



Ministry of Higher Education and
Scientific Research
Hassiba Benbouali University of Chlef
Faculty of Law and Political Science
V / D of post-graduation and research
Scientific and external relations
Scientific Council

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة Hassiba بن بوعلي بالشلف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
تدبير العلاقة لما بعد التخرج والبحث العلمي
والعلاقات الخارجية
المجلس العلمي

الرقم: 62 م.ع/ 2022

الشلف في :

مستخرج من محضر المجلس العلمي العادي للكلية
رقم: 05 بتاريخ: 11 سبتمبر 2022
02 أكتوبر 2022

المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية المنعقد في الحادي عشر من شهر سبتمبر من عام ألفين
و اثنين وعشرون على الساعة العاشرة صباحا بقاعة الاجتماعات للكلية، تحت رئاسة السيد (ة)
الدكتور: بخلف نسيم بصفته (ها) رئيس (ة) المجلس العلمي للكلية.
وبعد الإطلاع على التقارير الإيجابية للجنة الخبراء المشكلة من السادة:

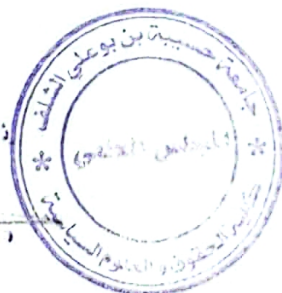
الاسم واللقب	الرتبة	مؤسسة الانتماء
د. آمنة المجهدي بوزينة	أستاذة محاضرة (أ)	جامعة الشلف
د. حسان عمامرة	أستاذ محاضر (أ)	جامعة الشلف
د. إلياس جواوي	أستاذ محاضر (أ)	جامعة الوادي

صادق المجلس العلمي على اعتماد المطبوعة المقدمة من طرف الدكتور: خالدي المهدي أستاذ محاضر
قسم (ب) بعنوان: "محاضرات في المرفق العام". الموجهة لطلبة المستوى الأولي ماستر ، تخصص: دولة
و مؤسسات.

رئيس المجلس العلمي

د. من المجلس العلمي لكلية الحقوق
والعلوم السياسية

بخلف نسيم



جامعة حسيبة بن بوعلي / الشلف

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



مطبوعة بيداغوجية بعنوان

محاضرات في المرفق العام

مقدمة لطلبة الماستر 01 / قسم القانون العام

تخصص: دولة ومؤسسات / السداسي الأول

من إعداد

الدكتور: المهدي خالدي

2022-2021

تندرج هذه المطبوعة ضمن مقياس المرفق العام والمؤسسات العمومية، تهدف إلى تقديم دراسة أكاديمية متكاملة لموضوع المرفق العام باعتباره من أهم موضوعات القانون الإداري الحديثة وذلك من خلال بيان مفهومه، أنواعه، المبادئ الحاكمة له، أساليب تسييره، وكذا دراسة المؤسسات العمومية باعتبارها إحدى أهم الآليات القانونية والإدارية لتجسيد نشاط المرافق العامة.

كما تناولت المطبوعة مختلف الأساليب التقليدية والحديثة لتسيير المرافق العامة، بما في ذلك تفويضات المرفق العام وعقود البوت، مع التركيز على التحولات الاقتصادية التي عرفتھا الدولة الحديثة في ظل اقتصاد السوق، وانعكاس ذلك على دور المؤسسات العمومية. وتعتمد هذه المطبوعة على المنهج التحليلي الوصفي المقارن، مع الاستناد إلى النصوص القانونية الجزائية والفقه الإداري والاجتهاد القضائي.

✓ مقدمة عامة

يُعدّ المرفق العام من أهم موضوعات القانون الإداري وأكثرها ارتباطاً بوظائف الدولة الحديثة باعتباره، الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة، فالدولة مهما اختلف نظامها السياسي أو الاقتصادي، لا يمكنها الاستغناء عن المرافق العامة، لأنها تمثل الأداة العملية لتجسيد تدخلها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية.

وقد ارتبط تطور فكرة المرفق العام بتطور وظيفة الدولة نفسها؛ فبعد أن كانت الدولة الحارسة تقتصر على وظائف الأمن والدفاع والقضاء، ولكن اتجهت الدولة الحديثة إلى توسيع نطاق تدخلها، الأمر الذي أدى إلى ظهور مرافق عامة جديدة تتعلق بالصحة والتعليم والنقل والطاقة والاتصالات وغيرها.

كما أن فكرة المرفق العام شكلت الأساس الذي قامت عليه العديد من نظريات القانون الإداري حتى اعتبرها بعض الفقهاء معياراً مميزاً للقانون الإداري والقضاء الإداري، وعلى رأسهم الفقيه الفرنسي ليون دوجي الذي جعل من المرفق العام أساساً لقيام الدولة الحديثة.

غير أن التحولات الاقتصادية المعاصرة، خاصة مع تبني اقتصاد السوق وتراجع الاحتكار التقليدي للدولة، أدت إلى ظهور أساليب حديثة لتسيير المرافق العامة، من بينها عقود الامتياز، التدبير، المفوض عقود البوت، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهو ما فرض إعادة النظر في أساليب التقليدية لتسيير الإداري .

وتكمن أهمية دراسة المرفق العام في كونه يرتبط مباشرة بحقوق الأفراد وحياتهم، كما أن حسن سيره يعكس مدى فعالية الإدارة العامة وكفاءة الدولة في تحقيق التنمية المستدامة وضمان الخدمة العمومية للمواطنين

ومن أجل بيان ذلك قسمت هذه المطبوعة إلى الفصول التالية:

- الفصل الأول: مفهوم المرفق العام.
- الفصل الثاني: أنواع المرافق العامة
- الفصل الثالث: المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة
- الفصل الرابع: أساليب إدارة المرافق العامة
- الفصل الخامس: إنشاء وإلغاء المرافق العامة
- الفصل السادس: المؤسسة العمومية كأسلوب لتسيير المرافق العامة

❖ الفصل الأول: مفهوم المرفق العام

يُعتبر المرفق العام من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري، إذ يشكل محور نشاط الإدارة، ووسيلتها الأساسية لتحقيق المصلحة العامة. وقد مرّ هذا المفهوم بعدة مراحل تاريخية وفقهية، واختلفت الآراء حول تحديد معناه ومعايره.

✓ **المبحث الأول: التعريف اللغوي والفقه للمرفق العام**

✓ **المطلب الأول: التعريف اللغوي للمرفق العام**

يُعدّ تحديد المفاهيم والمصطلحات القانونية في صورتها اللغوية خطوة أساسية لفهم بنيتها الاصطلاحية والقانونية، ولا سيما بالنسبة لمفهوم "المرفق العام" الذي يُعد من المفاهيم المحورية في القانون الإداري. ومن هذا المنطلق، فإن الرجوع إلى الأصل اللغوي للمصطلح يساعد على استجلاء دلالاته العامة قبل الانتقال إلى دلالاته الفنية في الفقه والقضاء.

فمن حيث اللغة، فإن لفظ "المرفق" مشتق من الفعل "رَفَقَ"، ويُقال في اللغة العربية: رَفَقَ بالشيء أي لينه وسهّله، ورَفَقَ بالأمر أي أعانه ويسّر إنجازَه، كما يُستعمل الرفق للدلالة على اللطف وحسن التدبير والتيسير في المعاملة. ويُستفاد من هذا المعنى اللغوي أن "المرفق" يفيد معنى الوسيلة أو الأداة التي تُسخر لتيسير قضاء الحاجات وتحقيق المنفعة، وهو ما ينسجم مع الطبيعة الوظيفية للمرفق العام باعتباره أداة لخدمة المجتمع⁽¹⁾.

أما لفظ "العام"، فيُقصد به في اللغة ما يتصف بالشمول والانتشار وعدم التخصيص، ويُستعمل للدلالة على كل ما يتعلق بالجماعة أو مجموع الأفراد دون تخصيص فرد بعينه. وبذلك فإن "العام" يفيد معنى الارتباط بالمصلحة الجماعية أو الشأن المشترك الذي يعود بالنفع على المجتمع ككل، وليس على فئة أو شخص محدد⁽²⁾.

¹ - ابن منظور، لسان العرب، مادة (رفق)، دار صادر، بيروت، لبنان، ج 10، ص 115.

² - مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الرابعة، 2004، مادة (عمم)، ص 646.

وعليه، فإن الجمع بين كلمتي "المرفق" و"العام" في مدلولهما اللغوي يؤدي إلى معنى مركب يفيد أن "المرفق العام" هو الوسيلة أو الأداة التي يتم إعدادها وتخصيصها لخدمة الجماعة وتحقيق مصالحها المشتركة، أي أنه كل تنظيم أو نشاط يُراد به تلبية حاجات عامة ذات طابع جماعي.

ومن خلال هذا التحليل اللغوي يتضح أن المفهوم اللغوي للمرفق العام يقوم على عنصرين أساسيين: أولهما فكرة "الوسيلة أو الأداة" التي تُسخر لتحقيق غاية معينة، وثانيهما فكرة "العمومية" التي تعكس ارتباط هذه الوسيلة بالمجتمع ككل. وهو ما يمهد لاحقاً للانتقال إلى التعريف الاصطلاحي للمرفق العام في الفقه الإداري، الذي يُضفي عليه طابعاً قانونياً أكثر دقة وعمقاً من مجرد الدلالة اللغوية.

✓ **المطلب الثاني: التعريف الاصطلاحي والفقهي**

لم يتفق الفقه الإداري على وضع تعريف موحد للمرفق العام، ويرجع ذلك إلى الطبيعة المتطورة لهذا المفهوم وارتباطه الوثيق بتطور دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، ثم إلى دولة راعية. وقد أدى هذا التطور إلى اتساع نطاق المرافق العامة وتنوع صورها، مما جعل من الصعب حصرها في تعريف جامد وثابت.

ومع ذلك، فإن أغلب الاتجاهات الفقهية تتفق على أن المرفق العام هو نشاط تتولاه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أو تشرف عليه، بهدف تحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجات الجماعية للأفراد، وخضوعه لنظام قانوني متميز.

أولاً: التعريف الفقهي للمرفق العام

يُعد الفقيه الفرنسي ليون دوجي⁽¹⁾ (Léon Duguit) من أبرز مؤسسي نظرية المرفق العام، حيث عرفه بأنه: «كل نشاط يجب أن يُضمن ويُنظم ويُراقب من طرف الحكام، لأنه ضروري

¹ - Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, 3e éd, Ancienne Librairie Fontaine & Cie, Paris, 1928, p. 61

لتحقيق التضامن الاجتماعي». ويُفهم من هذا التعريف أن دوجي قد جعل من فكرة المرفق العام أساسًا للقانون الإداري، بدلًا من فكرة السيادة، معتبرًا أن وظيفة الدولة تتمثل أساسًا في ضمان استمرارية الخدمات العامة التي تحقق التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع.

ويلاحظ أن هذا الاتجاه يركز على البعد الوظيفي للمرفق العام، باعتباره نشاطًا يخضع لإشراف السلطة العامة لضمان استمراريته وانتظامه، وليس مجرد تنظيم إداري مستقل بذاته. أما الفقه العربي، فقد تبنى تعريفًا أكثر شمولًا وواقعية، حيث عرّف المرفق العام بأنه: "كل مشروع تنشئه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أو تشرف عليه، بقصد تحقيق النفع العام وإشباع الحاجات العامة، ويخضع لنظام قانوني متميز"⁽¹⁾ ويتميز هذا التعريف بإبراز عنصرين أساسيين: عنصر العضوي المتمثل في الجهة القائمة على المرفق، والعنصر الموضوعي المتمثل في النشاط الموجه لتحقيق المصلحة العامة.

ثانيًا: التعريف القضائي للمرفق العام

لم يكتف القضاء الإداري، خاصة في فرنسا، بتطبيق مفهوم المرفق العام، بل أسهم بشكل كبير في بنائه وتطويره. فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن المرفق العام هو معيار أساسي لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتطبيق قواعد القانون العام.

ويُعد حكم "بلانكو (Blanco)" الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية لسنة 1873⁽²⁾ من أهم الأحكام المؤسسة لفكرة المرفق العام، حيث قرر أن مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن تسيير المرافق العامة لا تخضع لقواعد القانون المدني، وإنما لقواعد خاصة تتناسب مع متطلبات المرفق العام. وقد شكل هذا الحكم نقطة تحول جوهريّة في نشأة القانون الإداري الحديث.

¹ - سليمان محمد الطماوي، *مبادئ القانون الإداري*، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السادسة، 1996، ص 57.

² - Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco c/ Manufacture des tabacs de Bordeaux, Recueil des décisions du Tribunal des conflits, p. 61 ; Dalloz, 1873, III, p. 17.

كما ساهم القضاء الفرنسي لاحقاً في تطوير مفهوم المرفق العام من خلال تأكيده على المبادئ الحاكمة له، وعلى رأسها مبدأ استمرارية المرفق العام، كما في قضية "Winkell" سنة 1909⁽¹⁾ ومبدأ إمكانية تنظيم ممارسة الحقوق والحريات لضمان استمرارية المرفق، كما في قضية "Dehaene" سنة 1950⁽²⁾.

أما في الجزائر، فقد تبني القضاء الإداري، ممثلاً في مجلس الدولة، المفهوم الوظيفي للمرفق العام، من خلال تأكيده على أن الإدارة، عند تسييرها للمرافق العامة، تلتزم بمبدأ المشروعية، وبضمان استمرارية الخدمة العمومية، وباحترام مبدأ المساواة بين المنتفعين. كما أقر القضاء الجزائري خضوع قرارات الإدارة المتعلقة بالمرفق العام لرقابة الإلغاء والتعويض متى شأها تجاوز للسلطة أو مخالفة للقانون⁽³⁾.

ثالثاً: التعريف القانوني في الجزائر

لم يضع المشرع الجزائري تعريفاً جامعاً مانعاً للمرفق العام في نص تشريعي واحد، إلا أن مفهومه يستشف من خلال مختلف النصوص القانونية، خاصة تلك المتعلقة بتنظيم الإدارة العمومية، والصفقات العمومية، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والأموال الوطنية.

كما يُستفاد من أحكام الدستور الجزائري، لاسيما التعديل الدستوري 2020⁽⁴⁾، أن الدولة تتكفل بضمان المرافق العمومية وتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين، وهو ما يعكس الطابع الدستوري لفكرة المرفق العام، وارتباطه المباشر بالمصلحة العامة وخدمة المواطن.

¹ - Conseil d'État, Arrêt Winkell, 7 août 1909, Recueil des décisions du Conseil d'État (Recueil Lebon), p. 826

² - Conseil d'État, Arrêt Dehaene, 7 juillet 1950, Recueil des décisions du Conseil d'État (Recueil Lebon), 1950, p. 426.

³ - عمار بوضياف، *الوجيز في القانون الإداري*، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2017، ص 112 وما بعدها

⁴ - التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 206442، بتاريخ 15 جمادى الأولى 1442، الموافق 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 2020.

رابعاً: المقارنة بين الاتجاهات الفقهية والقضائية

عند المقارنة بين الفقه الفرنسي والعربي، يتبين أن الفقه الفرنسي، وخاصة مدرسة دوجي⁽¹⁾، ركز على الجانب الوظيفي للمرفق العام باعتباره أساس القانون الإداري، في حين اتجه الفقه العربي إلى الجمع بين الجانب الوظيفي والتنظيمي، من خلال ربط المرفق العام بالشخص المعنوي العام وبالنظام القانوني المتميز.

أما على الصعيد القضائي، فإن القضاء الفرنسي كان أكثر إسهاماً في بناء نظرية المرفق العام وتطويرها من خلال اجتهاداته، في حين ركز القضاء الجزائري على تطبيق هذه النظرية في إطار حماية المشروعية وضمان استمرارية المرافق العامة، مع التأثير الواضح بالاجتهاد القضائي الفرنسي.

وفي المقابل، فإن الأنظمة الأنجلوسكسونية لا تعتمد مفهوم "المرفق العام" بالمعنى الضيق المتداول في القانون الإداري الفرنسي، بل تستخدم مفاهيم بديلة مثل "الخدمة العامة (Public Service) أو "المنفعة العامة (Public Interest)"⁽²⁾، مع خضوع أقل لسلطة الدولة المباشرة، واعتماد أكبر على آليات السوق والقطاع الخاص في تسيير بعض الخدمات العامة، وهو ما يعكس اختلافاً بنيوياً في فلسفة المرفق العام بين النظامين اللاتيني والأنجلوسكسوني.

وبناءً على ما سبق، يمكن القول إن المرفق العام في الفقه والقضاء هو مفهوم مركب يجمع بين العنصر العضوي (الجهة القائمة عليه)، والعنصر الموضوعي (النشاط الموجه لخدمة المصلحة العامة)، والعنصر القانوني (خضوعه لنظام قانوني متميز)، وهو ما يجعله من أهم الركائز الأساسية في بناء القانون الإداري الحديث.

¹ - Sur la théorie de l'École du service public, voir: Léon Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris, 1913, p. 20.

² - H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, *Administrative Law*, 11th ed., Oxford University Press, 2014, pp. 5-7; P.P. Craig, *Administrative Law*, 8th ed., Sweet & Maxwell, 2016, pp. 30-32.

✓ المطلب الثالث: التعريف القضائي للمرفق العام

✓ المبحث الثاني: عناصر المرفق العام

اعتمادا على التعاريف السابقة يمكن أن نستخلص الأركان التي يقوم عليها المرفق العام وهي بمثابة العناصر المميزة له عن غيره من الأجهزة والمؤسسات الإدارية العامة والخاصة، وتتمثل هذه الأركان فيما يلي:

✓ المطلب الأول: تحقيق المصلحة العامة

يُعد تحقيق المصلحة العامة العنصر الجوهرى والمحدد الأساسى لفكرة المرفق العام، بل يُعتبر الركيزة التي تقوم عليها شرعية وجوده واستمراره. فلا يمكن من الناحية القانونية اعتبار أي نشاط مرفقاً عاماً ما لم يكن الهدف الأساسي منه خدمة الجمهور وإشباع حاجاتهم الأساسية بصورة منتظمة ومستقرة، بعيداً عن منطق الربح الخاص الذي يميز نشاطات القطاع الخاص. ومن ثم فإن فكرة المرفق العام ترتبط ارتباطاً وثيقاً بفكرة المنفعة العامة باعتبارها الغاية النهائية التي تبرر تدخل الدولة في مختلف المجالات.

وتتميز المصلحة العامة بكونها مفهوماً مرناً وغير ثابت، إذ تختلف باختلاف الزمان والمكان والنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة. فهي ليست فكرة جامدة، وإنما مفهوم متغير يتطور بتطور حاجات المجتمع وتغير أولوياته. فقد تكون المصلحة العامة ذات طابع اجتماعي عندما تتعلق بتحسين الظروف المعيشية للمواطنين ومحاربة الفقر والإقصاء الاجتماعي، وقد تكون ذات طابع اقتصادي عندما تتصل بتحقيق التنمية الاقتصادية وتشجيع الاستثمار وتوفير فرص العمل، كما قد تكون ذات طابع ثقافي أو تربوي من خلال دعم التعليم ونشر المعرفة، أو ذات طابع صحي عبر ضمان الرعاية الصحية وتوفير الخدمات الطبية للمواطنين⁽¹⁾.

ويترتب على هذا التعدد في صور المصلحة العامة أن المرافق العامة بدورها تتنوع وتشعب لتشمل مختلف مجالات الحياة، مثل المرافق الصحية (المستشفيات والمؤسسات

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 20 وما بعدها.

الاستشفائية)، والمرافق التعليمية (المدارس والجامعات)، ومرافق النقل والمواصلات، ومرافق الطاقة والكهرباء والغاز، وغيرها من المرافق التي تهدف جميعها إلى إشباع حاجات أساسية لا غنى عنها لاستقرار المجتمع.

كما أن تحقيق المصلحة العامة يفرض على المرفق العام الالتزام بجملة من المبادئ الأساسية، وعلى رأسها مبدأ الاستمرارية، ومبدأ المساواة بين المنتفعين، ومبدأ قابلية المرفق للتكيف مع التطورات، وذلك لضمان تقديم الخدمة العمومية بصورة منتظمة وفعالة دون انقطاع أو تمييز.

ومن زاوية أخرى، فإن المرفق العام لا يُنشأ بغرض تحقيق الربح المالي كهدف أساسي، وإن كان قد يحقق في بعض الحالات موارد مالية تغطي جزءاً من تكاليفه أو تساعد على تحسين أدائه⁽¹⁾. إلا أن هذا الجانب المالي يظل ثانوياً ومكملاً، بينما يبقى الهدف الأساسي والنهائي هو تحقيق المنفعة العامة وخدمة المجتمع. وهذا ما يميز المرفق العام عن النشاطات الاقتصادية الخاصة التي يكون هدفها الجوهرى هو الربح.

وعليه، فإن معيار المصلحة العامة يُعد معياراً حاسماً في تمييز المرفق العام عن غيره من الأنشطة، كما يُعد عنصراً أساسياً في تحديد طبيعة النشاط الإداري وخضوعه للقانون العام، إذ كلما ارتبط النشاط بتحقيق منفعة جماعية أساسية، كلما اقترب من مفهوم المرفق العام بكل ما يترتب عنه من قواعد قانونية خاصة.

✓ المطلب الثاني: عناصر الإدارة أو لإشراف الإداري

يُعد عنصر الإدارة أو الإشراف الإداري أحد العناصر الجوهرية التي يقوم عليها مفهوم المرفق العام في الفقه الإداري، إلى جانب عنصر المصلحة العامة. ويقصد بهذا العنصر أن يكون النشاط محل التنظيم أو التسيير خاضعاً لسلطة شخص من أشخاص القانون العام، سواء

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 61 وما بعدها

من حيث الإنشاء أو الإدارة أو الرقابة أو التوجيه، بما يضمن توجيه هذا النشاط نحو تحقيق الأهداف العامة التي أنشئ من أجلها.

ويُستفاد من هذا العنصر أن المرفق العام لا يقوم من الناحية القانونية بمجرد وجود نشاط يقدم خدمات للجمهور، بل يجب أن يكون هذا النشاط مرتبطاً بالإدارة العامة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. فالإدارة قد تتولى تسيير المرفق بنفسها من خلال مصالحها وأجهزتها الداخلية، وقد تعهد به إلى مؤسسة عمومية متخصصة، أو إلى شخص آخر في إطار نظام التفويض أو الامتياز، مع احتفاظها بسلطة الإشراف والرقابة لضمان احترام المصلحة العامة.

ويعكس عنصر الإشراف الإداري الدور المحوري للدولة في تنظيم الحياة العامة، حيث لم تعد الدولة الحديثة تقتصر على ممارسة السلطة الضبطية، بل أصبحت تتدخل في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية من خلال إنشاء وتسيير المرافق العامة. ومن ثم فإن الإشراف الإداري يُعد مظهرًا من مظاهر تدخل الدولة في الاقتصاد والمجتمع، بهدف ضمان استمرارية الخدمات العمومية وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد.

ويأخذ الإشراف الإداري على المرافق العامة عدة صور قانونية تختلف باختلاف درجة تدخل الإدارة، حيث يمكن أن يكون إشرافاً مباشراً عندما تتولى الإدارة بنفسها تسيير المرفق العام من خلال وزاراتها أو إداراتها المركزية أو اللامركزية. كما يمكن أن يكون إشرافاً غير مباشر عندما يتم إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، إلا أنها تبقى خاضعة لوصاية الدولة ورقابتها. كما قد يظهر هذا الإشراف في إطار أسلوب التفويض أو الامتياز، حيث تعهد الإدارة بتسيير المرفق إلى شخص خاص مع احتفاظها بسلطات الرقابة والتوجيه.

ويتميز هذا العنصر الحيوي بالعديد من الخصائص والمهام التي يمكن تلخيصها في مايلي:

- توجيه الأداء: تقديم الدعم اللازم للموظفين وتوضيح المهام المطلوبة لتحقيق أهداف المؤسسة.

- تحفيز العاملين: خلق بيئة عمل إيجابية ترفع من الروح المعنوية والدافعية للإنجاز.
- المتابعة والرقابة: مراقبة سير العمليات اليومية، واكتشاف الأخطاء وتصحيحها فوراً.
- تنسيق الجهود: تنظيم التعاون بين الأفراد وتوحيد مساعيهم نحو تحقيق الأهداف المشتركة.

ويترتب على خضوع المرفق العام للإشراف الإداري نتائج قانونية مهمة، أبرزها خضوعه لمبدأ المشروعية، أي التزام الإدارة عند تسييرها للمرفق العام بأحكام القانون، وعدم تجاوز الاختصاصات الممنوحة لها. كما يترتب عليه خضوع قرارات المرفق العام لرقابة القضاء الإداري، سواء من حيث المشروعية أو من حيث التعويض عن الأضرار الناتجة عن سوء التسيير أو الانحراف في استعمال السلطة⁽¹⁾.

كما أن عنصر الإدارة أو الإشراف الإداري يميز المرفق العام عن الأنشطة الخاصة التي قد تهدف أيضاً إلى تقديم خدمات للجمهور، إلا أنها لا تخضع لسلطة الإدارة ولا لرقابتها المباشرة، وإنما تخضع أساساً لقواعد القانون الخاص. ومن ثم فإن وجود الإشراف الإداري يُعد معياراً أساسياً لتحديد الطبيعة القانونية للنشاط وتمييزه عن النشاط الخاص.

وفي الفقه الإداري المقارن، يُلاحظ أن الاتجاه الفرنسي قد أولى أهمية كبيرة لهذا العنصر، حيث اعتبر أن تدخل الشخص العام في تنظيم أو تسيير النشاط يُعد مؤشراً قوياً على وجود مرفق عام، حتى وإن تم تسييره بواسطة أشخاص خاصة في بعض الحالات. وقد ساهم هذا التطور في توسيع مفهوم المرفق العام ليشمل المرافق المسيرة بأساليب حديثة تعتمد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، دون التخلي عن سلطة الدولة في الرقابة والتوجيه⁽²⁾.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 35 وما بعدها.

² - René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001, p. 393.

وعليه، فإن عنصر الإدارة أو الإشراف الإداري يُعد عنصراً حاسماً في تكوين فكرة المرفق العام، لأنه يعكس مدى ارتباط النشاط بالسلطة العامة، ويضمن توجيهه نحو تحقيق المصلحة العامة، ويؤسس في الوقت نفسه لنظام قانوني متميز يقوم على الرقابة والمشروعية واستمرارية الخدمة العمومية.

✓ المطلب الثالث: خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز

يُعد خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز من أبرز الخصائص التي تميزه عن الأنشطة الخاصة، إذ لا يخضع في تنظيمه وسيره وأهدافه للقواعد العادية التي تحكم العلاقات الخاصة، وإنما يخضع لقواعد قانونية استثنائية مستمدة أساساً من أحكام القانون الإداري، بما يضمن تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد. ويرجع تبرير هذا النظام القانوني الخاص إلى الطبيعة المتميزة للمرفق العام باعتباره وسيلة الدولة والأشخاص المعنوية العامة لإشباع الحاجات العامة للأفراد وتحقيق النفع العام، الأمر الذي يقتضي تمكين الإدارة من سلطات وامتيازات استثنائية لا يتمتع بها الأشخاص العاديون في نطاق القانون الخاص⁽¹⁾.

ويتربى على ذلك أن الإدارة، عند إدارتها للمرافق العامة، لا تقف على قدم المساواة مع الأفراد، بل تتمتع بمركز قانوني متميز يخول لها استعمال وسائل قانونية خاصة تمكنها من أداء وظائفها وتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية. وفي المقابل، فإن هذه الامتيازات لا تمارس بصورة مطلقة، وإنما تخضع لمبدأ المشروعية ولرقابة القضاء الإداري ضماناً لعدم التعسف في استعمال السلطة وحماية لحقوق الأفراد وحياتهم.

ولقد ارتبطت فكرة النظام القانوني المتميز للمرفق العام ارتباطاً وثيقاً بنشأة القانون الإداري ذاته، حيث ذهب الفقيه الفرنسي ليون دوجي (Léon Duguit) إلى اعتبار المرفق العام الأساس

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2017، ص 120 وما بعدها.

الحقيقي للقانون الإداري، ورأى أن الدولة لا تستمد مشروعيتها من فكرة السيادة بقدر ما تستمدها من قيامها بتسيير المرافق العامة وإشباع الحاجات الجماعية للأفراد. ومن ثم فإن خصوصية المرفق العام تبرر إخضاعه لقواعد قانونية استثنائية تختلف عن قواعد القانون الخاص¹

كما أكد الفقيه الفرنسي غاستون جيز (Gaston Jèze) أن المرفق العام يمثل حجر الزاوية في بناء القانون الإداري، وأن تحقيق المصلحة العامة يقتضي تمكين الإدارة من وسائل قانونية استثنائية تمكنها من أداء وظائفها بكفاءة وفعالية، وهو ما يفسر وجود امتيازات السلطة العامة والعقود الإدارية ونظام الأموال العامة ونزع الملكية للمنفعة العامة.

وقد انعكست هذه الأفكار الفقهية على الاجتهاد القضائي المقارن، خاصة اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، الذي لعب دوراً أساسياً في بلورة نظرية المرفق العام. ويُعد حكم "بلانكو" الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية سنة 1873 من أهم الأحكام المؤسسة للقانون الإداري الحديث، حيث قرر أن مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن تسيير المرافق العامة لا تخضع لقواعد القانون المدني، وإنما لقواعد خاصة تتلاءم مع طبيعة المرفق العام ومتطلبات المصلحة العامة. وقد شكل هذا الحكم نقطة الانطلاق نحو الاعتراف باستقلال القانون الإداري وتميزه عن القانون الخاص.

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه اللاحقة مبدأ استمرارية المرفق العام باعتباره من المبادئ الأساسية التي تحكم النشاط الإداري، ومن ذلك قضية "وينكل (Winkell)" سنة 1909 التي كرست أولوية استمرارية المرفق العام على بعض المصالح الفردية، وقضية "دوهين (Dehaene)" سنة 1950⁽²⁾ التي أقرت إمكانية تنظيم ممارسة حق الإضراب حفاظاً على استمرارية المرافق العامة.

¹ - Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, , Paris, Op.cit. p. 58

² -Conseil d'État, 7 juillet 1950, Dehaene, Recueil Lebon, p. 426 ,Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, 21e éd., Dalloz, Paris, 2006, p. 410.

أما في الجزائر، فقد تأثر القضاء الإداري إلى حد كبير بالاجتهادات القضائية الفرنسية وبالمبادئ العامة للقانون الإداري المقارن، حيث كرس مجلس الدولة الجزائري والمحكمة العليا سابقًا العديد من المبادئ المرتبطة بالمرفق العام، خاصة ما يتعلق بضرورة احترام مبدأ المشروعية واستمرارية الخدمة العمومية والمساواة بين المنتفعين بها. كما أكدت الاجتهادات القضائية الجزائرية أن الإدارة، رغم تمتعها بامتيازات السلطة العامة، تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يتولى التحقق من مشروعية قراراتها ومدى توافقها مع أحكام القانون¹ ومن الناحية التشريعية، يجد النظام القانوني المتميز للمرفق العام أساسه في أحكام الدستور الجزائري لسنة 2020²، الذي يكرس مبدأ خدمة المواطن وضمان المرافق العمومية، إضافة إلى النصوص القانونية المنظمة للأعمال الوطنية، والصفقات العمومية، ونزع الملكية للمنفعة العمومية، والتي تمنح الإدارة صلاحيات استثنائية مقرونة بضمانات قانونية وقضائية لحماية حقوق الأفراد.

وعلى الصعيد المقارن، تتفق معظم الأنظمة القانونية ذات التقليد اللاتيني، كفرنسا ومصر والجزائر والمغرب وتونس، على إخضاع المرافق العامة لقواعد قانونية استثنائية تبررها متطلبات المصلحة العامة. غير أن نطاق هذه القواعد يختلف من دولة إلى أخرى تبعًا لمدى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي. ففي فرنسا شهدت المرافق العامة تطورًا نحو اعتماد أساليب التسيير الخاصة والشراكة مع القطاع الخاص، دون التخلي عن المبادئ الأساسية للمرفق العام، وعلى رأسها الاستمرارية والمساواة وقابلية المرفق للتكيف مع المتغيرات. أما في الجزائر، فما تزال الدولة تحتفظ بدور محوري في إنشاء وتنظيم عدد كبير من المرافق العامة الأساسية، وهو ما يبرر استمرار حضور قواعد القانون العام بصورة واضحة في تنظيمها.

¹ - رشيد خلوفي، *قانون المنازعات الإدارية*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 30 وما بعدها.

² - المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مصدر سابق، ص 10.

ومن ثم، فإن خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز لا يعد مجرد امتياز ممنوح للإدارة، بل يمثل ضرورة قانونية تفرضها طبيعة الوظيفة التي يؤديها المرفق العام، شريطة أن يقتزن ذلك بخضوع الإدارة لمبدأ المشروعية ولرقابة القضاء الإداري، بما يحقق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمانات حماية الحقوق والحريات الفردية.

وتتجلى أهم مظاهر خضوع المرفق العام لهذا النظام القانوني المتميز فيما يأتي:

أولاً: امتيازات السلطة العامة

تُعد امتيازات السلطة العامة من أبرز وأهم المظاهر التي تعكس خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز، إذ تجسد في جوهرها خروج الإدارة عن القواعد التقليدية للقانون الخاص، وتمكينها من سلطات استثنائية لا يتمتع بها الأفراد في علاقاتهم الخاصة. ويُبرّر هذا الوضع الاستثنائي بطبيعة الوظيفة التي يؤديها المرفق العام، باعتباره أداة لتحقيق المصلحة العامة وضمان استمرارية الخدمات العمومية وانتظامها، وهو ما يقتضي منح الإدارة وسائل قانونية فعالة وسريعة للتدخل واتخاذ القرار.

وتقوم فكرة امتيازات السلطة العامة على أساس عدم المساواة القانونية بين الإدارة والأفراد، حيث تتمتع الإدارة بمركز قانوني متميز أثناء تسييرها للمرفق العام، يمكنها من فرض قراراتها وإلزام المخاطبين بها دون الحاجة إلى رضاهم المسبق. ويُعد هذا الخروج عن مبدأ المساواة في العلاقات القانونية الخاصة استثناءً تبرره اعتبارات المنفعة العامة، شريطة أن يظل محكوماً بمبدأ المشروعية وخاضعاً لرقابة القضاء الإداري⁽¹⁾.

ومن أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية الانفرادية، حيث تستطيع الجهة الإدارية إنشاء مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغاؤها بإرادتها المنفردة، دون الحاجة إلى موافقة الأطراف الأخرى. وتكتسب هذه القرارات قوة تنفيذية مباشرة تجعلها واجبة النفاذ فور صدورها، وهو ما يُعرف بمبدأ التنفيذ المباشر أو التنفيذ الفوري

¹ - عمار بوضياف، *الوجيز في القانون الإداري*، مرجع سابق، ص 125 وما بعدها.

للقرار الإداري، ما لم يتم إيقافه قضائياً. ويُعد هذا الامتياز من أهم الوسائل التي تمكن الإدارة من ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

كما يظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة سلطة الإدارة في فرض النظام واتخاذ الإجراءات التنظيمية اللازمة لتسيير المرفق العام، سواء من خلال إصدار لوائح تنظيمية أو تعليمات داخلية أو قرارات فردية، بما يضمن ضبط سير المرفق وتحقيق الفعالية في تقديم الخدمة العمومية. وتتميز هذه السلطة بمرونتها، إذ تسمح للإدارة بالتكيف السريع مع المستجدات دون الحاجة إلى إجراءات تشريعية معقدة.

ومن بين الامتيازات كذلك قرينة المشروعية التي تتمتع بها القرارات الإدارية، حيث تفترض صحة القرارات الصادرة عن الإدارة وشرعيتها إلى أن يثبت العكس بحكم قضائي. ويتربط على ذلك أن القرار الإداري يظل نافذاً وملزماً حتى في حالة الطعن فيه، ما لم يصدر حكم قضائي بوقف تنفيذه أو إلغائه. ويُعد هذا الامتياز ضماناً مهماً لاستمرارية المرافق العامة وعدم تعطيلها بسبب المنازعات القانونية.

كما تتمتع الإدارة بسلطة فرض الجزاءات الإدارية في إطار تسيير المرفق العام، حيث يمكنها توقيع عقوبات على المتعاملين معها أو على المنتفعين في بعض الحالات، خاصة في مجال العقود الإدارية أو تنظيم الخدمات العامة. وتهدف هذه السلطة إلى ضمان احترام قواعد سير المرفق العام وتحقيق الانضباط اللازم لأداء خدماته.

ويضاف إلى ذلك امتياز التنفيذ الجبري⁽¹⁾، الذي يسمح للإدارة في حالات معينة بتنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية دون اللجوء إلى القضاء، خاصة في الحالات التي تتعلق بالنظام العام أو استمرارية المرفق العام. غير أن هذا الامتياز يُعد استثناءً خطيراً على مبدأ عدم جواز اقتضاء

¹ - René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001, p. 432.

الحق بالذات، ولذلك أحاطه المشرع بشروط صارمة و ضمانات قانونية دقيقة تمنع التعسف في استعماله

ورغم الطابع الاستثنائي لهذه الامتيازات، فإنها ليست مطلقة، بل تخضع لرقابة القضاء الإداري الذي يتولى التأكد من مدى مشروعيتها وعدم انحراف الإدارة في استعمالها. كما تخضع لمبدأ التناسب بين الوسيلة والهدف، بحيث لا يجوز للإدارة أن تتجاوز ما هو ضروري لتحقيق المصلحة العامة. ويُعد هذا التوازن بين امتيازات السلطة العامة و ضمانات الأفراد أحد أهم سمات النظام القانوني للمرفق العام.

وعليه، فإن امتيازات السلطة العامة تُجسد البعد المتميز للنظام القانوني الذي يخضع له المرفق العام، إذ تمنح الإدارة وسائل استثنائية لضمان حسن سير المرافق العامة، وفي المقابل تُقيد هذه الامتيازات برقابة قانونية وقضائية صارمة، بما يحقق التوازن بين فعالية المرفق العام وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم.

إذن فالإدارة تتمتع بقرينة المشروعية التي تلحق بقراراتها الإدارية، بحيث تظل هذه القرارات نافذة وواجبة التنفيذ إلى حين إلغائها أو وقف تنفيذها من قبل الجهة القضائية المختصة. ويهدف منح هذه الامتيازات إلى تمكين الإدارة من الاستجابة السريعة للاحتياجات العامة و ضمان استمرار الخدمات العمومية بصورة فعالة ومنتظمة.

ثانياً: العقود الإدارية

إن العقود الإدارية من أبرز المظاهر القانونية التي تُجسد خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز، إذ تعكس بوضوح خروج الإدارة عن قواعد القانون الخاص واعتمادها على قواعد استثنائية تتلاءم مع طبيعة نشاط المرافق العامة ومتطلبات سيرها بانتظام واطراد⁽¹⁾، فالعقد الإداري ليس مجرد اتفاق بين طرفين على قدم المساواة، بل هو رابطة قانونية غير متكافئة

¹ - محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 85 وما بعدها.

الأطراف، تتمتع فيها الإدارة بمركز قانوني متميز يهدف أساسًا إلى حماية المصلحة العامة وضمان استمرارية المرفق العام.

ويستند تميّز العقود الإدارية إلى فكرة أساسية مفادها أن الإدارة، عند إبرامها للعقد، لا تسعى فقط إلى تحقيق مصالحها الخاصة، بل تتصرف بوصفها سلطة عامة مكلفة بتسيير مرفق عام، مما يبرر منحها امتيازات وصلاحيات استثنائية لا توجد في عقود القانون الخاص. ومن ثم فإن الهدف الأساسي للعقد الإداري لا ينحصر في تبادل المنافع بين الأطراف، بل يتجاوز ذلك إلى ضمان حسن سير المرفق العام وتلبية احتياجات الجمهور.

ويُلاحظ أن الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على مجموعة من المعايير التي تسمح بتمييز العقد الإداري عن العقد المدني، من أهمها ارتباط العقد بتسيير مرفق عام، أو تضمينه شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، أو منح الإدارة سلطات غير مألوفة في العلاقات التعاقدية العادية. وهذه المعايير تؤكد الطابع الخاص للعقود الإدارية وتبرر خضوعها لنظام قانوني متميز.

ومن أبرز مظاهر هذا التميز تمتع الإدارة بسلطة التعديل الانفرادي للعقد،⁽¹⁾ حيث يمكنها تعديل بعض شروط العقد أثناء التنفيذ إذا اقتضت ذلك متطلبات المرفق العام، دون أن يُعد ذلك إخلالاً بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين كما هو الحال في القانون الخاص. ويُبرّر هذا الامتياز بضرورة التكيف المستمر مع تطورات المصلحة العامة وضمان استمرارية الخدمة العمومية دون انقطاع.

كما تتمتع الإدارة بسلطة الرقابة والتوجيه أثناء تنفيذ العقد، حيث يحق لها متابعة تنفيذ الالتزامات التعاقدية والتدخل لتصحيح أي اختلال أو تأخير قد يؤثر على سير المرفق العام. وتُعد هذه السلطة وسيلة قانونية لضمان احترام المتعاقد لالتزاماته وتحقيق الأهداف التي أبرم العقد من أجلها، وليس مجرد علاقة تعاقدية محضة.

¹ - فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 322 وما بعدها.

ومن بين الامتيازات المهمة أيضًا سلطة توقيع الجزاءات الإدارية على المتعاقد في حالة الإخلال بالتزاماته، مثل الغرامات التأخيرية، أو سحب العمل منه، أو فسخ العقد بصفة انفرادية. وتُمارس هذه السلطة دون الحاجة إلى اللجوء المسبق إلى القضاء، وهو ما يعكس الطابع السلطوي للعقد الإداري، ويُبرز مدى ارتباطه بالمصلحة العامة واستمرارية المرفق.

وفي المقابل، لا تترك هذه الامتيازات دون قيود، إذ تخضع العقود الإدارية لمبدأ التوازن المالي للعقد، الذي يهدف إلى حماية المتعاقد مع الإدارة من الأعباء غير المتوقعة التي قد تخل بالتوازن الاقتصادي للعقد. ويُعد هذا المبدأ من أهم الضمانات التي أقرها القضاء الإداري، خاصة في حالة نظرية "الظروف الطارئة" ونظرية "فعل الأمير"، حيث يتم تعويض المتعاقد لضمان استمرار تنفيذ العقد وعدم تعطيل المرفق العام.

كما تخضع العقود الإدارية لرقابة القضاء الإداري، الذي يتولى الفصل في المنازعات الناشئة عنها وفق قواعد القانون العام، وليس وفق قواعد القانون المدني. ويُعد القضاء الإداري الضامن الأساسي لتحقيق التوازن بين امتيازات الإدارة وحقوق المتعاقدين، بما يحقق العدالة التعاقدية ويحافظ في الوقت ذاته على استمرارية المرفق العام.

وفي النظام القانوني الجزائري، تُعد الصفقات العمومية المثال الأبرز للعقود الإدارية، حيث نظمها المشرع بقواعد خاصة تختلف عن قواعد العقود المدنية، وأخضعها لمبادئ الشفافية والمنافسة والمساواة، مع منح الإدارة سلطات رقابية وتنفيذية واسعة لضمان حسن تنفيذ المشاريع العمومية⁽¹⁾، ويؤكد ذلك أن العقود الإدارية تمثل أداة قانونية أساسية لتجسيد تدخل الدولة في تسيير المرافق العامة.

وعليه، فإن العقود الإدارية لا تُعد مجرد وسيلة تعاقدية، بل هي نظام قانوني متكامل يعكس الطبيعة الخاصة للمرفق العام، ويُجسد توازنًا دقيقًا بين امتيازات السلطة العامة من جهة،

¹ - ينظر: القانون 12-23، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الصادر بتاريخ 18 محرم 1445 الموافق 5 أوت 2023، الجريدة الرسمية رقم 51، لسنة 2023.

و ضمانات المتعاقدين وخضوع الإدارة لرقابة القضاء من جهة أخرى، بما يحقق استمرارية المرفق العام وحماية المصلحة العامة.

ثالثاً: نزع الملكية للمنفعة العامة

يُعد نزع الملكية للمنفعة العامة من أخطر وأبرز مظاهر النظام القانوني المتميز الذي يخضع له المرفق العام، إذ يُجسد بوضوح امتيازاً استثنائياً من امتيازات السلطة العامة، يسمح للإدارة بالتدخل في حق الملكية الخاصة للأفراد وتجريده منهم جبراً، متى اقتضت ذلك متطلبات تحقيق المصلحة العامة وإنشاء أو توسعة المرافق العامة. ويعكس هذا النظام الطبيعة الخاصة للقانون الإداري الذي يمنح الإدارة وسائل غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، مع إخضاعها في المقابل لضوابط قانونية صارمة.

ويقوم نزع الملكية للمنفعة العامة على فكرة أساسية مفادها تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة عند التعارض، باعتبار أن المرفق العام لا يمكن أن يؤدي وظيفته في خدمة المجتمع إذا لم تُوفر له الوسائل العقارية اللازمة لإنشائه أو توسيعه أو تطويره. ومن ثم فإن الدولة، باعتبارها القائمة على تنظيم المرافق العامة، تُمنح سلطة استثنائية لاقطاع جزء من الملكية الخاصة، شريطة أن يتم ذلك في إطار قانوني محدد و ضمانات واضحة.

ويتميز نظام نزع الملكية بكونه لا يُمارس بشكل اعتباطي أو تعسفي، بل يخضع لجملة من الشروط الجوهرية التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد⁽¹⁾ ومن أهم هذه الشروط ثبوت الطابع المنفعي العام للمشروع المراد إنجازه، بحيث يكون مرتبطاً مباشرة بإنشاء مرفق عام أو تحسينه أو توسيعه، مثل الطرقات، المدارس، المستشفيات، شبكات النقل، أو البنى التحتية الأساسية. كما يشترط احترام الإجراءات القانونية المنصوص عليها في التشريع، والتي تمر غالباً بمراحل إدارية وقانونية متعددة قبل الوصول إلى قرار النزع النهائي.

¹ - عبد الوهاب حومد، القانون الإداري، منشورات الجامعة السورية، دمشق، 1985، ص 210 وما بعدها.

ومن الضمانات الأساسية في هذا المجال أيضًا شرط التعويض العادل والمنصف، حيث لا يجوز حرمان المالك من ملكيته دون مقابل مالي يعكس القيمة الحقيقية للعقار المنزوع. ويُعد التعويض هنا تجسيدًا لمبدأ التوازن بين السلطة العامة وحقوق الأفراد، إذ يسمح للدولة بتحقيق المصلحة العامة دون الإضرار غير المبرر بالملكية الخاصة، التي تُعد حقًا دستوريًا محميًا. ويلاحظ أن القضاء الإداري يلعب دورًا مهمًا في الرقابة على مشروعية إجراءات نزع الملكية، حيث يتولى التأكد من مدى احترام الإدارة للشروط القانونية، خاصة ما يتعلق بوجود المنفعة العامة، وسلامة الإجراءات، وتحديد التعويض بشكل عادل. ويُعد هذا الدور القضائي ضمانًا أساسية ضد تعسف الإدارة في استعمال هذا الامتياز الخطير.

وفي النظام القانوني الجزائري، نظم المشرع نزع الملكية للمنفعة العامة بموجب قوانين خاصة⁽¹⁾، حددت بدقة الإجراءات الواجب اتباعها، بدءًا من إعلان المنفعة العامة، مرورًا بمرحلة التحقيق الإداري، وصولًا إلى إصدار قرار النزع وتحديد التعويض. ويُستفاد من هذا التنظيم أن المشرع الجزائري حرص على الجمع بين تمكين الإدارة من أداة قانونية فعالة لإنجاز المرافق العامة، وبين توفير حماية قانونية للأفراد من خلال الرقابة القضائية والتعويض العادل.

ومن زاوية المقارنة، يُعد نزع الملكية للمنفعة العامة في الأنظمة ذات التقليد اللاتيني، خاصة النظام الفرنسي، من أكثر المجالات التي تعكس توازنًا دقيقًا بين السلطة العامة وحقوق الأفراد، حيث استقر القضاء الإداري على ضرورة توافر المنفعة العامة بصفة حقيقية وجدية، وليس شكلية فقط، مع إخضاع إجراءات النزع لرقابة صارمة. أما في الأنظمة الأنجلوسكسونية، فإن تدخل الدولة في الملكية الخاصة يتم غالبًا عبر مفهوم "الإلزام بالشراء (Compulsory

¹ - ينظر؛ القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991، بالإضافة إلى المراسيم التنفيذية المكملة له مثل المرسوم

(Purchase)، مع اختلاف في الأساس النظري والإجراءات، لكنه يظل قائمًا على نفس الفكرة الجوهرية المتعلقة بالمصلحة العامة.

وعليه، فإن نزع الملكية للمنفعة العامة يُعد من أبرز تجليات خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز، لأنه يعكس بوضوح امتيازًا خطيرًا من امتيازات السلطة العامة، وفي الوقت ذاته يُظهر كيف يوازن القانون الإداري بين متطلبات المصلحة العامة وضمانات حماية الملكية الخاصة، من خلال فرض رقابة قانونية وقضائية صارمة، بما يضمن عدم انحراف الإدارة في استعمال هذا الامتياز الاستثنائي.

يُعتبر نزع الملكية للمنفعة العامة من أخطر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، حيث يخولها القانون إمكانية تجريد الأفراد من ملكياتهم الخاصة متى اقتضت الضرورة ذلك لإنجاز مشاريع أو مرافق ذات منفعة عامة، كشق الطرقات، وإنجاز المستشفيات، والمدارس، وشبكات النقل والطاقة.

غير أن ممارسة هذا الامتياز لا تتم بصورة تعسفية، وإنما تخضع لشروط وضمانات قانونية صارمة تتمثل في ضرورة ثبوت المنفعة العامة، واحترام الإجراءات القانونية المقررة، ومنح المالك تعويضًا عادلًا ومنصفًا مقابل فقدانه لملكياته، ويهدف هذا النظام إلى تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضرورة حماية حق الملكية الخاصة باعتباره من الحقوق الأساسية المكفولة دستوريًا.

رابعًا: التنفيذ الجبري

يُعد التنفيذ الجبري من أبرز المظاهر التي تعكس خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز، إذ يُجسد امتيازًا استثنائيًا من امتيازات السلطة العامة يسمح للإدارة بتنفيذ قراراتها وأوامرها مباشرة وبالقوة عند الاقتضاء، دون الحاجة إلى استصدار حكم قضائي مسبق، وهو ما يميز القانون الإداري عن قواعد القانون الخاص التي تقوم في الأصل على مبدأ عدم جواز اقتضاء الحق بالذات.

فالتنفيذ الجبري يقصد به سلطة الإدارة في تنفيذ قراراتها وإجراءاتها بالقوة عند الاقتضاء دون الحاجة إلى اللجوء المسبق إلى القضاء، وذلك في الحالات التي يجيزها القانون أو تفرضها الضرورة المرتبطة بحماية النظام العام وضمان استمرارية المرافق العامة.

ويستند هذا الامتياز إلى فكرة أساسية مفادها أن المرفق العام لا يمكن أن يؤدي وظيفته في خدمة المصلحة العامة إذا كان تنفيذ قراراته متوقفًا على اللجوء إلى القضاء في كل حالة، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة وإلحاق الضرر بالمصلحة الجماعية. ومن ثم فإن المشرع يمنح الإدارة سلطة استثنائية تمكّنها من ضمان تنفيذ قراراتها بشكل سريع وفعال، بما يحقق استمرارية الخدمة العمومية وانتظامها.

غير أن هذا الامتياز لا يُمارس بشكل مطلق، بل يخضع لجملة من القيود القانونية الصارمة التي تهدف إلى منع التعسف في استعماله وحماية حقوق الأفراد. ومن أهم هذه القيود ضرورة وجود نص قانوني صريح يجيز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري، أو توافر حالة الضرورة والاستعجال التي لا تحتل التأخير، خاصة عندما يتعلق الأمر بحماية النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، السكنية العامة، والصحة العامة.

كما يُشترط أن يكون القرار الإداري المراد تنفيذه مشروعًا وصحيحًا من حيث الشكل والمضمون، إذ لا يجوز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ الجبري إذا كان القرار مشوبًا بعيب جسيم أو مخالفًا للقانون. ويُعد هذا الشرط من أهم ضمانات حماية الأفراد من تعسف الإدارة، لأنه يربط بين مشروعية القرار الإداري ومشروعية تنفيذه.

ويعتبر التنفيذ الجبري امتدادًا مباشرًا لقرينة المشروعية التي تتمتع بها القرارات الإدارية، حيث يُفترض في هذه القرارات أنها صحيحة وواجبة التنفيذ فور صدورها، إلى أن يتم إلغاؤها من طرف الجهة القضائية المختصة. غير أن هذه القرينة ليست مطلقة، إذ يمكن الطعن في القرار وطلب وقف تنفيذه، وهو ما يشكل ضمانًا أساسية لتحقيق التوازن بين فعالية الإدارة وحماية الحقوق والحريات.

كما يظهر التنفيذ الجبري بشكل خاص في مجال تسيير المرافق العامة، حيث قد تضطر الإدارة إلى إزالة التعديات على الأملاك العمومية، أو فرض احترام التنظيمات الخاصة بالمرفق، أو اتخاذ إجراءات فورية لضمان استمرارية الخدمة العامة. وفي هذه الحالات، يكون الهدف الأساسي هو حماية المرفق العام من التعطيل وضمان سيره بانتظام واطراد.

وفي النظام القانوني الجزائري، يُمارس التنفيذ الجبري في إطار ضيق ومقيد، حيث لا يجوز للإدارة اللجوء إليه إلا في الحالات التي يجيزها القانون صراحة، مع خضوعه لرقابة القضاء الإداري الذي يتولى مراقبة مدى مشروعيته، والتأكد من عدم انحراف الإدارة في استعمال هذا الامتياز. كما يمكن للقضاء وقف التنفيذ إذا ثبت وجود ضرر جسيم أو عدم مشروعية القرار¹. ومن الناحية المقارنة، يُعد التنفيذ الجبري من الخصائص المميزة للنظام القانوني اللاتيني، وخاصة في فرنسا والجزائر، حيث يُنظر إليه كأداة ضرورية لضمان فعالية الإدارة. أما في بعض الأنظمة الأخرى، فإن اللجوء إلى التنفيذ المباشر يكون أكثر تقييداً، ويتم تفضيل المرور عبر القضاء قبل التنفيذ، وهو ما يعكس اختلاف الفلسفة القانونية بين النظم المختلفة في موازنة السلطة العامة مع حقوق الأفراد.

وعليه، فإن التنفيذ الجبري يُجسد بوضوح الطابع الاستثنائي للنظام القانوني الذي يحكم المرفق العام، حيث يمنح الإدارة وسيلة فعالة لضمان تنفيذ قراراتها وحماية المصلحة العامة، وفي المقابل يُقيد بضوابط قانونية ورقابية صارمة تضمن عدم المساس غير المشروع بحقوق الأفراد، بما يحقق التوازن بين فعالية المرفق العام وسيادة مبدأ المشروعية.

✓ **المبحث الثالث: معايير تحديد المرفق العام**

✓ **المطلب الأول: المعيار العضوي**

يُقصد بالمعيار العضوي (أو الشكلي) لتحديد المرفق العام اعتباره هيكلاً أو مؤسسة تابعة

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 145 وما بعدها.

للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة، يركز هذا المعيار على جهة الإدارة، بغض النظر عن طبيعة النشاط. لفهم هذا المعيار، يجب التطرق إلى الجوانب التالية:

- أساس التحديد: يرى أن المرفق العام موجود بمجرد تواجد جهاز أو هيئة عامة (مثل الوزارات، البلديات، والمستشفيات) أسست لإدارة مرفق معين وإشباع الحاجات العامة.
- أشخاص القانون العام: يربط المعيار بين المرفق العام وطبيعة الشخص الذي يُديره، ويجب أن يكون هذا الأخير أحد أشخاص القانون العام (كالدولة، الجماعات الإقليمية، أو المؤسسات العمومية).

- الاختصاص القضائي والقانوني: يُعد المعيار العضوي معياراً حاسماً في بعض الأنظمة القانونية (مثل النظام القانوني والقضائي الجزائري) لتطبيق قواعد القانون الإداري وتحديد اختصاص الجهات القضائية الإدارية بنظر المنازعات التي يكون أحد أشخاص القانون العام طرفاً فيها.

وبالتالي يقوم هذا المعيار على النظر إلى الجهة التي تدير النشاط، فإذا كانت الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هي التي تتولى النشاط اعتُبر مرفقاً عاماً، غير أن هذا المعيار تعرض للانتقاد لأنه لا يشمل الأنشطة التي يديرها الخواص تحت إشراف الإدارة.

إن المعيار العضوي (أو الشخصي) من أهم المعايير التي اعتمدها الفقه الإداري والقضاء لتحديد مفهوم المرفق العام وتمييزه عن غيره من الأنشطة الخاصة، حيث يركز هذا المعيار على طبيعة الشخص القائم على النشاط أو المشرف عليه، وليس على طبيعة النشاط ذاته فقط. ويُفهم من ذلك أن المرفق العام وفقاً لهذا المعيار هو كل نشاط تتولاه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، بهدف تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

ويستند المعيار العضوي إلى فكرة أساسية مفادها أن تدخل الشخص العام في إدارة أو تنظيم نشاط معين يُضفي عليه طابع المرفق العام، باعتبار أن الدولة أو الهيئات العامة لا

¹- طه أحمد الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان/بغداد، 2010، ص 60 وما بعدها.

تتصرف عادة إلا لتحقيق النفع العام، بخلاف الأشخاص الخاصة الذين يغلب على نشاطهم الطابع الربحي. ومن ثم فإن صفة "الشخص العام" تُعد قرينة قوية على وجود مرفق عام متى اقترنت بممارسة نشاط ذي طابع خدماتي موجّه للجمهور.

وقد استقر الفقه التقليدي، خاصة في بدايات نشأة القانون الإداري، على إعطاء أهمية كبيرة لهذا المعيار، حيث كان يُنظر إلى المرفق العام باعتباره نشاطاً منسوباً حصرياً إلى الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة. ووفق هذا التصور، فإن كل نشاط تتولاه الإدارة يُعد مرفقاً عاماً، وهو ما يعكس المفهوم العضوي الضيق للمرفق العام في مرحلته الأولى.

غير أن التطور الذي عرفته الدولة الحديثة، وتزايد تدخل القطاع الخاص في تسيير بعض الأنشطة ذات الطابع العام، أدى إلى تراجع الطابع الحصري للمعيار العضوي، ولم يعد كافياً وحده لتحديد مفهوم المرفق العام. فقد أصبح من الممكن أن تشارك أشخاص القانون الخاص في تسيير بعض المرافق العامة في إطار عقود الامتياز أو التفويض أو الشراكة، مع بقاء الإشراف والرقابة بيد الإدارة العامة، وهو ما أدى إلى بروز معايير أخرى مكملّة للمعيار الموضوعي أو الوظيفي.

ومع ذلك، فإن المعيار العضوي لا يزال يحتفظ بأهميته القانونية، خاصة في الأنظمة ذات التقليد اللاتيني، ومنها النظام الجزائري، حيث يُعتبر تدخل الشخص العام مؤشراً جوهرياً على الطبيعة العامة للنشاط. فوجود الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة كطرف منشئ أو منظم أو مشرف على النشاط يُعد قرينة قوية على اعتبار هذا النشاط مرفقاً عاماً، حتى وإن تم تسييره من طرف جهة خاصة.

وفي النظام القانوني الجزائري، يظهر تطبيق المعيار العضوي بوضوح من خلال تعدد أشخاص القانون العام المكلفين بتسيير المرافق العامة، مثل الدولة، والولايات، والبلديات، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو الصناعي والتجاري. فهذه الهيئات تمثل الإطار العضوي الذي تُمارس من خلاله الدولة وظيفتها في تقديم الخدمات العامة للمواطنين.

كما يبرز هذا المعيار في النصوص القانونية المنظمة للمرافق العمومية، حيث يُفهم ضمناً أن إسناد النشاط إلى شخص عام يعني خضوعه لنظام المرافق العامة، بما يتضمنه من قواعد خاصة وامتيازات السلطة العامة، ورقابة القضاء الإداري. وهو ما يعكس الترابط الوثيق بين العنصر العضوي والطبيعة القانونية للنشاط.

غير أن الفقه الحديث يميل إلى عدم الاكتفاء بالمعيار العضوي وحده، بل يدعو إلى الجمع بينه وبين المعيار الموضوعي القائم على طبيعة النشاط وهدفه، حتى يتم تحديد مفهوم المرفق العام بشكل أكثر دقة ومرونة. فالعبرة لم تعد فقط بالشخص القائم على النشاط، وإنما أيضاً بطبيعة الخدمة المقدمة ومدى ارتباطها بالمصلحة العامة.

وعليه، فإن المعيار العضوي يظل معياراً أساسياً ومؤثراً في تحديد المرفق العام، لكنه ليس معياراً حصرياً، بل يُستخدم ضمن مقاربة شمولية تجمع بين العنصر العضوي والوظيفي، بما يسمح بفهم أدق لطبيعة المرافق العامة في الدولة الحديثة، التي أصبحت تتسم بتداخل الأدوار بين القطاعين العام والخاص في تقديم الخدمات العامة.

✓ **المطلب الثاني: المعيار المادي**

تعريف المرفق العام المادي أو الوظيفي اتجه العميد Hauriou في تعريف المرفق العام المادي أو الوظيفي إلى: أنه كل نشاط تعود مهمة تحقيقه وتنظيمه والإشراف عليه للحكام، لأن تأمينه هو لازم لتحقيق وتطوير التعااضد الاجتماعي وهو بفضل هذه الطبيعة لا يمكن تأمينه بالكامل إلا بتدخل من السلطة الحاكمة التي تعمل على تحقيق وتنمية التضامن الاجتماعي⁽¹⁾.

ويركز هذا المعيار على طبيعة النشاط ذاته بغض النظر عن الشخص الذي يتولاه، فإذا كان النشاط يهدف إلى تحقيق النفع العام اعتُبر مرفقاً عاماً، ويمتاز هذا المعيار بالمرونة، غير أنه يثير صعوبة تحديد مفهوم المصلحة العامة.

¹ - Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 12e éd., Sirey, Paris, 1933, p. 34-36.

ويقوم المعيار المادي على فكرة جوهرية مفادها أن المرفق العام يُعرّف من خلال وظيفته الاجتماعية، أي باعتباره نشاطاً يهدف إلى تلبية حاجات أساسية أو عامة للأفراد بطريقة منتظمة ومستمرة، بغض النظر عن طبيعة الشخص الذي يقوم به، سواء كان شخصاً عاماً أو خاصاً. ومن ثم فإن جوهر المرفق العام يكمن في "الوظيفة" وليس في "الصفة العضوية" للجهة القائمة عليه.

ويتميز هذا المعيار بمرونته وقدرته على مواكبة التطورات التي عرفتها الدولة الحديثة، خاصة مع توسع ظاهرة تفويض المرافق العامة وإسناد إدارتها إلى أشخاص القانون الخاص في إطار الامتياز أو العقود الإدارية أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فقد أصبح من غير الممكن حصر المرفق العام في النشاط الذي تديره الدولة مباشرة، بل أصبح من الضروري النظر إلى طبيعة النشاط نفسه لتحديد ما إذا كان يدخل في نطاق المرفق العام أم لا.

ومن خلال هذا المعيار، يُعتبر كل نشاط يهدف إلى إشباع حاجات جماعية أساسية ويخضع لضمانات الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف، نشاطاً ذا طابع مرفق عام، حتى وإن كان يُدار من طرف شخص خاص تحت رقابة وإشراف الإدارة العامة. ومن أمثلة ذلك بعض خدمات النقل، وتوزيع المياه، والاتصالات، والكهرباء، التي قد تُدار من طرف مؤسسات خاصة ولكنها تظل مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمصلحة العامة.

كما يُبرز المعيار المادي الدور المركزي للمصلحة العامة باعتبارها العنصر الحاسم في تحديد طبيعة النشاط، حيث يُنظر إلى مدى أهمية الخدمة المقدمة للمجتمع، ومدى ضرورتها لاستقرار الحياة الاجتماعية والاقتصادية. فكلما كانت الخدمة مرتبطة بالحاجات الأساسية للأفراد، كلما اقتربت من مفهوم المرفق العام.

ويلاحظ أن القضاء الإداري، خاصة في الفقه الفرنسي، قد ساهم بشكل كبير في ترسيخ هذا المعيار من خلال تطوير فكرة "الخدمة العامة" باعتبارها معياراً وظيفياً لتحديد نطاق القانون الإداري. فقد أصبح التركيز ينصب على طبيعة النشاط بدلاً من طبيعة الشخص القائم به، وهو ما سمح بتوسيع نطاق المرافق العامة لتشمل أنشطة متنوعة لم تعد حكراً على الإدارة وحدها.

وفي النظام القانوني الجزائري، يتجلى تطبيق المعيار المادي من خلال الاعتراف بوجود مرافق عامة ذات طابع صناعي وتجاري، تخضع في جزء من نشاطها لقواعد القانون الخاص رغم ارتباطها بالمصلحة العامة. ويُفهم من ذلك أن طبيعة النشاط هي التي تحدد النظام القانوني الواجب التطبيق، وليس فقط صفة الجهة القائمة عليه¹

غير أن الفقه الحديث لم يعتبر المعيار المادي معيارًا كافيًا بمفرده، بل اعتبره عنصرًا مكملًا للمعيار العضوي، حيث يتم الجمع بينهما لتحديد دقيق لمفهوم المرفق العام. فالمعيار العضوي يحدد الجهة القائمة على النشاط، بينما يحدد المعيار المادي طبيعة هذا النشاط وهدفه، مما يسمح بإعطاء تصور أكثر شمولية وواقعية للمرفق العام.

وعليه، فإن المعيار المادي يُعد تطورًا مهمًا في نظرية المرفق العام، لأنه نقل التركيز من البنية الإدارية إلى الوظيفة الاجتماعية، وجعل من المصلحة العامة وطبيعة الخدمة المقدمة العنصر الحاسم في التكييف القانوني للنشاط، وهو ما يعكس تطور القانون الإداري نحو مزيد من المرونة والاستجابة لمتطلبات الدولة الحديثة.

✓ **المطلب الثالث: المعيار المختلط**

إن المعيار المختلط (أو المركب) من أهم الاتجاهات الحديثة في الفقه والقضاء الإداري لتحديد مفهوم المرفق العام، حيث جاء نتيجة قصور كل من المعيار العضوي والمعيار المادي عند استعمالهما بشكل منفرد. فبينما يركز المعيار العضوي على طبيعة الشخص القائم بالنشاط، ويهتم المعيار المادي بطبيعة النشاط ذاته، فإن المعيار المختلط يجمع بين العنصرين في إطار تكاملي يهدف إلى تقديم تعريف أكثر دقة وواقعية للمرفق العام.

ويقوم هذا المعيار على فكرة أساسية مفادها أن تحديد المرفق العام لا يمكن أن يتم إلا من خلال الجمع بين طبيعة الجهة القائمة على النشاط (العنصر العضوي) وطبيعة النشاط ذاته وأهدافه (العنصر المادي أو الوظيفي). فالمرفق العام وفق هذا التصور هو كل نشاط تتولاه أو

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 118 وما بعدها.

تشرف عليه شخص من أشخاص القانون العام، ويهدف في الوقت ذاته إلى إشباع حاجات عامة وتحقيق المصلحة العامة.

ويُبرز المعيار المختلط التطور الذي عرفه مفهوم المرفق العام في ظل تعقد وظائف الدولة الحديثة، حيث لم يعد من الممكن الاعتماد على معيار واحد لتحديد طبيعته القانونية، خاصة مع انتشار أساليب التسيير الحديثة التي تقوم على تفويض المرافق العامة أو إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص، مع بقاء الإشراف العام بيد الإدارة. ومن ثم فإن هذا المعيار يعكس واقعاً قانونياً يقوم على التداخل بين القطاع العام والقطاع الخاص في تسيير الخدمات العمومية⁽¹⁾.

ويتميز هذا الاتجاه بمرونته وقدرته على استيعاب مختلف صور المرافق العامة، سواء تلك التي تسيرها الدولة مباشرة من خلال إداراتها المركزية أو المحلية، أو تلك التي تسند إلى مؤسسات عمومية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، أو حتى تلك التي تُدار من طرف أشخاص خاصين في إطار عقود الامتياز أو التفويض، شريطة أن تظل خاضعة لرقابة الإدارة وتستهدف تحقيق المصلحة العامة.

كما يُعد المعيار المختلط أكثر توافقاً مع اجتهادات القضاء الإداري الحديث، خاصة في الفقه الفرنسي الذي انتقل تدريجياً من التركيز على معيار واحد إلى اعتماد مقاربة وظيفية مركبة. فقد أصبح القضاء ينظر إلى مجموعة من المؤشرات مجتمعة لتحديد ما إذا كان النشاط يُعد مرفقاً عاماً، مثل وجود شخص عام، وارتباط النشاط بالمصلحة العامة، وخضوعه لنظام قانوني خاص، واستمراريته وانتظامه.

فهذا الاتجاه بين المعيار العضوي والمعيار المادي، يعتبر أن المرفق العام يقوم متى توفر عنصر النشاط ذي النفع العام مع خضوعه لإشراف الإدارة، ويعتبر هذا المعيار الأكثر قبولاً

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السادسة، 1996، ص 65 وما بعدها.

في الفقه الحديث.

وفي النظام القانوني الجزائري، يمكن ملاحظة تطبيقات المعيار المختلط من خلال تنظيم المرافق العامة على أساس الجمع بين الصفة العضوية والنشاط الوظيفي، حيث تُسند إدارة العديد من المرافق إلى مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو اقتصادي، مع خضوعها لوصاية الدولة ورقابتها، وفي الوقت ذاته تُحدد طبيعة نشاطها بكونه موجّهًا لتحقيق المنفعة العامة. كما يظهر هذا التوجه في الصفقات العمومية وعقود الامتياز التي تجمع بين تدخل الإدارة ومشاركة القطاع الخاص في تسيير المرافق العامة⁽¹⁾.

ويتربط على اعتماد المعيار المختلط تحقيق توازن دقيق بين اعتبارات المصلحة العامة ومتطلبات الفعالية الاقتصادية، حيث يسمح للإدارة بالاحتفاظ بدورها التوجيهي والرقابي، وفي الوقت نفسه يتيح الاستفادة من مرونة ونجاعة أساليب التسيير الحديثة. كما يساهم في توسيع نطاق المرافق العامة دون الإخلال بوحدة مفهومها القانوني.

غير أن هذا المعيار رغم مزاياه، يطرح بعض الصعوبات التطبيقية، خاصة فيما يتعلق بتحديد الحد الفاصل بين المرفق العام والنشاط الخاص، في ظل تداخل الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص. غير أن الفقه الحديث يعتبر أن هذه الصعوبات لا تقلل من أهميته، بل تؤكد ضرورة اعتماده كإطار مرّن لتكييف مختلف صور النشاط الإداري.

وعليه، فإن المعيار المختلط يُعد أكثر المعايير تطورًا وشمولًا في تحديد مفهوم المرفق العام، لأنه يجمع بين البعد العضوي والبعد الوظيفي في آن واحد، ويعكس بشكل أدق واقع الدولة الحديثة التي لم تعد تحتكر تسيير الخدمات العامة، بل أصبحت تشارك في تنظيمها والإشراف عليها ضمن إطار قانوني يوازن بين المصلحة العامة وفعالية التسيير⁽²⁾.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 25 وما بعدها.

² - فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 82 وما بعدها.

✓ المبحث الرابع: تطور فكرة المرفق العام

تطورت فكرة "المرفق العام" من مفهوم الدولة الحارسة الذي يقتصر على الأمن والدفاع، إلى مفهوم الدولة المتدخلة في الاقتصاد، وصولاً إلى العصر الحديث حيث باتت تركز على تقديم الخدمات إلكترونياً وتطبيق قواعد "الحكامة الرشيدة"، معتمدة على مبادئ المساواة، الاستمرارية، والتكيف المستمر مع الاحتياجات العامة.

✓ المطلب الأول: المدرسة التقليدية للمرفق العام

ظهرت المدرسة التقليدية في فرنسا مع بداية القرن العشرين، واعتبرت أن المرفق العام هو أساس القانون الإداري ومعياري اختصاص القضاء الإداري، ومن أبرز روادها الفقيه ليون دوجي. تُعدّ المدرسة التقليدية للمرفق العام من أهم الاتجاهات الفقهية التي أسهمت في بلورة مفهوم المرفق العام وتحديد معايير القانونية، وقد ارتبطت نشأتها أساساً بالفقه الإداري الفرنسي في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، خاصة مع مدرسة بوردو التي كان من أبرز أعلامها "ليون دوجي" و"لويس رولان". وقد انطلقت هذه المدرسة من فكرة مركزية مفادها أن المرفق العام هو جوهر القانون الإداري، وأنه الأساس الذي تُبنى عليه قواعد الاختصاص وتحديد طبيعة النشاط الإداري وتمييزه عن النشاط الخاص. ومن ثم، فإن كل نشاط تتولاه الدولة أو شخص من أشخاص القانون العام ويستهدف تحقيق منفعة عامة يُعدّ مرفقاً عاماً يخضع لنظام قانوني خاص يتسم بامتيازات السلطة العامة⁽¹⁾.

وقد قامت المدرسة التقليدية على معيار عضوي ومادي في آن واحد، إذ اشترطت من جهة أن يكون المرفق العام تابعاً لشخص من أشخاص القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية، أو المؤسسات العامة)، ومن جهة أخرى أن يكون النشاط الذي يزاوله هذا الشخص موجهاً لتحقيق المصلحة العامة. غير أن الاتجاه الغالب داخل هذه المدرسة ميّلت إلى تغليب المعيار المادي، أي التركيز على طبيعة النشاط ذاته أكثر من التركيز على الشخص القائم به، فالعبرة ليست بالجهة

¹ - Louis Rolland, Précis de droit administratif, Dalloz, Paris, 1926, p. 12.

التي تدير النشاط فقط، وإنما بكونه نشاطاً ذا نفع عام يخضع لنظام قانوني متميز يهدف إلى ضمان استمرارية المرفق العام وتكيفه مع حاجات الجمهور.

كما أسهمت هذه المدرسة في تكريس مجموعة من المبادئ الأساسية التي أصبحت تشكل العمود الفقري لنظرية المرفق العام، وعلى رأسها مبدأ استمرارية المرفق العام الذي يقتضي عدم توقف الخدمات العامة حتى في الظروف الاستثنائية، ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير أو التكيف بما يتماشى مع تطور الحاجات العامة، بالإضافة إلى مبدأ المساواة أمام المرفق العام الذي يضمن استفادة جميع الأفراد دون تمييز من خدماته. وقد اعتبرت هذه المبادئ انعكاساً مباشراً لطبيعة الوظيفة الاجتماعية للدولة، التي لم تعد تقتصر على الحياد، بل أصبحت تتدخل لضمان تحقيق الصالح العام.

ومع ذلك، لم تسلم المدرسة التقليدية من النقد، حيث وُجّهت إليها عدة ملاحظات تتعلق بمرونتها الزائدة وصعوبة ضبط مفهوم المرفق العام بدقة، إذ أن ربطه بالمصلحة العامة يجعل نطاقه متغيراً بتغير السياسات العامة وتوسع دور الدولة. كما أن التطور الاقتصادي والاجتماعي، وظهور نشاطات يقوم بها أشخاص القانون الخاص لتحقيق أغراض ذات نفع عام، أدى إلى تراجع صرامة هذا المفهوم التقليدي، وفتح المجال أمام المدرسة الحديثة التي أعادت النظر في معيار المرفق العام وربطته أكثر بمعايير وظيفية وتنظيمية متعددة.

وفي ضوء هذا التطور، يمكن القول إن المدرسة التقليدية رغم محدوديتها، قد لعبت دوراً تأسيسياً حاسماً في بناء نظرية المرفق العام في القانون الإداري، إذ وضعت الإطار النظري الأول الذي انطلقت منه باقي الاتجاهات الفقهية، وأسهمت في ترسيخ فكرة أن الإدارة العامة ليست مجرد سلطة ضبط، بل هي أيضاً جهاز خدمي يهدف إلى تحقيق النفع العام وضمان تلبية الحاجات الجماعية بصورة منتظمة ومستمرة.

ولكن فكرة المرفق العام تعرضت لانتقادات عديدة نتيجة تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية وظهور المرافق الاقتصادية التي تخضع أحياناً لقواعد القانون الخاص، كما أدى ظهور المؤسسة الخاصة ذات النفع العام إلى إضعاف المعيار التقليدي للمرفق العام، وظهور

أزمة المرفق العام، وتكمن هذه الأزمة في تراجع المفهوم التقليدي الذي كان يعتبر الدولة محتكرة لتقديم الخدمات، وعدم قدرته على مواكبة التغيرات الاقتصادية الحديثة، أدى هذا إلى ظهور أزمة معيارية في القانون الإداري (حيث لم يعد وجود المرفق دليلاً وحيداً لاختصاص القضاء)، وبرزت الحاجة لأساليب جديدة تتمثل الأزمة في عدة تحولات جذرية واجهت المرفق العام التقليدي:

• توسع نشاط الدولة :اتجهت الدولة نحو التدخل في مجالات تجارية وصناعية (كالاتصالات والنقل والطاقة)، مما أحدث تصادماً بين طابع "المرفق العام" (الذي يهدف للمصلحة العامة) و"الطابع التجاري" (الذي يتطلب السرعة والربحية).

• ظهور الخصخصة: دخول أشخاص القانون الخاص (الشركات الاستثمارية والخواص) في إدارة وتسيير مرافق حيوية، وهو ما كسر احتكار الدولة المطلق للخدمة العمومية.

• أزمة المعيار القانوني: في السابق كان "المرفق العام" هو المعيار الأساسي لتطبيق قواعد القانون الإداري. وبسبب تنوع الأنشطة، ظهرت مرافق لا تستخدم وسائل القانون العام، مما أحدث إرباكاً للفقه والقضاء⁽¹⁾.

✓ المطلب الثاني: الاتجاهات الحديثة للمرفق العام

تُمثل المدرسة الحديثة للمرفق العام مرحلة متقدمة في تطور فكرة المرفق العام داخل القانون الإداري، وقد جاءت كردّ فعل على محدودية المدرسة التقليدية التي بالغت في ربط مفهوم المرفق العام بالمصلحة العامة وبالطبيعة القانونية للنشاط الإداري⁽²⁾، مما أدى إلى اتساع غير منضبط لهذا المفهوم. وقد برزت المدرسة الحديثة، خاصة مع تطور الفقه الإداري الفرنسي في منتصف القرن العشرين، متأثرةً بالتحولات الاقتصادية والاجتماعية وبتوسع تدخل الدولة من جهة، وظهور أساليب جديدة لإدارة المرافق العامة تعتمد على الشراكة مع

¹- عبد الكريم الطالب، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المعرفة، الرباط، 2012، ص 48 وما بعدها.

²- محمد الإدريسي العلمي المشيخي، القانون الإداري (دراسة في التنظيم والنشاط الإداري)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2009، ص 62 وما بعدها.

القطاع الخاص من جهة أخرى، الأمر الذي فرض إعادة النظر في المعايير الكلاسيكية للمرفق العام

وقد انطلقت هذه المدرسة من فكرة جوهرية مفادها أن المرفق العام لم يعد معياراً وحيداً أو كافياً لتأسيس القانون الإداري أو لتحديد نطاقه، بل أصبح مجرد أحد العناصر التي تتداخل مع معايير أخرى أكثر مرونة وواقعية، مثل معيار السلطة العامة ومعيار الخدمة العامة ومعيار المصلحة العامة المتغيرة. وبذلك تم التخلي تدريجياً عن الفكرة التي كانت تعتبر المرفق العام حجر الزاوية الوحيد للقانون الإداري، لصالح تصور أكثر تركيباً وواقعية يعكس تعدد وظائف الدولة الحديثة وتنوع أدوات تدخلها.

ومن أبرز ما جاءت به المدرسة الحديثة أيضاً إعادة النظر في المعيار العضوي، حيث لم يعد من الضروري أن يُدار المرفق العام حصرياً من طرف شخص من أشخاص القانون العام، إذ أصبح من الممكن إسناد تسييره إلى أشخاص القانون الخاص، سواء في إطار عقود الامتياز أو التفويض أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، لا يفقد النشاط صفته كمرفق عام طالما ظل خاضعاً لرقابة الإدارة العامة وملتزماً بتحقيق النفع العام وضمان استمرارية الخدمة. وهذا التحول يعكس بوضوح مرونة المفهوم الحديث للمرفق العام وتحرره من القيود الشكلية الصارمة التي تبنتها المدرسة التقليدية.

كما أولت المدرسة الحديثة أهمية كبيرة لمعيار الوظيفة أو النشاط بدل التركيز على الطبيعة القانونية للجهة القائمة به، إذ أصبح جوهر المرفق العام يُقاس بمدى ارتباطه بتلبية حاجات الجمهور وتحقيق الصالح العام، بصرف النظر عن الشكل التنظيمي الذي يتخذه. وقد أدى ذلك إلى الاعتراف بوجود مرافق عامة اقتصادية وتجارية وصناعية، تخضع أحياناً لقواعد القانون الخاص في تسييرها، دون أن تفقد صفتها العامة، وهو ما يعكس ازدواجية النظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة في الدولة المعاصرة.

ومن جهة أخرى، ساهمت المدرسة الحديثة في تعزيز فكرة "تراجع الدولة المنفذة" لصالح "الدولة المنظّمة"، حيث لم تعد الإدارة تتولى بنفسها إدارة كل المرافق، بل أصبحت تركز على

التنظيم والرقابة والتوجيه، تاركة التنفيذ للقطاع الخاص في كثير من الأحيان. وهذا التحول أدى إلى بروز مفهوم "الرفق العام المُفوض" أو "المرفق العام المفوض"، الذي يُدار من طرف أشخاص خاصة تحت إشراف الإدارة العامة، مع خضوعهم لالتزامات الخدمة العامة مثل الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف⁽¹⁾.

كما أكدت هذه المدرسة أن فكرة المرفق العام لم تعد ثابتة أو جامدة، بل هي فكرة مرنة ومتطورة تتغير بتغير حاجات المجتمع وتطور السياسات العامة للدولة. وبذلك أصبح المرفق العام مفهوماً وظيفياً أكثر منه مفهوماً عضوياً أو شكلياً، مما سمح بتوسيع نطاقه ليشمل مجالات جديدة لم تكن تُعد تقليدياً من قبيل المرافق العامة، مثل بعض الخدمات الاقتصادية والاجتماعية التي يضطلع بها القطاع الخاص تحت إشراف الدولة.

وخلاصة القول، فإن المدرسة الحديثة للمرفق العام لم تُلغ المفهوم التقليدي، وإنما أعادت صياغته وتوسيعه بما يتماشى مع التحولات العميقة التي عرفتھا الدولة المعاصرة، لتجعل من المرفق العام فكرة مرنة، وظيفية، متعددة الأبعاد، تقوم على التوازن بين المصلحة العامة وفعالية التسيير، وبين دور الدولة كضامن ودورها كمُنظم، وهو ما منح نظرية المرفق العام قدرة أكبر على التكيف والاستمرار في القانون الإداري الحديث.

أصبحت فكرة المرفق العام في الفكر الحديث أكثر مرونة، ولم تعد مرتبطة حصراً بالدولة بل امتدت لتشمل الجودة والشفافية والمردودية من أهم المعايير الحديثة التي تحكم نشاط المرافق العامة.

كما تشهد "الاتجاهات الحديثة للمرفق العام" تحولاً جذرياً من مفهوم الإدارة التقليدية الاحتكارية إلى فلسفة "الخدمة العمومية". يركز هذا التطور على تكريس مبادئ الحوكمة، الجودة، والشفافية، والانفتاح على آليات القطاع الخاص حيث امتدت إلى أشكال جديدة من

¹ - الهادي بن حامد، القانون الإداري التونسي (الجزء المتعلق بالنشاط الإداري)، مركز النشر الجامعي، تونس، 2011، ص 78 وما بعدها.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص عبر عقود التفويض والشراكة لرفع مستوى الكفاءة، فلم تعد المبادئ الكلاسيكية الثلاثة (المساواة، الاستمرارية، والتكيف) كافية لتسيير المرافق العامة في ظل متطلبات العصر الحديث. وقد ظهرت مفاهيم جديدة تعزز كفاءة الخدمة، وتشمل:

- مبدأ الجودة والنوعية: التركيز على إرضاء المرتفقين وتحسين الاستقبال ومعالجة الشكاوى.

- الشفافية والحياد: ضمان تكافؤ الفرص، ووضوح إجراءات تقديم الخدمة العامة بعيداً عن أي تمييز أو تعسف.

- الإنصاف في التغطية: ضمان وصول الخدمات والمرافق العمومية جغرافياً لجميع المواطنين عبر مختلف مناطق البلاد⁽¹⁾.

يتضح مما سبق أن المرفق العام يمثل حجر الزاوية في القانون الإداري، وأن تطوره ارتبط بتطور دور الدولة ووظائفها، كما أن تعدد معايير تعريفه يعكس أهمية هذا المفهوم وتعقيده خاصة في ظل التحولات الاقتصادية والإدارية الحديثة.

❖ الفصل الثاني: أنواع المرافق العامة

يُعدّ تصنيف المرافق العامة خطوة منهجية أساسية في دراسة القانون الإداري، إذ يهدف إلى إبراز التعدد والتنوع الذي يميز تدخلات الإدارة العامة في تلبية الحاجات الجماعية، وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة الأنشطة التي تضطلع بها هذه المرافق، ومدى ارتباطها بالوظيفة الاقتصادية أو الاجتماعية أو الإدارية للدولة. فالمرفق العام لم يعد وحدة قانونية متجانسة، بل أصبح مفهوماً مرناً يتسع ليشمل أنشطة متعددة تتباين من حيث موضوعها وغاياتها

¹ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية/عمان، 2009، ص 110 وما بعدها.

وأساليب تسييرها، الأمر الذي يقتضي اعتماد معايير تصنيف دقيقة تسمح بفهم بنيته القانونية والتنظيمية.

وانطلاقاً من هذا التعدد، استقر الفقه الإداري على تقسيم المرافق العامة إلى أنواع مختلفة، بحسب معيار النشاط أو موضوع الخدمة، أو بحسب طبيعة النظام القانوني الذي تخضع له، أو من حيث أسلوب إدارتها وتمويلها. ويُسهّم هذا التصنيف في تحديد النظام القانوني الواجب التطبيق على كل فئة من المرافق، سواء من حيث خضوعها لقواعد القانون العام أو الخاص، أو من حيث مدى تمتعها بامتيازات السلطة العامة، كما يسمح بتوضيح حدود تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، ويعكس في الوقت ذاته تطور دورها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ومنظمة.

وعليه، فإن دراسة أنواع المرافق العامة لا تُعد مجرد تقسيم نظري، بل هي أداة تحليلية ضرورية لفهم كيفية تنظيم الخدمة العامة وضمان استمراريته وتكيفها مع حاجات الأفراد، بما يحقق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضرورات الفعالية الإدارية والاقتصادية.

ولذلك سعى الفقه الإداري إلى وضع تقسيمات مختلفة للمرافق العامة بحسب طبيعة النشاط أو النطاق الجغرافي أو أسلوب الإدارة.

✓ المبحث الأول: المرافق العامة الإدارية

تُعدّ المرافق العامة الإدارية من أهم صور المرافق العامة وأكثرها شيوعاً في التنظيم الإداري للدولة، وهي تمثل ذلك النوع من المرافق الذي يهدف أساساً إلى إشباع الحاجات العامة ذات الطابع الإداري أو السيادي، دون أن تكون ذات طبيعة اقتصادية أو تجارية. ويُقصد بها تلك المرافق التي تتولى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إدارتها مباشرةً أو تحت إشرافها، بغرض تقديم خدمات عامة مرتبطة بوظائفها التقليدية، مثل الأمن، العدالة، التعليم العام، الصحة العمومية، والإدارة المحلية، وذلك في إطار من النظام القانوني العام الذي يضمن تحقيق المصلحة العامة بانتظام واستمرار.

وتتميز المرافق العامة الإدارية بجملة من الخصائص القانونية التي تميزها عن غيرها من المرافق، لعل أبرزها خضوعها في الغالب لقواعد القانون العام، وتمتعها بامتيازات السلطة العامة التي تسمح لها باتخاذ قرارات إدارية نافذة بإرادتها المنفردة، فضلاً عن خضوعها لمبادئ المرفق العام الأساسية، وعلى رأسها مبدأ الاستمرارية ومبدأ المساواة أمام المرفق العام ومبدأ قابلية التكيف مع المتغيرات⁽¹⁾، كما أنها لا تهدف إلى تحقيق الربح، وإنما تنحصر غايتها في خدمة الصالح العام، وهو ما يميزها عن المرافق الاقتصادية التي قد تعتمد على أساليب تسير تجارية. لذلك سنقسم هذا المبحث إلى بيان مفهوم المرافق العامة الإدارية في مطلب أول، ثم بيان خصائصها في مطلب ثاني، ثم الأمثلة المعبرة عن هذه المرافق في مطلب ثالث.

✓ المطلب الأول: مفهوم المرافق العامة الإدارية

إن مفهوم المرافق العامة الإدارية من المفاهيم المحورية في القانون الإداري، حيث يشكّل أحد أبرز تجليات تدخل الدولة في الحياة العامة بهدف إشباع الحاجات الأساسية للأفراد وضمان سير المرافق الحيوية بانتظام واستمرار. ويُقصد بالمرفق العام الإداري ذلك النشاط الذي تتولاه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة، والذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة في مجالات إدارية بحتة، لا تتسم بالطابع التجاري أو الصناعي، مثل العدالة، والأمن، والتعليم، والصحة العمومية، والإدارة المحلية⁽²⁾، ويتميز هذا النوع من المرافق بارتباطه الوثيق بوظائف الدولة التقليدية، باعتبارها سلطة عامة تسهر على تنظيم المجتمع وضمان استقراره.

ويستند تعريف المرافق العامة الإدارية إلى معيار موضوعي يتمثل في طبيعة النشاط ذاته، وليس إلى طبيعة الشخص القائم به فقط، إذ العبرة ليست بالجهة التي تدير المرفق، وإنما بطبيعة الخدمة المقدمة وارتباطها المباشر بتحقيق النفع العام غير الربحي. فكل نشاط يهدف

¹ - وليد فاضل الخصاونة، القانون الإداري الأردني، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 168 وما بعدها.

² - محمد الإدريسي العلي المشيشي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 84 وما بعدها.

إلى تلبية حاجات جماعية أساسية، ويخضع في تنظيمه وإدارته لقواعد القانون العام، ويُمارس في إطار امتيازات السلطة العامة، يُعدّ مرفقًا عامًا إداريًا، حتى وإن تم في بعض الحالات إسناد تسييره إلى أشخاص من القانون الخاص تحت رقابة الإدارة.

كما يتسم المرفق العام الإداري بطبيعته غير الربحية، إذ إن الغاية الأساسية منه ليست تحقيق العائد المالي، وإنما ضمان توفير خدمة عامة منتظمة ومستمرة لجميع المواطنين على قدم المساواة. ويترتب على ذلك خضوعه لمجموعة من المبادئ القانونية الأساسية، وعلى رأسها مبدأ استمرارية المرفق العام الذي يفرض عدم توقف الخدمة مهما كانت الظروف، ومبدأ المساواة الذي يضمن استفادة جميع المنتفعين دون تمييز، ومبدأ قابلية التكيف الذي يسمح بتطوير أساليب تسيير المرفق بما يتلاءم مع حاجات المجتمع المتغيرة.

ومن زاوية أخرى، يرتبط مفهوم المرافق العامة الإدارية ارتباطًا وثيقًا بفكرة السلطة العامة، إذ تتمتع هذه المرافق بامتيازات قانونية خاصة تمكنها من اتخاذ قرارات نافذة بإرادتها المنفردة، وفرض النظام داخل نطاق نشاطها، وهو ما يميزها عن الأنشطة الخاصة التي تخضع في الغالب لقواعد القانون الخاص. كما أنها تُعدّ أداة أساسية لتحقيق السياسة العامة للدولة، من خلال تجسيد تدخلها في المجالات الحساسة التي لا يمكن تركها لقواعد السوق أو المبادرات الفردية.

وبذلك، يمكن القول إن المرافق العامة الإدارية تمثل النموذج الكلاسيكي للمرفق العام في القانون الإداري، حيث تجمع بين عنصر التنظيم القانوني العام، وغاية تحقيق النفع العام، وطبيعة النشاط غير التجاري، مما يجعلها ركيزة أساسية في بناء الدولة الحديثة وضمان استمرارية الخدمات العمومية الأساسية، وبعبارة مختصرة هي تلك المرافق التي تهدف إلى إشباع حاجات عامة ذات طابع إداري أو اجتماعي دون استهداف الربح، وتخضع غالبًا لقواعد القانون العام.

✓ المطلب الثاني: خصائص المرافق العامة الإدارية

تتميّز المرافق العامة الإدارية بجملة من الخصائص القانونية التي تميزها عن غيرها من صور

المرافق العامة، ولا سيما المرافق العامة الاقتصادية، حيث تعكس هذه الخصائص الطبيعة السيادية والخدمية للدولة بوصفها سلطة عامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة دون استهداف الربح. وتُعد هذه الخصائص بمثابة الأساس الذي يُبنى عليه النظام القانوني الذي يحكم هذا النوع من المرافق، سواء من حيث تنظيمه أو تسييره أو خضوعه لرقابة الإدارة العامة.

ومن أبرز خصائص المرافق العامة الإدارية خضوعها في الغالب الأعم لقواعد القانون العام، إذ تُدار وفق نظام قانوني متميز يختلف عن قواعد القانون الخاص، ويمنح الإدارة سلطات استثنائية تتجلى في إصدار القرارات الإدارية المنفردة الملزمة، وإمكانية تعديل أو إنهاء بعض الأوضاع القانونية تحقيقًا للمصلحة العامة. ويترب عن ذلك تمتع هذه المرافق بامتيازات السلطة العامة، وهو ما يجعلها في مركز قانوني غير متكافئ مع الأفراد، على خلاف العلاقات التعاقدية المدنية التي تقوم على مبدأ المساواة بين الأطراف.

كما تتميز المرافق العامة الإدارية بغياب الهدف الربحي، حيث لا تسعى إلى تحقيق الأرباح أو الفوائد المالية، وإنما ينحصر هدفها الأساسي في إشباع الحاجات العامة وضمان تقديم خدمات عمومية أساسية للمواطنين. وهذا الطابع غير التجاري ينعكس على طريقة تمويلها، إذ تعتمد غالبًا على ميزانية الدولة أو الجماعات المحلية، بدل الاعتماد على موارد ذاتية ناتجة عن نشاط اقتصادي تنافسي، وهو ما يعزز بعدها الاجتماعي والخدمي.

ومن الخصائص الجوهرية أيضًا خضوع المرافق العامة الإدارية لمبادئ المرفق العام الأساسية، وعلى رأسها مبدأ استمرارية المرفق العام الذي يفرض تقديم الخدمة دون انقطاع حتى في الظروف الاستثنائية، ومبدأ المساواة أمام المرفق العام الذي يضمن تمكين جميع المنتفعين من الاستفادة من خدماته دون تمييز أو محاباة، إضافة إلى مبدأ قابلية التكيف أو التغير الذي يسمح بتعديل أساليب تنظيم المرفق وتسييره بما يتماشى مع تطور الحاجات العامة والتقدم التقني والاجتماعي.

كما تتسم هذه المرافق بارتباطها الوثيق بالسلطة الإدارية، إذ تُنشأ وتُنظم وتُراقب من طرف الدولة أو الجماعات الإقليمية، وتخضع لرقابة إدارية صارمة تهدف إلى ضمان حسن سيرها وفعالية خدماتها. وغالبًا ما يتم إدارتها بصورة مباشرة من طرف أشخاص القانون العام، إلا أنه قد يُعهد بتسيير بعضها إلى هيئات خاصة، دون أن تفقد صفتها الإدارية طالما بقيت خاضعة لرقابة السلطة العامة وملتزمة بتحقيق النفع العام.

وبناءً على ذلك، يمكن القول إن خصائص المرافق العامة الإدارية تعكس طبيعتها القانونية المزدوجة، فهي من جهة أدوات قانونية لإشباع الحاجات العامة، ومن جهة أخرى تجسيد مباشر لسلطة الدولة في تنظيم المجتمع وتقديم الخدمات الأساسية، بما يضمن تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمان استمرارية وجودة الخدمة العمومية¹.

وبناءً على ما سبق نجد أن المرافق العامة الإدارية تتميز بعدة خصائص أهمها:

- خضوعها للقانون الإداري
- استعمال امتيازات السلطة العامة.
- عدم استهداف الربح.
- تمتع العاملين فيها بصفة الموظف العام.

✓ المطلب الثالث: أمثلة عن المرافق العامة الإدارية

تتعدد أمثلة المرافق العامة الإدارية بتعدد الوظائف السيادية والخدمية التي تضطلع بها الدولة، إذ تشمل طيفًا واسعًا من الأنشطة التي تستهدف إشباع الحاجات العامة غير التجارية. ومن أبرز هذه المرافق: مرافق العدالة، ومرافق الأمن والدفاع، ومرافق التعليم العمومي، ومرافق الصحة العمومية، إضافة إلى مرافق الإدارة المحلية كالجماعات الإقليمية. وتُجسّد هذه

¹ - محمد بن أحمد السيف، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2016، ص 187 وما بعدها.

المرافق في مجموعها النموذج التقليدي لتدخل الدولة بوصفها سلطة عامة تسهر على تنظيم المجتمع وضمان استقراره.

ففيما يتعلق بمرفق العدالة، فإنه يُعدّ من أهم المرافق العامة الإدارية ذات الطابع السيادي، إذ يتولى تطبيق القانون والفصل في المنازعات وحماية الحقوق والحريات، من خلال هيئات قضائية منظمة وفق قواعد قانونية صارمة تكفل استقلال القضاء وضمان المحاكمة العادلة. ويتميز هذا المرفق بخضوعه لمبدأ المشروعية، وبكونه لا يستهدف أي غاية ربحية، وإنما يحقق وظيفة أساسية تتمثل في ترسيخ سيادة القانون وإقامة العدل بين الأفراد.

أما مرفق الأمن والدفاع، فيُعتبر من المرافق المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بسيادة الدولة، حيث يضطلع بمهام حفظ النظام العام بجوانبه الثلاثة: الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، إضافة إلى حماية الحدود والدفاع عن الإقليم الوطني. ويتميز هذا المرفق بسلطات واسعة تخول له اتخاذ تدابير وقائية وقسرية عند الاقتضاء، بما يضمن استقرار المجتمع وحماية النظام العام.

وفيما يخص مرفق التعليم العمومي، فهو يهدف إلى ضمان حق دستوري أساسي يتمثل في التعليم، من خلال توفير خدمات تربوية منظمة ومجانية أو شبه مجانية، تحت إشراف الدولة. ويخضع هذا المرفق لقواعد قانونية وتنظيمية دقيقة تهدف إلى ضمان تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين في الاستفادة من الخدمة التعليمية، كما يعكس الدور الاجتماعي للدولة في بناء الإنسان وتنمية القدرات البشرية.

كما يُعدّ مرفق الصحة العمومية من المرافق الإدارية الأساسية، إذ يتكفل بتقديم الخدمات الصحية والعلاجية والوقائية للمواطنين، عبر المستشفيات العمومية والمؤسسات الصحية التابعة للدولة. ويتميز هذا المرفق بارتباطه الوثيق بحق الإنسان في الصحة، وبخضوعه لمبدأ الاستمرارية لضمان تقديم العلاج في كل الظروف، كما يعكس البعد الإنساني والاجتماعي لوظيفة الدولة الحديثة.

أما مرافق الإدارة المحلية، كالمبليات والولايات، فهي تمثل تجسيداً لمبدأ اللامركزية الإدارية، حيث تتولى تسيير الشؤون المحلية للسكان، مثل تهيئة الإقليم، وتقديم الخدمات القرب، وإدارة المرافق المحلية. وتتمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي النسبي، مع بقائها خاضعة لرقابة وصاية إدارية من طرف الدولة، بما يضمن التوازن بين الاستقلال المحلي ووحدة الدولة⁽¹⁾.

وبذلك نستنتج أن أمثلة المرافق العامة الإدارية تعكس تنوع تدخل الدولة في مختلف المجالات الحيوية، وتبرز في الوقت ذاته الطابع الخدمي غير الربحي لهذه المرافق، التي تهدف أساساً إلى تحقيق الصالح العام وضمان استمرارية المرافق الأساسية التي يقوم عليها استقرار المجتمع.

✓ المبحث الثاني: المرافق العامة الاقتصادية

تُعدّ المرافق العامة الاقتصادية أحد أهم صور تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، وقد برزت بشكل واضح مع اتساع دور الدولة الحديثة وانتقالها من نموذج الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة والمنظمة. ويُقصد بالمرافق العامة الاقتصادية تلك الأنشطة التي تتولاها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أو حتى أشخاص القانون الخاص تحت إشرافها، والتي تهدف إلى إنتاج أو توزيع سلع أو تقديم خدمات ذات طابع اقتصادي أو تجاري، مع إمكانية تحقيق الربح أو على الأقل تغطية التكاليف، مثل مرافق النقل، والبريد والاتصالات، والكهرباء والغاز، وبعض المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري. ويتميز هذا النوع من المرافق بارتباطه المباشر بالسوق بقواعد العرض والطلب، مع احتفاظه بطابعه العام من حيث الهدف المتمثل في تحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

وتتسم المرافق العامة الاقتصادية بجملة من الخصائص القانونية التي تميزها عن غيرها من المرافق، إذ إنها تخضع في جزء كبير من نشاطها لقواعد القانون الخاص، خاصة في علاقاتها

¹ - ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 356 وما بعدها.

² - رمضان محمد بطيخ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 185 وما بعدها.

التعاقدية مع الغير، كما تعتمد على أساليب تسيير مرنة شبيهة بتلك المعتمدة في المؤسسات التجارية، بما يسمح لها بتحقيق قدر من الفعالية الاقتصادية والتنافسية. كما أنها غالبًا ما تتمتع باستقلال مالي وإداري نسبي، ويمكن أن تحقق أرباحًا أو توازنًا ماليًا، على خلاف المرافق العامة الإدارية التي يغلب عليها الطابع غير الربحي. ومع ذلك، تبقى هذه المرافق خاضعة لرقابة الدولة وللقواعد العامة التي تضمن تحقيق المصلحة العامة واستمرارية الخدمة.

أما من حيث التمييز بينها وبين المرافق العامة الإدارية، فإن الفارق الجوهرى يكمن في طبيعة النشاط والغاية منه، فالمرافق الإدارية تهدف إلى إشباع حاجات عامة أساسية ذات طابع سيادي أو اجتماعي بحت، وتخضع في الغالب لقواعد القانون العام وتمارس امتيازات السلطة العامة، بينما تهدف المرافق الاقتصادية إلى ممارسة نشاط تجاري أو صناعي في إطار يشبه نشاط القطاع الخاص، مع خضوعها المزدوج أحيانًا لقواعد القانون العام والخاص. كما أن المرافق الإدارية لا تستهدف الربح، في حين أن المرافق الاقتصادية قد تسعى إلى تحقيق التوازن المالي أو الربح، إضافة إلى أن أسلوب الإدارة في الأولى يتسم بالصرامة الإدارية، بينما يتسم في الثانية بالمرونة والاقتراب من منطق التسيير التجاري.

وبذلك، يتضح أن المرافق العامة الاقتصادية تمثل تطورًا مهمًا في وظيفة الدولة، إذ تعكس دخولها إلى المجال الاقتصادي ليس فقط كسلطة منظمة، بل أيضًا كفاعل اقتصادي، مع الحفاظ على الهدف الأساسي المتمثل في خدمة المصلحة العامة وتحقيق التوازن بين متطلبات السوق ومتطلبات العدالة الاجتماعية.

وسأطرق في هذا المبحث إلى مفهوم المرافق العامة الاقتصادية في مطلب أول، وبيان خصائصها في مبحث ثاني، ثم التمييز بينها وبين المرافق العامة الإدارية في مطلب ثالث.

✓ المطلب الأول: مفهوم المرافق العامة الاقتصادية

يُعدّ مفهوم المرافق العامة الاقتصادية من المفاهيم الحديثة نسبيًا في القانون الإداري، وقد ارتبط تطوره بتوسع دور الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، خصوصًا مع بروز فكرة

“الدولة المتدخلة” التي لم تعد تقتصر على وظائف الضبط والإدارة التقليدية، بل أصبحت تضطلع أيضاً بمهام الإنتاج والتوزيع وتقديم الخدمات ذات الطابع التجاري والصناعي. ويُقصد بالمرافق العامة الاقتصادية تلك المرافق التي تُنشئها أو تُشرف عليها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، والتي تهدف إلى ممارسة نشاط اقتصادي يتمثل في إنتاج السلع أو تقديم الخدمات أو توزيعها، في إطار يتسم بطابع تجاري أو صناعي، مع إمكانية تحقيق الربح أو على الأقل تحقيق التوازن المالي، دون أن تفقد صفتها كمرافق عامة طالما أنها تهدف في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة.¹

ويستند تعريف المرافق العامة الاقتصادية إلى معيار وظيفي بالأساس، يقوم على طبيعة النشاط الممارس أكثر من اعتماده على الطبيعة القانونية للجهة التي تتولى تسييره، إذ قد يُعهد بإدارة هذه المرافق إلى مؤسسات عامة ذات طابع صناعي وتجاري، أو حتى إلى أشخاص من القانون الخاص في إطار عقود الامتياز أو التفويض، دون أن يؤثر ذلك على طبيعتها القانونية، ما دامت تخضع لرقابة السلطة العامة وتعمل ضمن إطار يحقق الأهداف العامة للدولة. وعليه، فإن المرفق العام الاقتصادي يتميز بكونه نشاطاً مزدوج الطبيعة، يجمع بين الطابع العام من حيث الغاية، والطابع الخاص من حيث أسلوب التسيير.

كما يلاحظ أن المرافق العامة الاقتصادية تختلف عن المرافق العامة الإدارية من حيث نطاق النشاط، إذ تركز الأولى على المجالات المرتبطة بالإنتاج والخدمات القابلة للتسويق، مثل النقل، والطاقة، والبريد والاتصالات، والمياه، وبعض الصناعات الأساسية، في حين تقتصر الثانية على الأنشطة السيادية والخدمية البحتة. وهذا التمايز يعكس تطور وظيفة الدولة من مجرد سلطة تنظيمية إلى فاعل اقتصادي يشارك في الدورة الاقتصادية، خاصة في القطاعات الاستراتيجية التي تتطلب تدخلاً مباشراً لضمان الاستقرار والتوازن⁽²⁾.

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 312 وما بعدها.

² - فؤاد العطار، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 118 وما بعدها.

ومن الناحية القانونية، يتميز مفهوم المرافق العامة الاقتصادية بمرونته، إذ لا يخضع لنظام قانوني موحد، بل يتوزع بين قواعد القانون العام والخاص وفقاً لطبيعة النشاط والعلاقات القانونية الناشئة عنه. فبينما تخضع هذه المرافق في تنظيمها العام ورقابتها لقواعد القانون العام، فإن معاملاتها التجارية والتعاقدية غالباً ما تخضع لقواعد القانون الخاص، بما يحقق نوعاً من التوازن بين فعالية التسيير وضمان المصلحة العامة. كما أنها غالباً ما تتمتع باستقلال مالي وإداري نسبي يسمح لها بالعمل وفق منطق اقتصادي أقرب إلى المؤسسات الخاصة، مع بقائها تحت رقابة الدولة لضمان عدم انحرافها عن أهدافها العامة.

وبذلك، يتضح أن المرافق العامة الاقتصادية تمثل تجسيداً عملياً لتطور دور الدولة في الاقتصاد الحديث، حيث لم تعد المصلحة العامة تُفهم فقط في إطار الخدمات الإدارية التقليدية، بل امتدت لتشمل ضمان توفير السلع والخدمات الأساسية في إطار اقتصادي منظم، يوازن بين منطق السوق ومتطلبات العدالة الاجتماعية، ويضمن في الوقت ذاته استمرارية المرافق وفعاليتها، وبعبارة بسيطة المرافق الاقتصادية هي مرافق تمارس نشاطاً ذا طبيعة تجارية أو صناعية، وتستهدف بالإضافة إلى تحقيق المصلحة العامة تحقيق مردودية اقتصادية.

✓ المطلب الثاني خصائص المرافق العامة الاقتصادية

تتميز المرافق العامة الاقتصادية بجملة من الخصائص القانونية التي تعكس طبيعتها المركبة، بوصفها مرافق تجمع بين منطق المرفق العام القائم على تحقيق المصلحة العامة، ومنطق النشاط الاقتصادي القائم على الفعالية والجدوى المالية. ويترتب عن هذا التداخل أن هذه المرافق لا تخضع لنظام قانوني واحد ومطلق، بل لنظام مختلط تتداخل فيه قواعد القانون العام مع قواعد القانون الخاص، وفقاً لطبيعة النشاط والعلاقات القانونية التي تنشأ في إطار تسييرها.

ومن أبرز خصائص المرافق العامة الاقتصادية خضوعها للمزدوج للنظام القانوني، إذ تخضع من جهة لقواعد القانون العام فيما يتعلق بالتنظيم والإنشاء والرقابة، وبخاصة ما يرتبط بسلطات الإدارة الوصية وضمان احترام المصلحة العامة، كما تخضع من جهة أخرى لقواعد القانون الخاص في معاملاتها التجارية والتعاقدية وعلاقاتها مع الغير. ويُعد هذا الطابع المختلط سمة مميزة لها، تبررها ضرورة تحقيق التوازن بين فعالية التسيير الاقتصادي ومتطلبات المرفق العام⁽¹⁾.

كما تتميز هذه المرافق بإمكانية تحقيق الربح أو على الأقل السعي إلى التوازن المالي، بخلاف المرافق العامة الإدارية التي يغلب عليها الطابع غير الربحي. فالمرفق العام الاقتصادي يمارس نشاطاً ذا طبيعة تجارية أو صناعية، يهدف إلى إنتاج السلع أو تقديم الخدمات في إطار قد يخضع لمنطق السوق والعرض والطلب، مع احتفاظ الدولة بدورها في توجيه هذا النشاط لضمان عدم الإضرار بالمصلحة العامة أو الإخلال بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي.

ومن الخصائص الجوهرية أيضاً تمتع المرافق العامة الاقتصادية بقدر من الاستقلال المالي والإداري، إذ غالباً ما تُنشأ في شكل مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تتمتع بذمة مالية مستقلة وميزانية خاصة، مما يمنحها مرونة أكبر في التسيير واتخاذ القرار، ويقربها من نمط المؤسسات الخاصة من حيث الإدارة، دون أن يفقدها ذلك صفتها العمومية أو خضوعها للرقابة الإدارية.

كما تخضع هذه المرافق لرقابة الدولة أو السلطة الوصية، باعتبارها ضامنة لتحقيق المصلحة العامة، حيث تتدخل الإدارة في توجيه نشاطها وضبطه من خلال آليات الرقابة الإدارية والمالية، بما يضمن عدم انحرافها عن الأهداف التي أنشئت من أجلها. وتُعد هذه الرقابة عنصراً أساسياً للحفاظ على التوازن بين حرية التسيير من جهة، وحماية المصلحة العامة من جهة أخرى.

¹ - André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 1, 16e éd., LGDJ, Paris, 2001, p. 742.

وبذلك، يتضح أن خصائص المرافق العامة الاقتصادية تعكس طبيعتها المزدوجة، فهي من جهة مؤسسات ذات طابع اقتصادي تسعى إلى الفعالية وتحقيق التوازن المالي، ومن جهة أخرى أدوات قانونية لتحقيق المصلحة العامة في إطار تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، وهو ما يجعلها نموذجاً قانونياً مرناً يجمع بين متطلبات الخدمة العامة ومقتضيات النشاط الاقتصادي الحديث.

وبناء على ما سبق نجد أن المرافق العامة الاقتصادية تتميز بعدة خصائص أهمها :

- خضوعها الجزئي لقواعد القانون الخاص...

- اعتمادها على أساليب التسيير التجاري.

- تحقيق التوازن المالي.

- إمكانية المنافسة مع القطاع الخاص.

✓ **المطلب الثالث:** تمييز المرافق الاقتصادية عن المرافق الإدارية

يُعدّ التمييز بين المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الإدارية من المسائل الجوهرية في القانون الإداري، لما يترتب عنه من آثار قانونية مهمة تتعلق بتحديد النظام القانوني الواجب التطبيق، وطبيعة الرقابة الإدارية، وأسلوب التسيير، ومدى خضوع المرفق لقواعد القانون العام أو الخاص. ويقوم هذا التمييز أساساً على معيار مزدوج يرتبط بطبيعة النشاط من جهة، وبالهدف والغاية من جهة أخرى، حيث تتباين المرافق الإدارية عن الاقتصادية من حيث الوظيفة التي تؤديها داخل التنظيم الإداري للدولة.

فمن حيث الطبيعة، تتميز المرافق العامة الإدارية بأنها تتكفل بإنجاز وظائف سيادية وخدمات عمومية أساسية ذات طابع غير تجاري، مثل العدالة، والأمن، والتعليم، والصحة، وهي أنشطة تهدف حصرياً إلى إشباع الحاجات العامة دون السعي إلى تحقيق الربح، وتخضع في الغالب لقواعد القانون العام وتتمتع بامتيازات السلطة العامة. أما المرافق العامة الاقتصادية،

فهي تمارس نشاطاً ذا طبيعة صناعية أو تجارية يتمثل في إنتاج السلع أو تقديم الخدمات القابلة للتسويق، مثل النقل والطاقة والاتصالات، وتخضع في جزء كبير من نشاطها لقواعد القانون الخاص، بما يسمح لها بالعمل وفق منطق اقتصادي أقرب إلى المؤسسات التجارية.

أما من حيث الغاية، فإن المرافق الإدارية تهدف أساساً إلى تحقيق المصلحة العامة في بعدها السيادي والاجتماعي، دون اعتبار للجدوى المالية، في حين أن المرافق الاقتصادية تسعى إلى تحقيق التوازن المالي أو حتى تحقيق الربح، مع مراعاة المصلحة العامة كهدف نهائي وليس كغاية مباشرة. وهذا الاختلاف في الهدف ينعكس على أسلوب التسيير، حيث تتسم المرافق الإدارية بالصرامة والارتباط المباشر بالسلطة الإدارية، بينما تتسم المرافق الاقتصادية بالمرونة والاستقلال النسبي في الإدارة والتمويل.

كما يظهر التمييز بينهما من خلال النظام القانوني المطبق، إذ تخضع المرافق الإدارية في الغالب لقواعد القانون العام وما يرتبط بها من امتيازات السلطة العامة، بينما تخضع المرافق الاقتصادية لنظام مختلط يجمع بين القانون العام في جانب التنظيم والرقابة، والقانون الخاص في جانب المعاملات والعلاقات التعاقدية. وبناءً على ذلك، فإن هذا التمييز لا يقتصر على الجانب النظري، بل يمتد إلى آثار عملية مهمة تمسّ طبيعة القرارات الإدارية، ومسؤولية الإدارة، ووسائل الرقابة القضائية، مما يجعل فهمه ضرورياً لاستيعاب بنية المرفق العام في القانون الإداري الحديث⁽¹⁾.

وبناء على ما سبق يمكن التمييز بين المرافق الاقتصادية والإدارية من خلال:

● طبيعة النشاط.

● أسلوب التمويل.

¹ - عبد القادر بن دماش، "معيّار التفرقة بين المرفق العام الإداري والمرفق العام الصناعي والتجاري"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، العدد 2، 2014، ص 45 وما بعدها.

• طبيعة العقود.

• النظام القانوني للعاملين.

✓ المبحث الثالث: المرافق العامة المهنية والاجتماعية

تُعدّ المرافق العامة المهنية والاجتماعية من أهم صور المرافق العامة التي استحدثتها الدولة الحديثة استجابةً للتحوّلات الاقتصادية والاجتماعية، حيث تهدف إلى تحقيق الحماية الاجتماعية للفئات المهنية المختلفة وضمان استقرار الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للأفراد. ويقصد بالمرافق العامة المهنية تلك المرافق التي تُنشأ لخدمة فئة مهنية محددة أو قطاع معين من قطاعات النشاط الاقتصادي، كهيئات الضمان الاجتماعي، وصناديق التقاعد، وهيئات تنظيم المهن المختلفة، ومؤسسات التأمينات الاجتماعية، والغرف المهنية التي تُسهّم في تنظيم النشاط المهني والدفاع عن المصالح المشتركة لأعضائها. أما المرافق العامة الاجتماعية فهي المرافق التي تستهدف تحقيق الرعاية الاجتماعية للأفراد وتحسين ظروفهم المعيشية، من خلال تقديم خدمات متنوعة في مجالات الضمان الاجتماعي، والتشغيل، والإسكان الاجتماعي، ورعاية الطفولة والأمومة، وحماية الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، ومساعدة الفئات الهشة والمعوزة⁽¹⁾.

وتستند هذه المرافق إلى فكرة التضامن الاجتماعي التي أصبحت من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة المعاصرة، إذ لم يعد دور الدولة مقتصرًا على حفظ الأمن والنظام العام، وإنما امتد ليشمل التدخل الإيجابي لضمان الحد الأدنى من العدالة الاجتماعية وتحقيق التنمية البشرية المستدامة. ولذلك فإن نشاط المرافق العامة المهنية والاجتماعية يكتسي طابعاً

¹ - عبد القادر قارة، "الضمان الاجتماعي كمرفق عام اجتماعي: الطبيعة القانونية وآليات الحماية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد 5، العدد 2، 2018، ص 85 وما بعدها.

إنسانياً واجتماعياً واضحاً، يهدف إلى إشباع حاجات جماعية ذات أهمية جوهرية تتعلق بحماية الكرامة الإنسانية وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي داخل المجتمع⁽¹⁾.

ومن الناحية القانونية، تتميز المرافق العامة المهنية والاجتماعية بخضوعها لمجموعة من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة، وعلى رأسها مبدأ استمرارية المرفق العام الذي يقتضي ضمان تقديم الخدمات الاجتماعية والمهنية بصورة منتظمة ودائمة دون انقطاع، ومبدأ المساواة بين المتفاعلين الذي يفرض تمكين جميع المستفيدين المستوفين للشروط القانونية من الحصول على الخدمات ذاتها دون أي تمييز غير مشروع، فضلاً عن مبدأ قابلية المرفق للتكيف والتطوير بما يسمح له بمواكبة التحولات الاجتماعية والاقتصادية والاحتياجات المتجددة للمجتمع.

كما تتميز هذه المرافق بكونها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الدولة الاجتماعية، حيث تشكل إحدى الأدوات القانونية والمؤسسية التي تعتمد عليها السلطات العامة لتجسيد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، مثل الحق في الضمان الاجتماعي، والحق في العمل، والحق في الحماية الاجتماعية، والحق في الاستفادة من خدمات الرعاية والتكافل الاجتماعي. ومن ثم فإن المرافق العامة المهنية والاجتماعية لا تؤدي مجرد وظيفة خدمية، بل تضطلع بدور تنموي واستراتيجي يساهم في تحقيق التوازن الاجتماعي، والحد من مظاهر الفقر والإقصاء الاجتماعي، وتعزيز الاستقرار المهني والاقتصادي للأفراد، الأمر الذي يجعلها من المرافق العامة ذات الأهمية الحيوية في بناء دولة القانون وتحقيق أهداف العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة⁽²⁾.

كما تُعدّ المرافق العامة العلمية والثقافية من المرافق العامة ذات الطابع الحضاري والاستراتيجي، إذ تهدف إلى تنمية القدرات الفكرية والعلمية والثقافية للأفراد، والمساهمة في

¹ - سمير بوحفص، "الغرف المهنية بين التنظيم المهني والمرفق العام"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 7، 2019، ص 133 وما بعدها.

² - نجلاء فتحي، "دور المرافق العامة الثقافية في الحفاظ على الهوية الوطنية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المنصورة، المجلد 12، العدد 1، 2021، ص 65 وما بعدها.

بناء مجتمع المعرفة وترسيخ الهوية الوطنية والمحافظة على التراث الحضاري للأمة، لذلك سأتناول المرافق المهنية في المطلب الأول، والمرافق الاجتماعية في مطلب ثاني، ثم المرافق العلمية والثقافية في مطلب ثالث.

✓ المطلب الأول: المرافق العامة المهنية

تُعدّ المرافق العامة المهنية من المرافق العامة المتخصصة التي استحدثتها الدولة الحديثة استجابةً لتطور الوظائف الاقتصادية والاجتماعية واتساع نطاق التدخل الإداري في مختلف مجالات الحياة العامة. ويُقصد بها مجموع الهيئات والمؤسسات التي تُنشأ أو تُعترف بها السلطة العامة بقصد تنظيم نشاط مهني معين، وضمان حسن ممارسته، والسهر على حماية المصالح المهنية والاقتصادية والاجتماعية للأشخاص المنتمين إلى ذلك النشاط. وتستهدف هذه المرافق تحقيق منفعة عامة ذات طبيعة مهنية من خلال تأطير وتنظيم المهن المختلفة وضبط شروط الالتحاق بها ومراقبة ممارستها بما يكفل احترام القواعد القانونية والأخلاقية التي تحكمها. ومن أبرز أمثلتها الهيئات المهنية والنقابات ذات الطابع العام والغرف المهنية كغرف التجارة والصناعة والفلاحة والحرف، فضلاً عن الهيئات المنظمة للمهن الحرة كالمحاماة والموثقين والأطباء والمهندسين وغيرهم⁽¹⁾.

وتتميز المرافق العامة المهنية بكونها تؤدي وظيفة تنظيمية تتجاوز مجرد تقديم خدمة للأفراد، إذ تضطلع بمهمة تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة لأعضاء المهنة ومتطلبات المصلحة العامة. فالمرجع لا يهدف من إنشاء هذه المرافق إلى خدمة فئة مهنية بعينها فحسب، وإنما يسعى إلى ضمان ممارسة الأنشطة المهنية في إطار من الشرعية والكفاءة والشفافية، بما ينعكس إيجاباً على المجتمع ككل.

¹ - سمير بوحفص، "الغرف المهنية بين التنظيم المهني والمرفق العام"، رجع سابق، ص 133 وما بعدها.

ولذلك تُمنح هذه المرافق في كثير من الأحيان صلاحيات تنظيمية وتأديبية تمكّنها من وضع القواعد المهنية ومراقبة احترامها واتخاذ الإجراءات اللازمة في مواجهة المخالفات المهنية، وهو ما يمنحها مركزاً قانونياً متميزاً ضمن منظومة المرافق العامة.

ومن الناحية القانونية، تستند المرافق العامة المهنية إلى فكرة أساسية مؤداها أن بعض الأنشطة المهنية ترتبط بالمصلحة العامة ارتباطاً وثيقاً، الأمر الذي يبرر تدخل الدولة في تنظيمها والإشراف عليها. فممارسة بعض المهن لا تقتصر آثارها على أصحابها، وإنما تمتد إلى المجتمع بأسره، كما هو الحال بالنسبة للمهن الطبية والقضائية والهندسية والمالية، وهو ما يقتضي إخضاعها لإطار قانوني يضمن احترام معايير الكفاءة والنزاهة والمسؤولية المهنية.

ومن ثمّ، فإن المرافق العامة المهنية تشكل أداة قانونية لتحقيق الرقابة على الأنشطة المهنية وضمان توافقها مع متطلبات النظام العام والمصلحة العامة.

كما تخضع المرافق العامة المهنية للمبادئ الأساسية الحاكمة للمرافق العامة، وفي مقدمتها مبدأ الاستمرارية الذي يقتضي استمرار أداء المهام المهنية والتنظيمية دون انقطاع، بما يضمن استقرار الأوضاع المهنية وحماية حقوق المنتفعين من الخدمات المرتبطة بالمهنة. كذلك يطبق عليها مبدأ المساواة، الذي يفرض معاملة جميع المنتمين إلى المهنة أو الراغبين في الالتحاق بها معاملة قانونية موحدة متى توافرت فيهم الشروط المطلوبة، بعيداً عن أي تمييز غير مبرر. ويضاف إلى ذلك مبدأ قابلية المرفق للتكيف والتطوير، الذي يسمح بتعديل قواعد تنظيم المهن وأساليب تسييرها بما يتلاءم مع التطورات الاقتصادية والتكنولوجية والاجتماعية المستجدة.¹

ويلاحظ أن المرافق العامة المهنية تحتل موقعاً وسطاً بين المرافق العامة الإدارية التقليدية والمرافق العامة الاقتصادية، فهي لا تستهدف تحقيق الربح المالي بقدر ما تسعى إلى تنظيم النشاط المهني وضمان حسن سيره، كما أنها لا تمارس نشاطاً إدارياً بحتاً، بل تؤدي وظيفة فنية

¹ - عبد القادر قارة، "الضمان الاجتماعي كمرفق عام اجتماعي: الطبيعة القانونية وآليات الحماية"، مرجع سابق، ص

وتنظيمية متخصصة تتطلب خبرة مهنية ومعرفة تقنية دقيقة. ولهذا السبب غالباً ما تُسند إدارة بعض هذه المرافق إلى هيئات مهنية تتمتع بقدر من الاستقلالية الإدارية والمالية، مع بقائها خاضعة لرقابة الدولة ضماناً لاحترام مقتضيات الشرعية وتحقيق المصلحة العامة.

وتبرز أهمية المرافق العامة المهنية في دورها المحوري في دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ تساهم في تحسين جودة الخدمات المهنية، ورفع مستوى الكفاءة والخبرة لدى الممارسين، وحماية حقوق المستفيدين من تلك الخدمات، فضلاً عن تعزيز الثقة في المعاملات المهنية والاقتصادية.

كما تشكل المرافق المهنية وسيلة فعالة لترسيخ أخلاقيات المهنة وتكريس مبادئ المسؤولية والانضباط المهني، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على فعالية المؤسسات العامة والخاصة وعلى جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. ومن ثمّ، فإن المرافق العامة المهنية تمثل أحد المظاهر الحديثة لتطور فكرة المرفق العام، وانتقالها من مجرد أداة لإشباع الحاجات الإدارية التقليدية إلى وسيلة متخصصة لتنظيم مختلف الأنشطة المهنية وخدمة أهداف التنمية الشاملة في الدولة المعاصرة.

✓ المطلب الثاني: المرافق الاجتماعية

تُعدّ المرافق العامة الاجتماعية من أهم المرافق العامة التي تجسد الوظيفة الاجتماعية للدولة الحديثة، إذ تهدف إلى تحقيق الرعاية الاجتماعية للأفراد وضمان مستوى لائق من العيش الكريم لهم، من خلال تقديم مجموعة من الخدمات الأساسية التي تتعلق بحماية الفئات الاجتماعية المختلفة وتلبية احتياجاتها الضرورية⁽¹⁾.

وقد ارتبط ظهور هذا النوع من المرافق بتطور مفهوم الدولة من الدولة الحارسة التي يقتصر دورها على حفظ الأمن والنظام العام إلى الدولة المتدخلة التي تتحمل مسؤولية تحقيق العدالة

¹ - نادية بن زيدان، "المرافق العامة الاجتماعية ودورها في تحقيق الحماية الاجتماعية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، المجلد 11، العدد 1، 2020، ص 57 وما بعدها.

الاجتماعية وضمان التضامن بين أفراد المجتمع. ومن ثمّ أصبحت المرافق العامة الاجتماعية أداة قانونية ومؤسسية تعتمد عليها السلطات العامة لتنفيذ السياسات الاجتماعية وتجسيد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تكفلها الدساتير والمواثيق الدولية.

ويقصد بالمرافق العامة الاجتماعية تلك المرافق التي تنشئها الدولة أو تشرف عليها بغرض تقديم خدمات اجتماعية تستهدف حماية الأفراد من المخاطر والاحتياجات التي قد تعترضهم في حياتهم اليومية، والعمل على تحسين ظروفهم المعيشية والاجتماعية.

وتشمل هذه المرافق مختلف المؤسسات والهيئات المعنية بالضمان الاجتماعي، والتأمينات الاجتماعية، وصناديق التقاعد، وهيئات التشغيل، ومؤسسات الرعاية الاجتماعية، ومراكز حماية الطفولة، ودور المسنين، وهيئات حماية الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، فضلاً عن المؤسسات المكلفة بتقديم المساعدات الاجتماعية للفئات الهشة ومحدودة الدخل. وتتمثل الغاية الأساسية لهذه المرافق في تعزيز التماسك الاجتماعي وتوفير الحماية اللازمة للأفراد في مواجهة المخاطر الاجتماعية المختلفة، كالبطالة والمرض والعجز والشيخوخة والفقر.

ومن الناحية القانونية، تستند المرافق العامة الاجتماعية إلى مبدأ التضامن الاجتماعي الذي يعد من المبادئ الجوهرية التي تقوم عليها الدولة المعاصرة. فالدولة لا تكتفي بضمان الحقوق والحريات المدنية والسياسية، بل تلتزم كذلك باتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المواطنين من التمتع بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا الإطار، تشكل المرافق العامة الاجتماعية الوسيلة العملية لتجسيد هذه الالتزامات، إذ تضمن توزيعاً أكثر عدالة للموارد والخدمات الاجتماعية، وتساهم في الحد من الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين مختلف فئات المجتمع. ولذلك تُعتبر هذه المرافق من أبرز مظاهر تدخل الدولة في المجال الاجتماعي تحقيقاً لمقتضيات العدالة الاجتماعية وحماية الفئات الأكثر احتياجاً⁽¹⁾.

¹ - Pierre Rosanvallon, «La solidarité comme principe de l'État social» , Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1998, p. 321 et s.

وتتميز المرافق العامة الاجتماعية بطابعها الإنساني والتضامني، حيث لا يكون الهدف من نشاطها تحقيق الربح أو العائد المالي، وإنما خدمة الإنسان وصون كرامته وضمان الحد الأدنى من مقومات العيش الكريم. ولهذا السبب تخضع هذه المرافق لاعتبارات المصلحة العامة أكثر من خضوعها لمعايير الربحية الاقتصادية، إذ يتم تمويلها غالباً من الموارد العامة للدولة أو من الاشتراكات الاجتماعية أو من أنظمة التكافل والتضامن الاجتماعي التي يقرها القانون.

كما أن الخدمات التي تقدمها تكون في الغالب موجهة إلى جميع المواطنين أو إلى فئات محددة تستوجب أوضاعها الاجتماعية توفير حماية خاصة لها، كما أنها تخضع للمبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة كافة، وفي مقدمتها مبدأ الاستمرارية الذي يفرض استمرار تقديم الخدمات الاجتماعية دون انقطاع بالنظر إلى ارتباطها المباشر بحاجات أساسية لا تقبل التأجيل أو التعطيل.

ويطبق عليها كذلك مبدأ المساواة أمام المرفق العام، الذي يقتضي تمكين جميع المستفيدين من الحصول على الخدمات الاجتماعية وفق الشروط القانونية المقررة، دون تمييز قائم على الجنس أو الأصل أو الوضع الاجتماعي أو أي سبب آخر غير مشروع.

ويضاف إلى ذلك مبدأ قابلية المرفق للتكيف والتطور، الذي يسمح للإدارة بإدخال التعديلات اللازمة على تنظيم المرافق الاجتماعية وأساليب عملها بما يتوافق مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية التي يشهدها المجتمع.

وتبرز الأهمية القانونية والاجتماعية للمرافق العامة الاجتماعية في كونها تشكل إحدى الآليات الرئيسية لتحقيق الأمن الاجتماعي والاستقرار المجتمعي. فكلما كانت خدمات الحماية الاجتماعية أكثر فعالية وشمولاً، انعكس ذلك إيجاباً على مستوى السلم الاجتماعي والاندماج الوطني، وأسهم في تعزيز ثقة الأفراد في مؤسسات الدولة. كما تساهم هذه المرافق في مكافحة الفقر والتمييز والإقصاء الاجتماعي، وتحقيق قدر أكبر من التكافؤ بين المواطنين، بما يؤدي إلى دعم التنمية البشرية وترسيخ مبادئ العدالة الاجتماعية.

وعليه، فإن المرافق العامة الاجتماعية تمثل تجسيداً عملياً لفكرة الدولة الاجتماعية التي تجعل من الإنسان محوراً لسياساتها العامة، وتسعى إلى توفير الحماية والرعاية اللازمة له في مختلف مراحل حياته. فهي ليست مجرد مؤسسات تقدم خدمات اجتماعية، وإنما تعد أدوات قانونية وتنظيمية تسهم في تحقيق التضامن الوطني، وحماية الفئات الضعيفة، وضمان التوازن الاجتماعي، بما يكرس قيم العدالة والكرامة الإنسانية ويعزز مقومات التنمية المستدامة في المجتمع.

✓ المطلب الثالث: المرافق الثقافية والعلمية

تُعدّ المرافق العامة الاجتماعية من أهم المرافق العامة التي تجسد الوظيفة الاجتماعية للدولة الحديثة، إذ تهدف إلى تحقيق الرعاية الاجتماعية للأفراد وضمان مستوى لائق من العيش الكريم لهم، من خلال تقديم مجموعة من الخدمات الأساسية التي تتعلق بحماية الفئات الاجتماعية المختلفة وتلبية احتياجاتها الضرورية. وقد ارتبط ظهور هذا النوع من المرافق بتطور مفهوم الدولة من الدولة الحارسة التي يقتصر دورها على حفظ الأمن والنظام العام إلى الدولة المتدخلة التي تتحمل مسؤولية تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان التضامن بين أفراد المجتمع. ومن ثمّ أصبحت المرافق العامة الاجتماعية أداة قانونية ومؤسسية تعتمد عليها السلطات العامة لتنفيذ السياسات الاجتماعية وتجسيد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تكفلها الدساتير والمواثيق الدولية.

ويقصد بالمرافق العامة الاجتماعية تلك المرافق التي تنشئها الدولة أو تشرف عليها بغرض تقديم خدمات اجتماعية تستهدف حماية الأفراد من المخاطر والاحتياجات التي قد تعترضهم في حياتهم اليومية، والعمل على تحسين ظروفهم المعيشية والاجتماعية. وتشمل هذه المرافق مختلف المؤسسات والهيئات المعنية بالضمان الاجتماعي، والتأمينات الاجتماعية، وصناديق التقاعد، وهيئات التشغيل، ومؤسسات الرعاية الاجتماعية، ومراكز حماية الطفولة، ودور المسنين، وهيئات حماية الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، فضلاً عن المؤسسات المكلفة بتقديم المساعدات الاجتماعية للفئات الهشة ومحدودة الدخل. وتتمثل الغاية الأساسية لهذه

المرافق في تعزيز التماسك الاجتماعي وتوفير الحماية اللازمة للأفراد في مواجهة المخاطر الاجتماعية المختلفة، كالبطالة والمرض والعجز والشيخوخة والفقر.

ومن الناحية القانونية، تستند المرافق العامة الاجتماعية إلى مبدأ التضامن الاجتماعي الذي يعد من المبادئ الجوهرية التي تقوم عليها الدولة المعاصرة. فالدولة لا تكتفي بضمان الحقوق والحريات المدنية والسياسية، بل تلتزم كذلك باتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المواطنين من التمتع بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا الإطار، تشكل المرافق العامة الاجتماعية الوسيلة العملية لتجسيد هذه الالتزامات، إذ تضمن توزيعاً أكثر عدالة للموارد والخدمات الاجتماعية، وتسهم في الحد من الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين مختلف فئات المجتمع. ولذلك تُعتبر هذه المرافق من أبرز مظاهر تدخل الدولة في المجال الاجتماعي تحقيقاً لمقتضيات العدالة الاجتماعية وحماية الفئات الأكثر احتياجاً.

وتتميز المرافق العامة الاجتماعية بطابعها الإنساني والتضامني، حيث لا يكون الهدف من نشاطها تحقيق الربح أو العائد المالي، وإنما خدمة الإنسان وصون كرامته وضمان الحد الأدنى من مقومات العيش الكريم. ولهذا السبب تخضع هذه المرافق لاعتبارات المصلحة العامة أكثر من خضوعها لمعايير الربحية الاقتصادية، إذ يتم تمويلها غالباً من الموارد العامة للدولة أو من الاشتراكات الاجتماعية أو من أنظمة التكافل والتضامن الاجتماعي التي يقرها القانون. كما أن الخدمات التي تقدمها تكون في الغالب موجهة إلى جميع المواطنين أو إلى فئات محددة تستوجب أوضاعها الاجتماعية توفير حماية خاصة لها.

كما تخضع المرافق العامة الاجتماعية للمبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة كافة، وفي مقدمتها مبدأ الاستمرارية الذي يفرض استمرار تقديم الخدمات الاجتماعية دون انقطاع بالنظر إلى ارتباطها المباشر بحاجات أساسية لا تقبل التأجيل أو التعطيل. ويطبق عليها كذلك مبدأ المساواة أمام المرفق العام، الذي يقتضي تمكين جميع المستفيدين من الحصول على الخدمات الاجتماعية وفق الشروط القانونية المقررة، دون تمييز قائم على الجنس أو الأصل أو الوضع الاجتماعي أو أي سبب آخر غير مشروع. ويضاف إلى ذلك مبدأ قابلية المرفق للتكيف

والتطور، الذي يسمح للإدارة بإدخال التعديلات اللازمة على تنظيم المرافق الاجتماعية وأساليب عملها بما يتوافق مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية التي يشهدها المجتمع.

وتبرز الأهمية القانونية والاجتماعية للمرافق العامة الاجتماعية في كونها تشكل إحدى الآليات الرئيسية لتحقيق الأمن الاجتماعي والاستقرار المجتمعي. فكلما كانت خدمات الحماية الاجتماعية أكثر فعالية وشمولاً، انعكس ذلك إيجاباً على مستوى السلم الاجتماعي والاندماج الوطني، وأسهم في تعزيز ثقة الأفراد في مؤسسات الدولة. كما تساهم هذه المرافق في مكافحة الفقر والتمييز والإقصاء الاجتماعي، وتحقيق قدر أكبر من التكافؤ بين المواطنين، بما يؤدي إلى دعم التنمية البشرية وترسيخ مبادئ العدالة الاجتماعية.

وعليه، فإن المرافق العامة الاجتماعية تمثل تجسيداً عملياً لفكرة الدولة الاجتماعية التي تجعل من الإنسان محوراً لسياساتها العامة، وتسعى إلى توفير الحماية والرعاية اللازمة له في مختلف مراحل حياته. فهي ليست مجرد مؤسسات تقدم خدمات اجتماعية، وإنما تعد أدوات قانونية وتنظيمية تساهم في تحقيق التضامن الوطني، وحماية الفئات الضعيفة، وضمان التوازن الاجتماعي، بما يكرس قيم العدالة والكرامة الإنسانية ويعزز مقومات التنمية المستدامة في المجتمع.

✓ المطلب الثالث: المرافق العامة العلمية والثقافية

تُعدّ المرافق العامة العلمية والثقافية من المرافق العامة ذات الأهمية الاستراتيجية في الدولة الحديثة، نظراً لما تضطلع به من دور محوري في تنمية القدرات الفكرية والعلمية للمجتمع، وترسيخ القيم الثقافية والحضارية التي تشكل أساس الهوية الوطنية.

وقد ارتبط ظهور هذا النوع من المرافق بتطور وظائف الدولة واتساع نطاق مسؤولياتها لتشمل مجالات التعليم والبحث العلمي والثقافة، باعتبارها من المقومات الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة وبناء مجتمع المعرفة. فالدولة لم تعد تقتصر على توفير الأمن والخدمات

الإدارية التقليدية، بل أصبحت ملزمة بتوفير الظروف الملائمة لتطوير العلوم والمعارف ونشر الثقافة وتعزيز الإبداع الفكري والفني، وهو ما يتم تجسيده من خلال إنشاء وتنظيم مرافق عامة متخصصة تتولى تحقيق هذه الأهداف.

ويقصد بالمرافق العامة العلمية تلك المؤسسات والهيئات التي تهدف إلى إنتاج المعرفة العلمية وتطويرها ونشرها، وتوفير البيئة المناسبة للبحث والابتكار والتكوين الأكاديمي، وتندرج ضمن هذا الصنف الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي والمخابر الوطنية والمؤسسات المتخصصة في الدراسات والتطوير التكنولوجي، فضلاً عن الهيئات المكلفة بتمويل وتشجيع البحث العلمي.

أما المرافق العامة الثقافية فهي المؤسسات التي تُعنى بنشر الثقافة والآداب والفنون والمحافظة على التراث الوطني بمختلف مكوناته المادية وغير المادية، وتشمل المكتبات العامة والمتاحف ودور الثقافة والمسارح والمراكز الثقافية والمؤسسات المختصة بحماية الآثار والموروث الحضاري. وتجمع هذه المرافق جميعها غاية مشتركة تتمثل في خدمة المصلحة العامة من خلال تنمية الرصيد العلمي والثقافي للمجتمع والارتقاء بمستوى الوعي والمعرفة لدى أفرادها.

ومن الناحية القانونية، تستند المرافق العامة العلمية والثقافية إلى مجموعة من المبادئ الدستورية التي تعترف بالعلم والثقافة باعتبارهما من الحقوق الأساسية التي تلتزم الدولة بضمانها وترقيتها. فالحق في التعليم، وحرية البحث العلمي، وحق الأفراد في المشاركة في الحياة الثقافية، تعد من الحقوق التي أضحت تحظى بحماية دستورية وتشريعية في معظم الأنظمة القانونية المعاصرة.

وبناء على ما سبق، تُعتبر المرافق العلمية والثقافية الوسيلة القانونية والمؤسسية التي تعتمد عليها الدولة لتجسيد هذه الحقوق وضمان ممارستها بصورة فعلية، من خلال توفير الهياكل والموارد والإمكانات اللازمة لممارسة النشاط العلمي والثقافي في إطار منظم ومستدام.

وتتميز المرافق العامة العلمية بطابعها المعرفي والتنموي، إذ تسهم بصورة مباشرة في إعداد الكفاءات البشرية وتأهيل الموارد البشرية اللازمة لمختلف قطاعات الدولة، كما تلعب دوراً محورياً في دعم الابتكار والتطور التكنولوجي وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني فالجامعات ومراكز البحث العلمي لا تؤدي وظيفة تعليمية فحسب، وإنما تُعد فضاءات لإنتاج المعرفة وإيجاد الحلول العلمية للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية التي تواجه المجتمع. ومن ثمّ، فإن الاستثمار في هذه المرافق يُعد استثماراً في التنمية المستدامة وفي بناء رأس المال البشري الذي يمثل الثروة الحقيقية للدول المعاصرة.

أما المرافق العامة الثقافية فتؤدي دوراً أساسياً في حماية الهوية الوطنية وتعزيز الانتماء الحضاري وترسيخ القيم المشتركة داخل المجتمع. فالثقافة لا تُعد مجرد نشاط فكري أو ترفيهي، وإنما تمثل أحد المقومات الأساسية لبناء الشخصية الوطنية وتعزيز الوحدة الاجتماعية. ولهذا تتولى المرافق الثقافية مسؤولية المحافظة على التراث التاريخي والحضاري للأمة، والعمل على نقله إلى الأجيال اللاحقة، فضلاً عن تشجيع الإبداع الأدبي والفني وتوفير فضاءات للتعبير الثقافي والمعرفي. كما تسهم هذه المرافق في نشر قيم الحوار والتسامح والانفتاح الفكري، بما يعزز التماسك الاجتماعي ويكرس مبادئ المواطنة.

وتخضع المرافق العامة العلمية والثقافية للمبادئ الأساسية الحاكمة للمرافق العامة، وفي مقدمتها مبدأ الاستمرارية الذي يفرض ضمان استمرار تقديم الخدمات العلمية والثقافية دون انقطاع، نظراً لارتباطها بمصالح جوهرية للمجتمع والدولة. كما يطبق عليها مبدأ المساواة أمام المرفق العام، الذي يقتضي تمكين جميع الأفراد من الاستفادة من الخدمات التعليمية والعلمية والثقافية وفقاً للشروط التي يحددها القانون، دون أي تمييز غير مشروع. وإلى جانب ذلك، تخضع هذه المرافق لمبدأ قابلية التكيف والتطور، بما يسمح لها بمواكبة التحولات العلمية والتكنولوجية والثقافية المتسارعة، وتحديث أساليب عملها وبرامجها بما يتلاءم مع متطلبات العصر.

كما تتميز هذه المرافق بدرجة معتبرة من الاستقلالية الفنية والأكاديمية، خاصة في مجال البحث العلمي والتعليم العالي، حيث تقتضي طبيعة النشاط العلمي والثقافي توفير هامش من الحرية والاستقلال يسمح بتحقيق الإبداع والابتكار بعيداً عن القيود الإدارية المفرطة. غير أن هذه الاستقلالية لا تعني خروج هذه المرافق عن رقابة الدولة، وإنما تمارس في إطار القوانين والتنظيمات التي تكفل احترام المصلحة العامة وضمان حسن سير المرفق وتحقيق الأهداف المرسومة له.

وعليه، فإن المرافق العامة العلمية والثقافية تمثل إحدى الركائز الأساسية للدولة المعاصرة، لما تؤديه من وظائف حيوية تتجاوز مجرد تقديم خدمات تعليمية أو ثقافية، لتشمل بناء الإنسان وتنمية معارفه وقدراته الفكرية والإبداعية، وحماية الهوية الوطنية، وتعزيز التنمية العلمية والثقافية. ومن ثمّ فإن هذه المرافق تشكل أداة قانونية وتنموية أساسية لتحقيق التقدم الحضاري، وترسيخ مجتمع المعرفة، وتدعيم مقومات التنمية المستدامة القائمة على العلم والثقافة والإبداع.

✓ المبحث الرابع: تقسيمات أخرى للمرافق العامة

بالإضافة لما سبق من التقسيمات، هناك من يقسم المرافق على حسب نشاطها إلى مرافق وطنية وأخرى محلية (مطلب أول)، ومرافق اجبارية وأخرى اختيارية (مطلب ثاني)، إضافة إلى مرافق دائمة وأخرى مؤقتة (مطلب ثالث).

✓ المطلب الأول: المرافق الوطنية والمحلية

يُعدّ تقسيم المرافق العامة إلى مرافق عامة وطنية ومرافق عامة محلية من أهم التصنيفات المعتمدة في الفقه والقضاء الإداريين، ويستند هذا التقسيم إلى النطاق الإقليمي الذي يمتد إليه نشاط المرفق العام والجهة الإدارية المختصة بإنشائه وتنظيمه والإشراف عليه⁽¹⁾.

¹ - عبد القادر بن عمار، المرافق العامة في القانون الإداري الجزائري: دراسة تحليلية مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 95 وما بعدها.

ويكتسي هذا التصنيف أهمية قانونية وعملية بالغة، لكونه يساهم في تحديد الاختصاصات بين مختلف الأشخاص المعنوية العامة، ويُسهّم في تحقيق التوازن بين متطلبات الوحدة الإدارية للدولة ومقتضيات اللامركزية الإدارية التي تستوجب توزيع الوظائف والخدمات العامة بين السلطات المركزية والجماعات الإقليمية، ومن ثمّ فإنّ التمييز بين المرافق العامة الوطنية والمحلية لا يقوم على اختلاف في طبيعة المرفق أو أهدافه، وإنما يستند أساساً إلى نطاق نشاطه ومجال انتفاع الجمهور بخدماته والسلطة المختصة بتسييره.

أولاً: المرافق العامة الوطنية

يقصد بالمرافق العامة الوطنية تلك المرافق التي يمتد نطاق نشاطها إلى كامل إقليم الدولة، والتي تتولى السلطات المركزية إنشائها وتنظيمها والإشراف عليها بغرض تحقيق مصالح عامة تتجاوز الحدود المحلية وتمس المجتمع الوطني بأسره. وتُنشأ هذه المرافق عندما تكون الحاجة العامة المراد إشباعها ذات طابع وطني يستوجب توحيد الإدارة والتنظيم وضمان المساواة بين جميع المواطنين في مختلف أنحاء الدولة. ولذلك تتولى الدولة المركزية إدارتها وتمويلها ومراقبتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال المؤسسات والهيئات الوطنية المختصة⁽¹⁾.

وتشمل المرافق العامة الوطنية مختلف المرافق المرتبطة بالسيادة الوطنية والمصالح العليا للدولة، كالدفاع الوطني والأمن الوطني والقضاء والدبلوماسية والمالية العامة، فضلاً عن المرافق الكبرى المتعلقة بالتعليم العالي والبحث العلمي والصحة العمومية على المستوى الوطني وشبكات النقل والاتصالات ذات الامتداد الوطني. وتتميز هذه المرافق بكونها تخدم مجموع المواطنين دون ارتباط بإقليم معين، كما أنّ حسن سيرها يرتبط بتحقيق الوحدة السياسية والإدارية للدولة وضمان استمرارية مؤسساتها الأساسية.

¹ - عبد القادر بن عمار، المرافق العامة في القانون الإداري الجزائري: دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 102 وما بعدها.

ومن الناحية القانونية، تخضع المرافق العامة الوطنية لسلطة الدولة المركزية التي تملك صلاحية إنشائها وتنظيمها وتحديد قواعد سيرها وتمويلها. كما تتسم هذه المرافق بوحدة التنظيم والإدارة، حيث يتم تطبيق قواعد موحدة على جميع المنتفعين بخدماتها عبر كامل التراب الوطني، تحقيقاً لمبدأ المساواة أمام المرفق العام.

ويبرر هذا التنظيم المركزي طبيعة المصالح التي تتولاها هذه المرافق، باعتبارها مصالح عامة عليا لا يمكن تجزئتها أو إخضاعها لاعتبارات محلية متباينة قد تؤثر في تحقيق أهدافها الوطنية. كما تلعب المرافق العامة الوطنية دوراً محورياً في تجسيد سياسات الدولة العامة وتنفيذ برامجها التنموية والاستراتيجية، إذ تمثل الأداة الرئيسية التي تعتمد عليها السلطات المركزية لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية. ولهذا تحظى هذه المرافق عادة بقدر كبير من الحماية القانونية والتنظيمية، نظراً لارتباطها المباشر بالمصلحة العامة الوطنية وباستقرار الدولة ووحدة مؤسساتها.

ثانياً: المرافق العامة المحلية

أما المرافق العامة المحلية فهي المرافق التي يقتصر نطاق نشاطها على وحدة إقليمية معينة، كولاية أو بلدية أو أي جماعة إقليمية أخرى، وتُنشأ بغرض تلبية الاحتياجات العامة الخاصة بسكان ذلك الإقليم. ويستند وجود هذه المرافق إلى مبدأ اللامركزية الإدارية الذي يقتضي منح الجماعات المحلية اختصاصات وصلاحيات تمكّنها من إدارة شؤونها المحلية بصورة مستقلة نسبياً تحت رقابة الدولة، بما يسمح بتقريب الإدارة من المواطنين وتحقيق فعالية أكبر في تلبية احتياجاتهم اليومية.

وتشمل المرافق العامة المحلية مختلف الخدمات المرتبطة بالحياة اليومية للسكان، كخدمات النظافة العمومية، والإنارة العامة، وتوزيع المياه الصالحة للشرب، وصيانة الطرق المحلية، وتنظيم الأسواق، والنقل الحضري المحلي، والمساحات الخضراء، والمرافق الرياضية

والثقافية المحلية، وغيرها من الخدمات التي تستهدف تحسين الإطار المعيشي للمواطنين داخل الجماعة الإقليمية المعنية.

وتتميز هذه المرافق بكونها أكثر ارتباطاً بالواقع المحلي وبالاحتياجات المباشرة للسكان، الأمر الذي يجعل إدارتها من قبل السلطات المحلية أكثر ملائمة وفعالية.

ومن الناحية القانونية، تتولى الجماعات الإقليمية إنشاء هذه المرافق وتنظيمها وتسييرها في حدود الاختصاصات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها. وتتمتع هذه الهيئات بسلطات تقديرية في اختيار أنسب الوسائل لتسيير المرافق المحلية وتطويرها وفقاً لخصوصيات كل إقليم واحتياجات سكانه. غير أن هذه الاستقلالية تبقى مقيدة باحترام مبدأ المشروعية وخاضعة لرقابة السلطات المركزية التي تهدف إلى ضمان توافق النشاط المحلي مع المصلحة العامة الوطنية وعدم المساس بوحدة الدولة.

وتكتسب المرافق العامة المحلية أهمية خاصة باعتبارها أقرب المرافق إلى المواطنين وأكثرها اتصالاً بحياتهم اليومية، فهي تمثل المجال العملي الذي تتجسد فيه الخدمات العامة بصورة مباشرة وملموسة. كما تساهم في تعزيز المشاركة المحلية وتحقيق التنمية الإقليمية المتوازنة، من خلال تمكين الجماعات المحلية من الاستجابة السريعة والفعالة للمشكلات والاحتياجات الخاصة بسكانها. ومن ثم فإن هذه المرافق تُعد إحدى الدعائم الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية ولتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

• التمييز بين المرافق العامة الوطنية والمحلية

يتضح مما سبق أن المعيار الأساسي للتمييز بين المرافق العامة الوطنية والمحلية يتمثل في نطاق النشاط والجهة المختصة بالإدارة والتنظيم. فالمرافق العامة الوطنية تخدم المجتمع بأسره وتخضع لإدارة الدولة المركزية، في حين تقتصر المرافق العامة المحلية على خدمة سكان

إقليم معين وتتولى الجماعات الإقليمية إدارتها¹. كما تختلف المرافق الوطنية والمحلية من حيث مصادر التمويل ودرجة الاستقلال الإداري وطبيعة المصالح التي تسعى إلى تحقيقها، غير أنها تظل جميعاً خاضعة للمبادئ الأساسية للمرفق العام، وعلى رأسها الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف، وتسعى في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة بمختلف صورها ومستوياتها، سواء كانت مصلحة وطنية شاملة أم مصلحة محلية مرتبطة باحتياجات جماعة إقليمية محددة.

✓ المطلب الثاني: المرافق الاختيارية والإجبارية

يُعدّ تقسيم المرافق العامة إلى مرافق عامة إجبارية ومرافق عامة اختيارية من التصنيفات المهمة في الفقه الإداري، ويستند هذا التقسيم إلى مدى إلزام المشرع للأشخاص المعنوية العامة بإنشاء المرفق العام وتسييره.

ويكتسي هذا التصنيف أهمية قانونية خاصة، لأنه يحدد نطاق السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في إنشاء المرافق العامة، ويبين الحدود الفاصلة بين الاختصاصات الإلزامية التي يتعين على السلطات العامة مباشرتها بحكم القانون، والاختصاصات الجوازية التي يمكن لها ممارستها وفقاً لما تقتضيه اعتبارات المصلحة العامة والإمكانات المتاحة. كما يعكس هذا التقسيم طبيعة الدور الذي يؤديه المرفق العام في المجتمع ومدى ارتباطه بالحاجات الأساسية والضرورية للأفراد.

أولاً: المرافق العامة الإجبارية

يقصد بالمرافق العامة الإجبارية تلك المرافق التي يفرض القانون أو الدستور على الدولة أو الجماعات الإقليمية إنشاءها وتنظيمها وضمان استمرارها، نظراً لارتباطها المباشر بإشباع حاجات عامة أساسية لا يمكن الاستغناء عنها أو تركها للمبادرات الخاصة. ويكون إنشاء هذه

¹ - سمير بن يوسف، "النطاق الإقليمي للمرفق العام وأثره في تحديد الاختصاص الإداري"، مجلة القانون العام الجزائري، جامعة باتنة 1، العدد 3، 2019، ص 120 وما بعدها.

المرافق وتسييرها التزاماً قانونياً يقع على عاتق السلطات العامة، بحيث لا تملك حرية الامتناع عن إنشائها أو تعطيل نشاطها طالما استمرت الحاجة العامة التي أنشئت من أجلها.

وتستمد المرافق العامة الإجبارية أساسها من أهمية الوظائف التي تؤديها في المجتمع، إذ تتعلق عادة بحماية النظام العام وضمان الحقوق الأساسية للمواطنين وتحقيق استمرارية الدولة ومؤسساتها. ولهذا تدخل ضمن هذا النوع من المرافق مرافق الأمن والدفاع الوطني والقضاء والحالة المدنية والتعليم الأساسي والصحة العمومية في حدودها الجوهرية، وغيرها من المرافق التي يرى المشرع أنها ضرورية لضمان الحياة المنظمة للمجتمع وحماية المصالح الأساسية للأفراد والجماعات⁽¹⁾.

ومن الناحية القانونية، لا تتمتع الإدارة بشأن هذه المرافق بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بمبدأ إنشائها أو استمرارها، لأن التزامها بإيجادها وإدارتها يجد مصدره في نصوص قانونية أو دستورية ملزمة. ومن ثم فإن امتناع السلطات المختصة عن إنشاء هذه المرافق أو الإخلال الجسيم بواجب ضمان سيرها قد يشكل مخالفة لمقتضيات المشروعية، ويتربط عنه قيام المسؤولية القانونية للإدارة متى أدى ذلك إلى الإضرار بحقوق الأفراد أو المساس بالمصلحة العامة.

كما تتميز المرافق العامة الإجبارية بكونها أكثر ارتباطاً بمبدأ استمرارية المرفق العام من غيرها، إذ يفرض القانون اتخاذ جميع التدابير الكفيلة بضمان انتظام سيرها وعدم تعرضها للتوقف أو التعطيل. فاستمرار هذه المرافق لا يمثل مجرد مصلحة إدارية، بل يُعد ضرورة قانونية واجتماعية لضمان استقرار المجتمع وحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. ولهذا تحظى هذه المرافق عادة بأولوية في التمويل والتنظيم والإشراف الإداري مقارنة بغيرها من المرافق الأخرى.

¹ - محمد عبد الرحمن، "المرافق العامة الإجبارية وأثرها في حماية النظام العام"، مجلة الفكر القانوني والإداري، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 4، 2019، ص 88 وما بعدها.

ثانياً: المرافق العامة الاختيارية⁽¹⁾.

أما المرافق العامة الاختيارية فهي المرافق التي لا يفرض القانون على الإدارة إنشاءها بصورة إلزامية، وإنما يترك لها حرية تقدير مدى الحاجة إلى إنشاءها وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمالية السائدة. فالإدارة في هذا المجال تتمتع بسلطة تقديرية واسعة تمكنها من تقرير إنشاء المرفق أو عدم إنشائه تبعاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة، دون أن تكون مقيدة بالتزام قانوني مباشر يفرض عليها ذلك.

ويظهر هذا النوع من المرافق بصورة خاصة في المجالات التي لا تتصل بالحاجات الأساسية والضرورية للمجتمع، وإنما تستهدف تحسين نوعية الحياة وتوسيع نطاق الخدمات المقدمة للمواطنين. ومن أمثلة ذلك بعض المرافق الثقافية والترفيهية والسياحية والرياضية، كدور الثقافة والمتاحف المحلية والحدائق العامة والمراكز الرياضية وقاعات العروض الفنية، فضلاً عن بعض المشاريع الاقتصادية والخدماتية التي قد تنشأها الجماعات المحلية استجابة لاحتياجات خاصة بسكان إقليم معين.

ومن الناحية القانونية، تتمتع الإدارة بمرونة واسعة في إنشاء المرافق العامة الاختيارية وتنظيمها وتحديد وسائل إدارتها وتمويلها. كما تملك سلطة تعديل نشاط هذه المرافق أو إعادة تنظيمها أو حتى إنهاؤها متى تبين أن المصلحة العامة لم تعد تقتضي استمرارها أو أن الظروف الاقتصادية والمالية لم تعد تسمح بالحفاظ عليها. غير أن هذه السلطة التقديرية تبقى مقيدة بوجوب احترام مبدأ المشروعية وعدم التعسف في استعمال السلطة، فضلاً عن ضرورة مراعاة الحقوق المكتسبة للمنتفعين متى كانت محمية قانوناً.

وتتميز المرافق العامة الاختيارية بقدرتها على الاستجابة للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية بصورة أكثر مرونة من المرافق الإجبارية، إذ تسمح للإدارة بابتكار خدمات جديدة وتطوير أنشطة

¹ - أحمد سعيد، "المرافق العامة الاختيارية وحدود تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الإسكندرية، العدد 3، 2021، ص 89 وما بعدها.

متنوعة تساهم في تحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتعزيز التنمية المحلية والوطنية. كما تشكل مجالاً خصباً لتجسيد المبادرات العمومية الهادفة إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي والارتقاء بالخدمات العامة بما يتجاوز الحد الأدنى الذي تفرضه الالتزامات القانونية الأساسية.

• التمييز بين المرافق العامة الإجبارية والاختيارية

كما أن المرافق الإجبارية ترتبط غالباً بالحاجات الأساسية للمجتمع وب حماية النظام العام والحقوق الجوهرية للأفراد، في حين تهدف المرافق الاختيارية إلى استكمال الخدمات العامة وتحسين مستوى الرفاه الاجتماعي والثقافي والاقتصادي. ومع ذلك، فإن كلا النوعين يظل خاضعاً للمبادئ العامة الحاكمة للمرافق العامة، وعلى رأسها مبدأ استمرارية المرفق العام ومبدأ المساواة بين المنتفعين ومبدأ قابلية المرفق للتكيف مع المتغيرات، بما يضمن تحقيق الغاية الأساسية من وجوده والمتمثلة في خدمة المصلحة العامة⁽¹⁾.

✓ المطلب الثالث: المرافق الدائمة والمؤقتة

إن تقسيم المرافق العامة إلى مرافق عامة دائمة ومرافق عامة مؤقتة من التصنيفات المعتمدة في الفقه الإداري، ويستند هذا التقسيم إلى المدة الزمنية المقررة لنشاط المرفق العام وطبيعة الحاجة العامة التي أنشئ من أجلها.

فبينما تنشأ بعض المرافق العامة لتلبية حاجات جماعية مستمرة ومتجددة تلازم وجود المجتمع والدولة، تُنشأ مرافق أخرى لمواجهة ظروف استثنائية أو لتلبية حاجات مؤقتة تنتهي بانتهاء الغرض الذي أنشئت من أجله. وتبرز أهمية هذا التصنيف في تحديد طبيعة الالتزامات الواقعة على عاتق الإدارة ومدى استمرارها في تسيير المرفق العام، كما يساعد في فهم طبيعة العلاقة بين المرفق العام والحاجة العامة التي يمثل إشباعها السبب القانوني لوجوده.

¹ - سامي بن يوسف، النظام القانوني للمرافق العامة بين الإجبارية والاختيارية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2018، ص 160 وما بعدها.

أولاً: المرافق العامة الدائمة

يقصد بالمرافق العامة الدائمة تلك المرافق التي تُنشأ بقصد إشباع حاجات عامة مستمرة وثابتة لا تنقطع بمرور الزمن، وتظل قائمة ما دامت تلك الحاجات قائمة ومرتبطة بالحياة الطبيعية للمجتمع والدولة.

ويتميز هذا النوع من المرافق بأنه لا يرتبط بظرف استثنائي أو مناسبة عارضة، وإنما يؤدي وظائف أساسية ودائمة تستوجب استمرار نشاطه بصورة منتظمة ومتواصلة، بما يضمن تحقيق المصلحة العامة على نحو مستقر ودائم.

وتشمل المرافق العامة الدائمة مختلف المرافق المرتبطة بالوظائف الأساسية للدولة، كالمرافق الأمنية والقضائية والتعليمية والصحية والإدارية، فضلاً عن مرافق النقل والاتصالات والمياه والطاقة وغيرها من المرافق التي تمس الاحتياجات اليومية للمواطنين. فهذه المرافق تؤدي خدمات لا يمكن للمجتمع الاستغناء عنها أو تعليقها لفترات طويلة، نظراً لارتباطها المباشر بحماية النظام العام وضمان استمرارية الحياة الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

ومن الناحية القانونية، تُعدّ المرافق العامة الدائمة التطبيق الأبرز لمبدأ استمرارية المرفق العام، الذي يُعد من المبادئ الأساسية في القانون الإداري. فالإدارة تكون ملزمة بضمان سير هذه المرافق بانتظام واطراد، واتخاذ جميع التدابير الكفيلة بمنع توقفها أو تعطيلها، لأن انقطاع خدماتها قد يؤدي إلى اضطراب المرافق الحيوية للدولة وإلحاق أضرار جسيمة بالمصلحة العامة ولهذا تحظى هذه المرافق بتنظيم قانوني مستقر وتمويل دائم وإدارة مستمرة تضمن أداء وظائفها بصورة فعالة.

كما تتميز المرافق العامة الدائمة بقدرتها على التطور والتكيف مع التحولات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية دون أن يؤثر ذلك في استمرار وجودها. فالتغيير قد يطال أساليب إدارتها أو وسائل عملها أو نطاق خدماتها، غير أن وظيفتها الأساسية تظل قائمة ما دامت الحاجة

¹ - فؤاد العطار، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 112 وما بعدها.

العامة التي أنشئت لإشباعها ما تزال موجودة. ومن ثمّ فإن دوام هذه المرافق لا يعني جمودها، بل يعني استمرار رسالتها الأساسية مع قابلية تنظيمها للتطور وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

ثانياً: المرافق العامة المؤقتة

أما المرافق العامة المؤقتة فهي المرافق التي تُنشأ لفترة زمنية محددة أو لمواجهة ظرف معين أو لتلبية حاجة عامة استثنائية أو عارضة، بحيث يرتبط وجودها قانوناً باستمرار السبب الذي أدى إلى إنشائها. فإذا زالت الحاجة العامة أو تحقق الهدف الذي أنشئ المرفق من أجله، جاز للإدارة إنهاء نشاطه أو دمجها في مرفق آخر أو إعادة تنظيمه بما يتوافق مع المتطلبات الجديدة للمصلحة العامة.

وتنشأ المرافق العامة المؤقتة عادة في ظروف استثنائية أو مناسبات خاصة تستدعي تدخل السلطات العامة لتوفير خدمات معينة خلال مدة محددة. ومن أمثلة ذلك المرافق التي تُنشأ لإدارة الكوارث الطبيعية أو الأزمات الصحية أو تنظيم التظاهرات الوطنية والدولية الكبرى أو تنفيذ برامج تنموية استثنائية ذات مدة محددة. كما قد تنشأ بعض الهيئات أو اللجان أو الوكالات المؤقتة لمعالجة أوضاع انتقالية أو تنفيذ مهام خاصة تنتهي بانتهاء الغرض الذي أنشئت من أجله⁽¹⁾.

ومن الناحية القانونية، لا يقل الطابع المؤقت لهذه المرافق من صفتها كمرافق عامة طالما أنها تستهدف تحقيق منفعة عامة وتخضع لسلطة الإدارة وتنظيمها. فهي خلال فترة نشاطها تخضع للمبادئ الأساسية الحاكمة للمرافق العامة، وعلى رأسها مبدأ المساواة بين المنتفعين ومبدأ استمرارية الخدمة طوال المدة المقررة لوجود المرفق، فضلاً عن خضوعها لمبدأ المشروعية الذي يفرض احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم نشاطها.

¹ - René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001, p. 612

وتتميز المرافق العامة المؤقتة بقدر كبير من المرونة التنظيمية، إذ تُنشأ غالباً لمواجهة أوضاع غير اعتيادية تتطلب سرعة التدخل وفعالية الأداء. ولذلك قد تعتمد الإدارة في تسييرها على آليات استثنائية أو هياكل تنظيمية خاصة تتناسب مع طبيعة المهمة المسندة إليها. كما أن انتهاء وجود هذه المرافق لا يُعد إخلالاً بمبدأ استمرارية المرفق العام، لأن استمراريته تكون مرتبطة قانوناً باستمرار الحاجة التي بررت إنشائها، فإذا زالت تلك الحاجة زال المبرر القانوني لبقائها.

• التمييز بين المرافق العامة الدائمة والمؤقتة

يتضح أن المعيار الأساسي للتمييز بين المرافق العامة الدائمة والمؤقتة يتمثل في طبيعة الحاجة العامة والمدة الزمنية المرتبطة بها. فالمرافق العامة الدائمة تُنشأ لإشباع حاجات مستمرة ومتجددة تلازم المجتمع بصورة دائمة، بينما تُنشأ المرافق العامة المؤقتة لمواجهة حاجات استثنائية أو ظرفية تنتهي بانتهاء أسبابها. كما أن المرافق الدائمة تتميز باستقرارها المؤسسي والتنظيمي واستمرارها غير المحدد زمنياً، في حين يرتبط وجود المرافق المؤقتة بهدف معين أو ظرف محدد يحدد نطاقها الزمني ووظيفتها القانونية.

ومع ذلك، فإن الاختلاف بين هذين النوعين يقتصر على مدة النشاط والغرض من الإنشاء، دون أن يؤثر في الطبيعة القانونية للمرفق العام. فكلاهما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ويخضع للمبادئ الأساسية للقانون الإداري، ويستمد مشروعيته من ضرورة إشباع حاجات جماعية يعترف القانون بأهميتها. ومن ثم فإن المرافق العامة الدائمة والمؤقتة تمثلان صورتين متكاملتين لتدخل الإدارة في إدارة الشؤون العامة، بما يضمن الاستجابة المستمرة للحاجات الدائمة للمجتمع من جهة، والقدرة على مواجهة الظروف الطارئة والاستثنائية من جهة أخرى.

❖ الفصل الثالث: المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة

تشكل المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة الإطار القانوني الأساسي الذي يضمن

حسن سيرها وتحقيقها للغاية التي أنشئت من أجلها، والمتمثلة في إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على مجموعة من المبادئ الأساسية التي تخضع لها جميع المرافق العامة، بغض النظر عن طبيعتها أو أسلوب إدارتها، وذلك لضمان انتظام نشاطها وفعاليتها. ومن أهم هذه المبادئ مبدأ استمرارية المرفق العام الذي يقتضي ضمان سير الخدمات العامة بانتظام واطراد دون انقطاع، ومبدأ المساواة أمام المرفق العام الذي يكفل استفادة جميع المنتفعين من خدماته على قدم المساواة دون تمييز غير مشروع، فضلاً عن مبدأ قابلية المرفق العام للتكيف والتطور الذي يسمح للإدارة بإدخال التعديلات اللازمة على تنظيم المرفق وأساليب تسييره بما يتلاءم مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية ومتطلبات المصلحة العامة.

وتُعد هذه المبادئ من الركائز الجوهرية التي يقوم عليها نظام المرفق العام، إذ تسهم في تحقيق التوازن بين حقوق المنتفعين وواجبات الإدارة، وتضمن فعالية المرافق العامة في أداء وظائفها المختلفة. وعليه، سيتم التطرق فيما يلي إلى أهم المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة من خلال بيان مضمون كل مبدأ وأهم آثاره القانونية.

✓ **المبحث الأول:** مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد (استمرارية المرفق العام).

يُعدّ مبدأ استمرارية المرفق العام من أهم المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري ونظرية المرفق العام، إذ يُمثل ضمانه جوهرية لتحقيق المصلحة العامة التي أنشئت المرافق العامة من أجلها⁽¹⁾.

فالمرفق العام لا يهدف إلى تقديم خدمات عرضية أو مؤقتة، وإنما وُجد لإشباع حاجات عامة تتسم بالاستمرار والتجدد، الأمر الذي يقتضي أن تؤدي خدماته بصورة منتظمة ودائمة دون

¹ - أحمد بن عيسى، "استمرارية المرفق العام بين متطلبات الخدمة العمومية وضرورات النظام العام"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة وهران 2، العدد 2، 2020، ص 73 وما بعدها.

انقطاع أو اضطراب، حيث تزداد أهمية هذا المبدأ بالنظر إلى الارتباط الوثيق بين نشاط المرافق العامة ومختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، فتوقفها أو اختلال سيرها من شأنه أن يؤدي إلى الإضرار بمصالح الأفراد وإرباك سير الحياة العامة، فضلاً عما قد يترتب عليه من مساس بالنظام العام واستقرار الدولة.

وقد حظي مبدأ استمرارية المرفق العام بمكانة بارزة في الفقه والقضاء الإداريين، حيث اعتُبر من المبادئ الأساسية الملزمة لفكرة المرفق العام ذاتها، إذ لا يمكن تصور وجود مرفق عام يؤدي وظيفته في خدمة المصلحة العامة ما لم يكن قادراً على تقديم خدماته بصورة مستمرة ومنتظمة.

كما كرس المشرع هذا المبدأ من خلال مختلف النصوص القانونية والتنظيمية التي تلزم الإدارة باتخاذ التدابير اللازمة لضمان حسن سير المرافق العامة وعدم تعرضها للتوقف أو التعطيل، مع إيجاد التوازن بين مقتضيات استمرارية الخدمة العامة من جهة، وضمان الحقوق والحريات المعترف بها للأعوان والمنتفعين من جهة أخرى.

وانطلاقاً من الأهمية البالغة لهذا المبدأ في ضمان فعالية المرافق العامة وتحقيق أهدافها، فإنه يستوجب دراسة مفهومه وأساسه القانوني، ثم بيان أهم الآثار والنتائج القانونية المترتبة عليه في مجال تنظيم وتسيير المرافق العامة، وهو ما سيتم التطرق إليه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الاستمرارية

✓ **المطلب الأول: تعريف المبدأ⁽¹⁾.**

يعني هذا المبدأ أن المرفق العام يجب أن يعمل بصورة دائمة ومنتظمة لتلبية حاجات الجمهور، فهو ذلك المبدأ القانوني الذي يفرض على الإدارة ضمان أداء المرافق العامة لخدماتها

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السادسة، 1996، ص 85 وما بعدها.

بصورة مستمرة ومنتظمة دون انقطاع أو اضطراب، وبما يكفل تلبية الحاجات العامة التي أنشئت هذه المرافق من أجلها في كل وقت وبالقدر اللازم.

ويُعد هذا المبدأ من المقتضيات الجوهرية للمرفق العام، إذ لا تتحقق فكرة المنفعة العامة إلا إذا سارت المرافق العامة على نحو منتظم ودائم يضمن استقرار الخدمات العمومية واستمراريتها، بعيداً عن كل أشكال التوقف أو التعطيل غير المبرر.

ويتربط على ذلك التزام الإدارة باتخاذ جميع التدابير القانونية والتنظيمية والمادية الكفيلة بحسن سير المرفق العام، سواء من حيث تنظيم العمل داخله، أو توفير الوسائل البشرية والمادية اللازمة، أو مواجهة الظروف التي قد تعيق أدائه لوظائفه، فهو إذن يشكل ضماناً أساسية لفعالية المرفق العام واستمراريته في خدمة المصلحة العامة وتحقيق استقرار الحياة الجماعية.

✓ المطلب الثاني: أسسه القانونية

تقوم الأسس القانونية لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد على مجموعة من الدعائم التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان، والتي تمنحه طابعاً إلزامياً يجعله من المبادئ الحاكمة لنشاط الإدارة في مجال المرافق العامة. وتتمثل أولى هذه الأسس في مبدأ استمرارية المرفق العام ذاته، باعتباره المظهر العملي لفكرة إشباع الحاجات العامة التي لا تقبل الانقطاع، إذ لا يمكن تحقيق المنفعة العامة إلا من خلال ضمان سير المرافق العامة بصورة منتظمة ودائمة.

كما يستند هذا المبدأ إلى فكرة المصلحة العامة التي تُعد الغاية الأساسية لكل نشاط إداري، حيث تلتزم الإدارة بتقديم خدماتها بما يحقق التوازن بين مصالح الأفراد وحاجات المجتمع، وهو ما يقتضي تنظيم سير المرافق العامة بشكل منتظم يضمن فعالية الأداء وجودة الخدمة.

ويجد هذا المبدأ سنده كذلك في النصوص الدستورية في المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹ والتشريعية بالنص عليه في قانون الولاية وقانون البلدية (المواد 83 و156) التي تُقرّ بمبدأ استمرارية الخدمة العامة وتُلزم الإدارة بحسن تسيير المرافق العامة، سواء بشكل صريح أو ضمني، من خلال القوانين المنظمة لمختلف القطاعات الحيوية كالأمن، والصحة، والتعليم، والنقل، وغيرها. كما ساهم القضاء الإداري في تكريس هذا المبدأ من خلال أحكامه المستقرة التي اعتبرت أن الإدارة ملزمة باتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، وعدم جواز التذرع بالظروف التنظيمية أو الداخلية للإخلال بهذا الالتزام.

ويُضاف إلى ذلك الأساس المرتبط بمبدأ المشروعية، الذي يفرض خضوع الإدارة للقانون في تنظيمها وتسييرها للمرافق العامة، بما يضمن عدم تعسفها في ممارسة سلطاتها وبما يكفل حماية حقوق المنتفعين.

كما يرتبط هذا المبدأ بفكرة الضبط الإداري التي تمنح الإدارة سلطة تنظيم النشاط العام بما يضمن النظام العام واستقرار الخدمات. وبذلك يتضح أن مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد يستمد أساسه من تداخل مجموعة من القواعد القانونية العامة التي تهدف جميعها إلى ضمان فعالية المرفق العام واستمراره في خدمة المصلحة العامة.

✓ المطلب الثالث: الضمانات القانونية والقضائية لمبدأ الاستمرارية

يقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعاً على تجسيده في أرض الواقع، ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع ومنها ما رسخه القضاء الإداري .

أولاً: الضمانات القانونية:

¹ - التعديل الدستوري لسنة 2020، مصدر سابق.

1- حق الاضراب⁽¹⁾: يعرف الاضراب بأنه اتفاق العاملين على الامتناع عن العمل، لفترة معينة من الزمن بقصد تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية و الاقتصادية أو السياسية لقد ارتبط حق الاضراب في الجزائر بتطور تشريعي، فطبقا لدستور 1963 كان الاضراب مسموحا به ثم جاء بعد ذلك أمر 10 جويلية 1965 بدون إشارة إلى الاضراب وهو نفس الوقت الذي اتبعه المشرع في الأمر المنظم للوظيفة العامة سنة 1966 ، هذا السكوت تم تفسيره على أنه رفض للاضراب، ثم جاء دستور 1976 الذي اعترف بالإضراب في القطاع الخاص، وسكت عن الإضراب في القطاع العام هذا السكوت اعتبر بمثابة رفض للإضراب في القطاع العام، إلى أن جاء دستور 1989 ولأول مرة حسب المادة 13 منه اعترف بالإضراب ، وهو ما أكدته دستور 1996 بحيث اعتبر أن الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون وذلك طبقا للمادة 41 من الدستور كما تم التأكيد عليه في جميع التعديلات حتى 2020 في المادة 70 والتي تعترف بالحق في الاضراب غير أنه يمنع القانون ممارسة هذا الحق او يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني و الأمن أو في جميع الخدمات أو الأنشطة العمومية ذات المصلحة الحيوية للأمة.

صدر القانون 90-02 المؤرخ في 06 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب المعدل والمتمم بالقانون⁽²⁾ 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991⁽³⁾ وتضمنت قواعده كيفية ممارسة حق الإضراب وإجراءاته وآثاره، وصدر الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية⁽⁴⁾ 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، واعترفت

¹ - عبد القادر قارة، "حق الإضراب بين الضمان الدستوري وضرورات استمرارية المرفق العام"، مجلة الفكر القانوني والإداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، العدد 2، 2020، ص 55 وما بعدها.

2 - القانون رقم 90/02 المؤرخ في 10 رجب عام 1410 الموافق 06 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، الجريدة الرسمية عدد 06، لعام 1990.

³ - القانون رقم 91/27 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1412 الموافق 21 ديسمبر 1991، المعدل والمتمم للقانون 90/02 المؤرخ في 10 رجب عام 1410 الموافق 06 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، الجريدة الرسمية عدد 06، لعام 1991.

⁴ - الأمر رقم 06/03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، لعام 2006.

المادة 36 منه للموظف بممارسة حق الاضراب في ظل التشريع المعمول به، كما تم وضع قيودا وشروط لممارسة الاضراب من طرف موظفي المرافق العامة ضمانا للاستمرارية و تقديم خدماته للجمهور، وعلى رأسها الالتزام بتقديم ما يسمى "بالحد الأدنى من الخدمة"، وقد نص كذلك على القطاعات والمصالح التي يجب فيها تقديم القدر الأدنى، كما منع اللجوء إلى الاضراب على فئات معينة من الموظفين نظرا لأهمية دورهم في استمرار الحياة العامة، حيث يعد رفض ذلك ضمان أدنى من الخدمة خطأ مهنيا جسيما مما يمكن معه أيضا الأمر بتسخيرهم بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج، ويهدف الحيلولة دون تعسف الجهة القائمة بالإضراب ، فقد ضبط المشرع ممارسة حق الإضراب بقيود إجرائية..

2- الاستقالة⁽¹⁾:

تُعدّ الاستقالة من أبرز الضمانات القانونية التي تؤثر في تحقيق مبدأ استمرارية المرفق العام في الجزائر، إذ تمثل في ذات الوقت حقاً مقررّاً للموظف العمومي وآلية قانونية تسمح بتجديد الإدارة وضمان توازنها الوظيفي دون المساس باستمرارية الخدمة العامة. فالاستقالة، وفقاً للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر، هي تعبير إرادي من الموظف عن رغبته في إنهاء علاقته الوظيفية بالإدارة، غير أن هذا الحق لا يُمارس بصورة مطلقة، بل يخضع لإجراءات وشروط قانونية دقيقة تهدف أساساً إلى حماية حسن سير المرفق العام ومنع أي اضطراب قد ينجم عن مغادرة غير منظمة للموظفين.

ومن هذا المنطلق، فإن المشرّع الجزائري لم يجعل الاستقالة نافذة بمجرد تقديمها، وإنما اشترط قبول الإدارة لها صراحة أو ضمناً بعد انقضاء مدة معينة، وهو ما يعكس تغليب المصلحة العامة على الإرادة الفردية للموظف. فالإدارة تملك سلطة تقديرية في تأجيل قبول الاستقالة أو رفضها مؤقتاً إذا اقتضت ضرورة المرفق العام استمرار الموظف في أداء مهامه، خاصة إذا كان يشغل وظيفة حساسة أو أساسية لا يمكن تعويضها فوراً. ويُعدّ هذا التنظيم

¹ - أحمد بن عيسى، "الاستقالة بين الحرية الفردية وضرورات استمرارية المرفق العام"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة وهران 2، العدد 2، 2021، ص 60 وما بعدها.

القانوني تجسيدا واضحا لمبدأ استمرارية المرفق العام، حيث يتم تحقيق التوازن بين حق الموظف في ترك الوظيفة وبين ضمان عدم تعطيل المرفق أو الإضرار بمصالح المنتفعين بخدماته.

كما أن اشتراط احترام مهلة الإشعار المسبق في بعض الحالات، وضرورة تسليم المهام بشكل منظم قبل المغادرة، يشكلان بدورهما ضمانتين إضافيتين لاستمرارية العمل الإداري وعدم حدوث فراغ وظيفي مفاجئ داخل المرفق العام. إذ تسمح هذه الإجراءات للإدارة باتخاذ التدابير اللازمة لتعويض المنصب الشاغر أو إعادة توزيع المهام بما يضمن استمرار تقديم الخدمة العامة بانتظام واطراد.

وبذلك، فإن الاستقالة في النظام القانوني الجزائري لا تُعد مجرد حق فردي للموظف العمومي، بل هي مؤسسة قانونية مقيدة باعتبارات المصلحة العامة، تهدف إلى تحقيق التوازن بين الحرية الوظيفية للأعوان العموميين ومتطلبات استمرارية المرفق العام. ومن ثم فإن تنظيمها القانوني يمثل إحدى الآليات المهمة التي تساهم في ضمان عدم تعطل المرافق العامة واستمرارها في أداء وظائفها الحيوية خدمةً للمجتمع.

ثانياً: الضمانات القضائية:

تُعدّ الضمانات القضائية من أهم الآليات التي تُجسّد مبدأ استمرارية المرفق العام، إذ يضطلع القضاء الإداري بدور محوري في تكريس هذا المبدأ من خلال رقابته على مشروعية أعمال الإدارة، وضمان عدم انحرافها بما يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة أو الإخلال بانتظامها. فالقضاء لا يكتفي بحماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، بل يسهم أيضاً في حماية المصلحة العامة من خلال فرض احترام الالتزامات القانونية الواقعة على عاتق الإدارة لضمان استمرارية المرفق العام وحسن سيره بانتظام واطراد.

ومن أبرز صور هذه الضمانات القضائية، الرقابة على القرارات الإدارية التي قد تؤدي إلى تعطيل المرفق العام أو شلّ نشاطه، حيث يختص القاضي الإداري بإلغاء القرارات غير

المشروعة التي تمس سير المرفق العام أو تهدد استمراريته، كقرارات الإغلاق غير المبرر أو التعسفي، أو القرارات التي تنطوي على سوء استعمال للسلطة أو انحراف بها عن الغاية المقررة قانوناً. وفي هذا الإطار، يُكرّس القضاء الإداري مبدأ أن الإدارة ليست حرة في تعطيل المرافق العامة متى شاءت، بل تلتزم قانوناً بضمان استمرارها وعدم الإضرار بالمصلحة العامة.

كما تتجلى الضمانات القضائية في دور القاضي الإداري في وقف تنفيذ القرارات الإدارية العاجلة التي قد يترتب على تنفيذها الفوري ضرر جسيم يمس استمرارية المرفق العام أو يهدد بتعطيل خدماته. فإجراء وقف التنفيذ يُعد وسيلة فعالة لتحقيق التوازن بين احترام مبدأ المشروعية من جهة، وحماية حسن سير المرافق العامة من جهة أخرى، إذ يسمح بتفادي النتائج غير القابلة للإصلاح التي قد تنجم عن تنفيذ قرار إداري غير مشروع قبل الفصل في مدى مشروعيته.

ويُضاف إلى ذلك دور القضاء في إقرار مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن الإخلال بواجب استمرارية المرفق العام، حيث يمكن ترتيب مسؤوليتها التقصيرية في حالة توقف المرفق أو سوء تسييره بما يؤدي إلى إلحاق ضرر بالمتفاعلين. ويُعد هذا النوع من المسؤولية وسيلة ردع قانونية تُلزم الإدارة باتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان استمرار الخدمة العامة، وتفادي أي تقصير قد يخل بانتظامها.

كما يسهم القضاء في تفسير القواعد القانونية المنظمة للمرافق العامة تفسيراً ينسجم مع مبدأ الاستمرارية، حيث يميل في اجتهاداته إلى ترجيح الحلول التي تضمن استمرار المرفق العام على تلك التي قد تؤدي إلى تعطيله، مع مراعاة التوازن بين حقوق الأفراد وضرورات المصلحة العامة. وبذلك يتضح أن القضاء الإداري لا يُعد مجرد جهة للفصل في المنازعات، بل يمثل ضماناً أساسية لتكريس مبدأ استمرارية المرفق العام وحماية انتظامه وفعاليته في خدمة المجتمع.

1- نظرية الظروف الطارئة⁽¹⁾:

تُعدّ نظرية الظروف الطارئة من أهم الضمانات القضائية التي تكفل تحقيق مبدأ استمرارية المرفق العام، إذ تمثل آلية قانونية استثنائية ابتكرها القضاء الإداري لتحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة ومبدأ القوة الملزمة للعقد الإداري. فمقتضى هذه النظرية أنه إذا طرأت أثناء تنفيذ العقد الإداري ظروف استثنائية غير متوقعة عند التعاقد، من شأنها أن تُحدث اختلالاً جسيماً في التوازن المالي للعقد دون أن تجعل تنفيذه مستحيلاً، فإن الإدارة تكون ملزمة بمساندة المتعاقد معها مالياً حتى يتمكن من الاستمرار في تنفيذ التزاماته، بما يضمن عدم توقف المرفق العام أو اضطراب سيره.

ويستند الأساس القانوني لهذه النظرية إلى اعتبارات استمرارية المرفق العام، إذ إن توقف المتعاقد عن أداء التزاماته نتيجة الأعباء غير المتوقعة قد يؤدي إلى تعطيل المرفق العام أو الإخلال بحسن سيره بانتظام واطراد، وهو ما يتعارض مع المصلحة العامة التي تُعد الغاية الأساسية للعقد الإداري. ومن ثمّ، فإن تدخل القضاء الإداري لإقرار هذه النظرية يهدف إلى ضمان استمرار تنفيذ العقد رغم تغير الظروف، مع تحميل الإدارة جزءاً من الأعباء المالية الاستثنائية التي لم تكن في الحسبان وقت التعاقد.

وقد استقر القضاء الإداري على أن تطبيق نظرية الظروف الطارئة لا يؤدي إلى إعفاء المتعاقد من التزاماته التعاقدية، ولا إلى إنهاء العقد، وإنما يقتصر أثرها على منح المتعاقد تعويضاً جزئياً مؤقتاً يهدف إلى تخفيف العبء المالي غير المتوقع، وتمكينه من مواصلة تنفيذ العقد. وبذلك يتحقق التوازن بين مبدأ استمرارية المرفق العام الذي يفرض استمرار تنفيذ الخدمة العامة دون انقطاع، وبين مبدأ القوة الملزمة للعقد الذي يقتضي احترام الالتزامات التعاقدية.

¹ - Jacques Petit, «La théorie de l'imprévision en droit administratif», Revue française de droit administratif (RFDA), 2000, p. 215.

وتبرز أهمية هذه النظرية بشكل خاص في العقود التي تتعلق بتسيير المرافق العامة، مثل عقود الامتياز والصفقات العمومية، حيث يكون استمرار تنفيذها ضرورياً لضمان عدم توقف الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين. فلو تمسك المتعاقد بالتنفيذ الحرفي للعقد رغم تغير الظروف بشكل استثنائي مرهق، أو انسحب من التنفيذ، لكان لذلك أثر مباشر على تعطيل المرفق العام، وهو ما تتدخل نظرية الظروف الطارئة لتفاديه عبر إعادة التوازن المالي للعقد وضمان استمراريته.

وعليه، فإن نظرية الظروف الطارئة تمثل إحدى أهم الأدوات القضائية التي تركز مبدأ استمرارية المرفق العام، من خلال تمكين المتعاقدين مع الإدارة من مواصلة تنفيذ التزاماتهم رغم التقلبات غير المتوقعة، بما يحقق التوازن بين استقرار العلاقات التعاقدية وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

2- الموظف الفعلي⁽¹⁾:

تُعدّ نظرية الموظف الفعلي من أهم الضمانات القضائية التي أرساها القضاء الإداري لحماية مبدأ استمرارية المرفق العام، إذ تهدف إلى تفادي تعطيل سير المرافق العامة نتيجة عيوب قانونية قد تشوب تعيين بعض الأشخاص في الوظيفة العامة أو ممارستهم لها دون استيفاء الشروط القانونية المطلوبة. ومقتضى هذه النظرية أن الأعمال التي يقوم بها الشخص الذي يباشر مهام الوظيفة العامة فعلياً، رغم عدم صحة مركزه القانوني أو انعدامه، تُعدّ صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية في مواجهة الغير حسن النية، وذلك حفاظاً على استقرار المعاملات وضماناً لاستمرارية المرفق العام وعدم تعطيل سيره.

¹ -Didier Truchet, L'agent de fait en droit administratif, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris II Panthéon-Assas, 1978, p. 112.

ويستند الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي إلى اعتبارات المصلحة العامة واستمرارية المرفق العام، إذ إن إبطال جميع التصرفات الصادرة عن شخص شغل وظيفة عامة بغير وجه قانوني من شأنه أن يؤدي إلى اضطراب خطير في سير المرافق العامة وتهديد استقرار المعاملات الإدارية، وهو ما يتعارض مع فكرة المرفق العام ذاتها التي تقوم على الانتظام والاطراد. ومن ثم، فإن القضاء الإداري يتدخل لإقرار هذه النظرية تحقيقاً للتوازن بين مبدأ المشروعية من جهة، ومبدأ استمرارية المرفق العام من جهة أخرى.

وقد ميز القضاء الإداري بين حالتين أساسيتين لتطبيق هذه النظرية؛ الحالة الأولى تتمثل في الموظف الفعلي بحكم الواقع، وهو الشخص الذي يتولى الوظيفة العامة في ظروف استثنائية أو في حالة ضرورة دون سند قانوني صحيح، مثل حالة شغور المنصب أو انهيار السلطة المختصة. أما الحالة الثانية فتتمثل في الموظف الفعلي الظاهر، وهو الشخص الذي يشغل وظيفة عامة بموجب قرار إداري معيب أو غير مشروع، إلا أن هذا القرار لم يُلغ بعد أو لم يُطعن فيه، مما يجعل الغير يتعامل معه على أساس أنه موظف قانوني.

ويتربط على تطبيق هذه النظرية إضفاء الحجية القانونية على الأعمال التي يقوم بها الموظف الفعلي تجاه الغير حسن النية، بحيث تُعتبر هذه الأعمال صحيحة ونافذة حفاظاً على استقرار المرافق العامة وحماية للمراكز القانونية التي نشأت عنها. غير أن هذه الحماية لا تمتد إلى الأعمال التي تتم بسوء نية أو التي تتجاوز حدود الضرورة، كما لا تحول دون مساءلة الموظف الفعلي تأديبياً أو مدنياً أو حتى جزائياً عند الاقتضاء، مما يؤكد أن الغاية من النظرية ليست إضفاء الشرعية على وضع غير قانوني، وإنما حماية استمرارية المرفق العام واستقرار المعاملات الإدارية.

وبذلك، تُجسد نظرية الموظف الفعلي أحد أهم التطبيقات القضائية لمبدأ استمرارية المرفق العام، حيث تسمح باستمرار سير المرافق العامة بانتظام رغم وجود عيوب في الوضع القانوني لبعض القائمين عليها، وتمنع تعطيل الخدمة العامة بسبب مسائل شكلية أو إجرائية، مع

الحفاظ في الوقت نفسه على مبدأ المشروعية من خلال عدم إضفاء الشرعية الكاملة على الوضع غير القانوني للموظف.

✓ المبحث الثاني: مبدأ المساواة

يُعدّ مبدأ المساواة أمام المرفق العام من الركائز الأساسية التي يقوم عليها نظام المرافق العامة في القانون الإداري، إذ يُجسّد أحد أهم المبادئ العامة التي تضمن عدالة تقديم الخدمات العمومية وتكافؤ فرص الانتفاع بها بين جميع الأفراد دون تمييز غير مشروع. ويستمد هذا المبدأ جذوره من القواعد الدستورية التي تقرر المساواة بين المواطنين أمام القانون والمرافق العامة، كما يجد سنده في الفقه والقضاء الإداريين اللذين استقرا على اعتباره شرطاً جوهرياً لضمان حياد الإدارة وموضوعيتها في أداء وظيفتها الخدمية.

ويهدف مبدأ المساواة إلى منع كل أشكال التمييز التعسفي بين المنتفعين بخدمات المرفق العام، سواء كان هذا التمييز قائماً على أساس الجنس أو الأصل أو الوضع الاجتماعي أو غير ذلك من الاعتبارات غير القانونية، مع إقرار إمكانية التمييز الموضوعي المبرر قانوناً والذي يستند إلى اختلاف المراكز القانونية أو طبيعة الخدمة المقدمة أو اعتبارات المصلحة العامة. وبذلك لا يُفهم المبدأ على أنه مساواة مطلقة وشكلية، وإنما مساواة نسبية وظيفية تقتضي معاملة الأشخاص الذين تتشابه مراكزهم القانونية معاملة واحدة، مع جواز اختلاف المعاملة متى استند ذلك إلى أسس موضوعية مشروعة.

وتتجلى أهمية هذا المبدأ في كونه يشكل ضماناً أساسية لحماية حقوق المنتفعين من المرفق العام، ويعزز الثقة في الإدارة ويكرس شفافية العمل الإداري، فضلاً عن كونه أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية داخل المجتمع. كما يفرض على الإدارة التزاماً قانونياً بمراعاة الحياد في تنظيم وتسيير المرافق العامة، بما يضمن توزيعاً عادلاً ومنصفاً للخدمات العامة.

وانطلاقاً من هذه الأهمية، يقتضي هذا المبحث التطرق إلى مضمون مبدأ المساواة أمام المرفق العام، وبيان أساسه القانوني، ثم إبراز أهم تطبيقاته وحدود الاستثناءات الواردة عليه في إطار سير المرافق العامة.

✓ المطلب الأول: تعريف مبدأ المساواة

يُعدّ مبدأ المساواة أمام المرفق العام من المبادئ الأساسية التي تحكم تنظيم وسير المرافق العامة في القانون الإداري، ويقصد به التزام الإدارة بمعاملة جميع المتفاعلين بخدمات المرفق العام معاملة متساوية متى كانوا في مراكز قانونية متماثلة، دون تمييز أو تفضيل غير مبرر يستند إلى اعتبارات شخصية أو سياسية أو اجتماعية أو دينية أو غيرها من الأسباب التي لا يقرها القانون. ويُجسد هذا المبدأ أحد أهم مظاهر خضوع الإدارة لمقتضيات العدالة والحياد، كما يُعد تطبيقاً خاصاً للمبدأ العام القاضي بالمساواة بين الأفراد أمام القانون.

ويُفهم مبدأ المساواة في مجال المرافق العامة على أنه ضمان تمكين جميع الأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية اللازمة من الانتفاع بخدمات المرفق العام والاستفادة منها وفق قواعد موحدة ومجردة، بحيث لا يجوز للإدارة أن تمنح امتيازات لفئة معينة أو أن تفرض قيوداً على فئة أخرى دون وجود مبرر قانوني وموضوعي يستند إلى المصلحة العامة¹. فالأصل أن تكون خدمات المرفق العام متاحة لجميع المتفاعلين بالشروط ذاتها، وأن يتم التعامل معهم على أساس المراكز القانونية التي يشغلونها لا على أساس صفاتهم أو انتماءاتهم الشخصية.

غير أن المساواة في مجال المرافق العامة لا تعني المساواة المطلقة أو الحسابية بين جميع الأفراد في مختلف الظروف والأحوال، وإنما تعني المساواة القانونية أو النسبية التي تقتضي معاملة الأشخاص الموجودين في أوضاع متماثلة معاملة واحدة، والسماح بمعاملة مختلفة للأشخاص الموجودين في أوضاع مختلفة متى كان هذا الاختلاف قائماً على أسس موضوعية ومشروعة. ولذلك يجوز للإدارة أن تميز بين فئات المتفاعلين إذا كان هذا التمييز يستند إلى طبيعة

¹ - ثروت بدوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 170 وما بعدها.

الخدمة العامة أو إلى اختلاف المراكز القانونية أو إلى مقتضيات المصلحة العامة، شريطة ألا يتحول ذلك إلى تمييز تعسفي أو غير مشروع.

ومن الناحية القانونية، يُعدّ مبدأ المساواة أمام المرفق العام ضماناً أساسية لحماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، إذ يفرض عليها الالتزام بالحياد والتجرد عند تقديم الخدمات العامة، ويحول دون استغلال السلطة الإدارية لتحقيق مصالح خاصة أو تفضيل بعض الأشخاص على حساب غيرهم. كما يساهم هذا المبدأ في تعزيز الثقة في المرافق العامة وترسيخ قيم العدالة والشفافية والمشرعية في النشاط الإداري، بما يحقق الغاية الأساسية من وجود المرفق العام والمتمثلة في خدمة المصلحة العامة وتحقيق المنفعة الجماعية.

وعليه، يمكن تعريف مبدأ المساواة أمام المرفق العام بأنه المبدأ القانوني الذي يوجب على الإدارة تمكين جميع المنتفعين الذين تتشابه مراكزهم القانونية من الاستفادة من خدمات المرفق العام بالشروط والضوابط نفسها، دون تمييز غير مشروع، مع جواز إقرار معاملة مختلفة متى استندت إلى أسباب موضوعية ومبررات قانونية تتفق مع مقتضيات المصلحة العامة. ويُعد هذا المبدأ من الدعائم الجوهرية التي يقوم عليها نظام المرافق العامة في الدولة الحديثة، لما يحققه من توازن بين متطلبات العدالة الإدارية وضرورات حسن سير المرافق العامة.

✓ المطلب الثاني: الأساس القانوني لمبدأ المساواة

يستند مبدأ المساواة أمام المرفق العام إلى أسس قانونية ودستورية راسخة جعلت منه أحد المبادئ العامة للقانون الإداري وأحد الضوابط الجوهرية التي تحكم نشاط الإدارة في مجال تنظيم وتسيير المرافق العامة. ويجد هذا المبدأ مصدره الأساسي في مبدأ المساواة أمام القانون، الذي يُعد من المبادئ الدستورية العامة التي تكرس خضوع جميع الأفراد للقواعد القانونية ذاتها وتمتعهم بالحقوق والواجبات نفسها دون تمييز غير مشروع.

وانطلاقاً من هذا المبدأ العام، نشأ مبدأ المساواة أمام المرفق العام باعتباره تطبيقاً خاصاً له في مجال الخدمات العامة، حيث تلتزم الإدارة بضمان استفادة جميع المنتفعين من خدمات المرافق العامة وفق شروط موحدة وعادلة، بما يحقق العدالة الإدارية ويمنع التمييز التعسفي بين الأفراد.

ويستمد هذا المبدأ كذلك أساسه من النصوص الدستورية التي تُكرّس المساواة باعتبارها حقاً أساسياً من حقوق الإنسان والمواطن. فالدساتير الحديثة، ومنها الدستور الجزائري، تؤكد على مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون وفي تقلد الوظائف العامة والانتفاع بالخدمات العمومية، دون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الرأي أو أي اعتبار آخر غير مشروع. ومن ثم فإن الإدارة، عند تنظيمها للمرافق العامة أو تقديمها للخدمات العمومية، تكون ملزمة باحترام هذه القواعد الدستورية وعدم الخروج عنها تحت طائلة الرقابة القضائية.

كما يجد مبدأ المساواة أمام المرفق العام أساسه في فكرة المصلحة العامة التي تُعد الغاية الأساسية لكل نشاط إداري. فالمرفق العام يُنشأ لخدمة الجماعة وإشباع حاجاتها المشتركة، وليس لخدمة مصالح فئة معينة أو أفراد محددين. ولذلك فإن تحقيق المصلحة العامة يقتضي أن تكون خدمات المرفق العام متاحة لجميع المستفيدين المستوفين للشروط القانونية على قدم المساواة، وأن تُقدّم وفق معايير موضوعية مجردة لا تتأثر بالاعتبارات الشخصية أو الفئوية. وبهذا المعنى، يُعد مبدأ المساواة نتيجة طبيعية لمبدأ حياد الإدارة وارتباط نشاطها حصراً بخدمة الصالح العام.

ومن جهة أخرى، يُعتبر القضاء الإداري من أهم المصادر التي أسهمت في إرساء الأساس القانوني لمبدأ المساواة أمام المرفق العام، حيث كرس هذا المبدأ من خلال اجتهاداته المتواترة التي اعتبرت أن أي تمييز غير مبرر بين المنتفعين من المرفق العام يشكل إخلالاً بمبدأ المشروعية ويستوجب إلغاء القرار الإداري المخالف. وقد اعتبر القضاء الإداري أن المساواة تُعد من المبادئ العامة للقانون التي تلتزم الإدارة باحترامها حتى في غياب نص تشريعي صريح، مما منح هذا المبدأ قيمة قانونية سامية ضمن منظومة القانون الإداري.

كما يرتبط الأساس القانوني لهذا المبدأ بمبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة ممارسة اختصاصاتها وفقاً للقانون وتحقيقاً للأهداف التي رسمها المشرع. فاحترام المساواة بين المنتفعين من المرفق العام يُعد مظهراً من مظاهر احترام المشروعية، لأن الإدارة لا تملك سلطة مطلقة في تحديد المستفيدين من خدماتها أو في تفضيل بعضهم على بعض دون سند قانوني. ومن ثم فإن أي إخلال بمبدأ المساواة يُعد انحرافاً عن مقتضيات المشروعية ومساساً بالضمانات المقررة للأفراد في مواجهة السلطة الإدارية.

وعليه، فإن الأساس القانوني لمبدأ المساواة أمام المرفق العام يقوم على مجموعة متكاملة من الدعائم تتمثل في النصوص الدستورية، ومبدأ المساواة أمام القانون، وفكرة المصلحة العامة، ومبدأ المشروعية، والاجتهاد القضائي الإداري. وقد أسهمت هذه الأسس مجتمعة في ترسيخ هذا المبدأ باعتباره قاعدة قانونية ملزمة للإدارة وضمانة جوهرية لحماية حقوق المنتفعين وتحقيق العدالة في الاستفادة من الخدمات العامة، بما يكفل أداء المرافق العامة لوظائفها في إطار من الحياد والشفافية والإنصاف.

✓ المطلب الثالث: تطبيقات مبدأ المساواة

يتجسد مبدأ المساواة أمام المرفق العام في العديد من التطبيقات العملية التي تحكم علاقة الإدارة بالمنتفعين من الخدمات العامة، حيث يفرض على السلطات الإدارية الالتزام بمعاملة الأفراد معاملة موحدة كلما كانوا في مراكز قانونية متماثلة، بما يضمن تحقيق العدالة الإدارية وتكافؤ الفرص بين الجميع. ولا يقتصر هذا المبدأ على كونه قاعدة نظرية مجردة، بل يمتد أثره إلى مختلف جوانب تنظيم وتسيير المرافق العامة، سواء تعلق الأمر بالانتفاع بالخدمة العامة أو الالتحاق بالوظائف العمومية أو تحمل الأعباء المرتبطة بالمرافق العامة، ومن أبرز تطبيقات هذا المبدأ:

أولاً: المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق العام، حيث تلتزم الإدارة بتمكين جميع الأفراد المستوفين للشروط القانونية من الاستفادة من الخدمات التي يقدمها المرفق العام دون تمييز

غير مشروع. فالأصل أن تكون الخدمات العامة متاحة لجميع المواطنين على قدم المساواة¹، سواء تعلق الأمر بخدمات التعليم أو الصحة أو النقل أو الثقافة أو غيرها من الخدمات العمومية. ويترتب على ذلك عدم جواز حرمان شخص من الاستفادة من خدمة عامة أو تفضيل شخص آخر عليه إلا إذا كان ذلك قائماً على أسباب موضوعية ومبررات قانونية تتفق مع طبيعة المرفق ومتطلبات المصلحة العامة⁽²⁾.

ثانياً: الالتحاق بالوظائف العامة

كما يظهر مبدأ المساواة بصورة واضحة في مجال الالتحاق بالوظائف العامة، إذ يقتضي تمكين جميع المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية من الترشح لشغل الوظائف العمومية وفق معايير موضوعية تقوم على الكفاءة والاستحقاق. ولذلك تُنظم مسابقات التوظيف وفق قواعد موحدة تضمن تكافؤ الفرص بين المترشحين، وتمنع أي تمييز قائم على اعتبارات شخصية أو اجتماعية أو سياسية لا صلة لها بالكفاءة المهنية المطلوبة.

ويُعد هذا التطبيق من أهم صور المساواة في القانون الإداري لما له من دور في تكريس مبدأ الجدارة والشفافية داخل الإدارة العامة.

ثالثاً: تحمل الأعباء العامة

ومن تطبيقات المبدأ أيضاً المساواة في تحمل الأعباء العامة المرتبطة بالمرافق العامة، حيث يتعين توزيع الأعباء والتكاليف التي تفرضها الإدارة على المنتفعين وفق معايير عادلة وموضوعية. فالأصل أن يتحمل الأفراد الأعباء العامة بصورة متكافئة، بحيث لا تُفرض رسوم أو تكاليف أو التزامات على بعض المنتفعين دون غيرهم إلا إذا كان ذلك مبرراً بطبيعة الخدمة المقدمة أو

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 98 وما بعدها.

² - منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية العدد الأول والثاني، جوان 2016، ص. 180-181.

باختلاف المراكز القانونية للمتفعين. ومن ثمّ فإن فرض رسوم مختلفة أو منح امتيازات مالية معينة يجب أن يستند إلى أسباب قانونية واضحة لا تتعارض مع مقتضيات المساواة.

ومن أبرز تطبيقات هذا المبدأ المساواة في تحمل الأعباء الضريبية، حيث ينص الدستور الجزائري على أن جميع المواطنين متساوون في أداء الضريبة وفقاً لقدراتهم المالية ووفق الشروط التي يحددها القانون.

وتبعاً لذلك، تخضع الضرائب والرسوم المختلفة لمبدأ الشرعية الضريبية الذي يقتضي عدم فرض أي ضريبة أو إعفاء منها إلا بموجب نص قانوني. ويهدف هذا التنظيم إلى ضمان توزيع العبء الضريبي بصورة عادلة بين المكلفين، بما يتناسب مع أوضاعهم الاقتصادية وقدرتهم التكليفية، باعتبار أن الضريبة تمثل أحد أهم مصادر تمويل المرافق العامة والخدمات العمومية.

كما يتجلى هذا المبدأ في مجال الرسوم المستحقة مقابل الانتفاع ببعض المرافق العامة، حيث يخضع المنتفعون من خدمات معينة لرسوم موحدة أو محددة وفق معايير قانونية عامة ومجردة. ومن أمثلة ذلك الرسوم المتعلقة بخدمات الحالة المدنية، واستخراج الوثائق الإدارية، ورسوم بعض الخدمات البلدية والإدارية. وتلتزم الإدارة في هذا المجال بعدم التمييز بين المنتفعين الموجودين في مراكز قانونية متماثلة، بحيث يتم فرض الرسوم وفق قواعد موحدة تكفل المساواة بين الجميع.

ويظهر المبدأ أيضاً في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية، حيث قد يتحمل بعض الأفراد عبئاً خاصاً نتيجة تجريدتهم من ملكياتهم العقارية لتحقيق مشاريع أو مرافق عامة تخدم المجتمع بأسره. ولتحقيق المساواة في تحمل الأعباء العامة، أوجب المشرع الجزائري منح المالك المنزوع ملكه تعويضاً عادلاً ومنصفاً ومسبقاً، حتى لا يتحمل وحده عبء تحقيق منفعة يستفيد منها مجموع أفراد المجتمع. ويُعد التعويض في هذه الحالة وسيلة قانونية لإعادة التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وتجسيداً لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة.

ومن التطبيقات المهمة كذلك الخدمة الوطنية باعتبارها التزاماً قانونياً عاماً يفرضه القانون على المواطنين وفق الشروط والضوابط المحددة تشريعياً. فالأصل أن جميع المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية يخضعون لهذا الواجب الوطني على قدم المساواة، باعتباره أحد الأعباء العامة المرتبطة بالدفاع عن الوطن وحماية المصالح العليا للدولة. ويُعد إخضاع المواطنين للقواعد نفسها في هذا المجال تجسيداً لمبدأ المساواة في تحمل الواجبات العامة.

كما يتجلى هذا المبدأ في التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية أو نشاط المرافق العامة، حيث استقر القضاء الإداري على إمكانية تعويض الأفراد الذين يتحملون أضراراً استثنائية وخاصة بسبب نشاط يحقق منفعة عامة للمجتمع. ويقوم هذا التعويض على فكرة أن الفرد لا ينبغي أن يتحمل بمفرده عبئاً خاصاً نتج عن نشاط موجه لتحقيق مصلحة عامة يستفيد منها الجميع، وهو ما يُعد تطبيقاً عملياً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

وعليه، فإن مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة في القانون الجزائري يتجسد في عدة مجالات، من أهمها الضرائب والرسوم العامة، ونزع الملكية للمنفعة العمومية، والخدمة الوطنية، والتعويض عن الأضرار الاستثنائية الناجمة عن نشاط الإدارة. وتؤكد هذه التطبيقات حرص المشرع الجزائري على تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد، بما يضمن توزيع الأعباء العامة بصورة عادلة ومنصفة بين جميع المواطنين.

ويتجلى المبدأ كذلك في المساواة في الاستفادة من الامتيازات والمساعدات التي تقدمها المرافق العامة، حيث تلتزم الإدارة بمنح هذه الامتيازات وفق شروط عامة ومجردة تسري على جميع الأشخاص الذين تتوافر فيهم المعايير المحددة قانوناً. ويظهر ذلك بصفة خاصة في مجال المنح الدراسية، والإعانات الاجتماعية، والسكنات الاجتماعية، وغيرها من المزايا التي تمنحها السلطات العامة لفئات معينة وفق ضوابط موضوعية تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان تكافؤ الفرص.

غير أن تطبيق مبدأ المساواة لا يمنع الإدارة من إقرار معاملة مختلفة لبعض الفئات متى كان ذلك قائماً على أسس موضوعية ومبررات قانونية مشروعة. فالمساواة لا تعني توحيد المعاملة بين جميع الأفراد على نحو مطلق، وإنما تقتضي معاملة المراكز القانونية المتماثلة معاملة واحدة، والسماح بالتمييز المشروع عندما تختلف الظروف أو الأوضاع القانونية. ومن أمثلة ذلك منح تخفيضات في تعرفه النقل لفائدة الطلبة أو الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة أو المتقاعدين، أو تخصيص بعض الخدمات لفئات اجتماعية معينة، طالما أن هذا التمييز يستند إلى اعتبارات المصلحة العامة ويهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية¹.

وعليه، فإن تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرفق العام تمتد إلى مختلف مجالات النشاط الإداري، وتشكل ضماناً أساسية لتحقيق العدالة والحياد في أداء الخدمات العامة. كما تُسهم في تعزيز ثقة الأفراد في الإدارة وترسيخ قيم المشروعية والشفافية، بما يضمن قيام المرافق العامة بوظيفتها في خدمة المصلحة العامة وفقاً لمقتضيات الإنصاف وتكافؤ الفرص بين جميع المنتفعين.

✓ المبحث الثالث: قابلية المرفق العام لتغير

يُعدّ مبدأ قابلية المرفق العام للتغير والتكيف من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة في القانون الإداري، ويقصد به حق الإدارة وسلطتها في إدخال التعديلات اللازمة على تنظيم المرفق العام وأساليب تسييره وقواعد عمله كلما اقتضت ذلك متطلبات المصلحة العامة. فالمرفق العام لا يُنشأ ليظل خاضعاً لتنظيم جامد وثابت، وإنما وُجد لإشباع حاجات عامة متطورة ومتجددة تتغير بتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية²، الأمر الذي يقتضي تمكين الإدارة من تطويره باستمرار حتى يظل قادراً على أداء وظيفته بكفاءة وفعالية.

¹ - محمد المجالي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 165 وما بعدها.

² - إدريس فاخوري، القانون الإداري: التنظيم والنشاط الإداري، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 2015، ص 97 وما بعدها.

ويستند هذا المبدأ إلى فكرة جوهرية مؤداها أن المصلحة العامة ليست مفهوماً ثابتاً، بل هي فكرة متحركة تتأثر بالتحولات التي يشهدها المجتمع. فالحاجات العامة التي كانت تتطلب نوعاً معيناً من الخدمات في فترة زمنية معينة قد تتطور أو تتغير بمرور الوقت، مما يستوجب إعادة تنظيم المرفق العام أو تحديث وسائل عمله أو توسيع نطاق خدماته أو حتى إلغاء بعض أنشطته واستحداث أنشطة جديدة أكثر ملاءمة لمتطلبات الواقع. ومن ثم فإن قابلية المرفق العام للتغيير تُعد ضرورة قانونية وإدارية لضمان استمرار فعاليته وقدرته على تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها.

ومن الناحية القانونية، يترتب على هذا المبدأ تمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تعديل القواعد التنظيمية للمرفق العام كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك. ويشمل هذا التعديل مختلف جوانب النشاط الإداري، سواء تعلق الأمر بإعادة هيكلة المرفق، أو تعديل شروط الانتفاع بخدماته، أو تطوير وسائل تسييره، أو إدخال تقنيات حديثة لتحسين أدائه. ويُعد هذا الحق من الامتيازات المقررة للإدارة بصفتها المسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة.

كما ينعكس هذا المبدأ على العلاقات القانونية المرتبطة بالمرفق العام، إذ يجوز للإدارة تعديل بعض الأوضاع التنظيمية التي يستفيد منها المنتفعون أو الموظفون أو المتعاقدون معها متى كان ذلك ضرورياً لتحقيق الصالح العام. فالأصل في القواعد التنظيمية للمرافق العامة أنها قابلة للتعديل والتطوير، ولا يكتسب الأفراد حقاً مكتسباً في بقاءها على حالها بصورة دائمة. ولهذا لا يجوز الاحتجاج بمبدأ استقرار الأوضاع القانونية لمنع الإدارة من إجراء التعديلات التي تفرضها متطلبات المصلحة العامة، شريطة أن يتم ذلك في إطار احترام مبدأ المشروعية وعدم المساس بالحقوق المكتسبة التي يحميها القانون.

وتبرز أهمية مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير بوضوح في ظل التطورات التكنولوجية والاقتصادية المعاصرة، حيث أصبحت الإدارة مطالبة بتحديث أساليب تسيير المرافق العامة واعتماد الوسائل الرقمية والأنظمة الحديثة في تقديم الخدمات العمومية. فالتطور المستمر في

حاجات المجتمع يفرض على المرافق العامة مواكبة هذه التحولات حتى لا تفقد فعاليتها أو تعجز عن تلبية متطلبات المنتفعين منها. ولذلك يُنظر إلى هذا المبدأ باعتباره وسيلة لضمان استمرارية المرفق العام بصورة فعالة، وليس مجرد حق للإدارة في تعديل تنظيمه.

كما يُعدّ هذا المبدأ مكملًا لمبدأ استمرارية المرفق العام، إذ إن الاستمرارية لا تعني الجمود والثبات، وإنما تقتضي أن يستمر المرفق العام في أداء خدماته مع التكيف المستمر مع المتغيرات المحيطة به. فالمرفق الذي يعجز عن التطور والتحديث قد يستمر شكلياً، لكنه يفقد قدرته على تحقيق المصلحة العامة التي تبرر وجوده. ومن ثمّ فإن قابلية المرفق العام للتغيير تمثل الضمانة الأساسية لاستمرار فعاليته وملاءمته لمتطلبات المجتمع.

وعليه، يمكن تعريف مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتكيف بأنه المبدأ القانوني الذي يخول للإدارة سلطة تعديل تنظيم المرفق العام وأساليب تسييره وشروط الانتفاع بخدماته كلما اقتضت ذلك متطلبات المصلحة العامة، بما يضمن مواكبة التطورات المختلفة وتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية في أداء الخدمة العامة. ويُعد هذا المبدأ من الدعائم الأساسية لنظرية المرفق العام، لما يوفره من مرونة قانونية وإدارية تسمح للمرافق العامة بمواصلة أداء وظائفها في بيئة متغيرة ومتجددة.

✓ المبحث الرابع: المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العامة

لم تعد المرافق العامة في الوقت الحاضر تقتصر على المبادئ التقليدية المتمثلة في الاستمرارية والمساواة وقابلية المرفق العام للتغيير والتكيف، بل فرضت التحولات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية ظهور مبادئ حديثة تهدف إلى تحسين أداء المرافق العامة وضمان استجابتها لمتطلبات الإدارة العصرية وتطلعات المواطنين. وقد أصبحت هذه المبادئ تشكل إطاراً قانونياً وإدارياً يوجه نشاط المرافق العامة، ويساهم في تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضرورة الرفع من جودة الخدمات العمومية وفعاليتها.

أولاً: مبدأ الشفافية

يُعد مبدأ الشفافية من أهم المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العامة، ويقصد به التزام الإدارة بإتاحة المعلومات المتعلقة بنشاط المرفق العام وطرق تسييره ونتائج أعماله للمواطنين والمستفيدين من خدماته. ويهدف هذا المبدأ إلى تعزيز الثقة بين الإدارة والأفراد، وضمان وضوح القرارات الإدارية وإمكانية مراقبتها⁽¹⁾.

وتتجسد الشفافية من خلال نشر المعلومات والوثائق الإدارية، وتمكين المواطنين من الاطلاع على الإجراءات المتعلقة بالخدمات العمومية، وتبرير القرارات التي تمس حقوقهم ومصالحهم. كما تساهم الشفافية في الحد من مظاهر الفساد وسوء التسيير وتعزيز مبدأ المساءلة داخل المرافق العامة.

ثانياً: مبدأ الجودة في الخدمة العمومية

أصبحت جودة الخدمة العمومية من المبادئ الأساسية التي تسعى الإدارات الحديثة إلى تحقيقها، حيث لم يعد الهدف مقتصرًا على تقديم الخدمة فحسب، وإنما تقديمها وفق معايير الكفاءة والسرعة والدقة والفعالية، حيث يقتضي هذا المبدأ العمل على تحسين أداء المرافق العامة وتبسيط الإجراءات الإدارية وتطوير أساليب العمل بما يضمن تلبية احتياجات المرتفقين في أفضل الظروف الممكنة. كما يشمل اعتماد معايير موضوعية لتقييم الأداء وقياس مستوى رضا المستفيدين عن الخدمات المقدمة.

ثالثاً: مبدأ الفعالية والكفاءة

يقوم هذا المبدأ على ضرورة تحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف والوسائل الممكنة، بما يضمن الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمالية والمادية للمرفق العام، ويفرض مبدأ الفعالية على الإدارة العمومية السعي إلى تحقيق الأهداف المسطرة بكفاءة عالية، بينما تقتضي الكفاءة

¹ - محمد الإدريسي العلي المشيشي، القانون الإداري (دراسة في التنظيم والنشاط الإداري)، مرجع سابق، 2009، ص

حسن استغلال الإمكانيات المتاحة دون تبذير أو إسراف. ويُعد هذا المبدأ من أبرز انعكاسات الفكر الإداري الحديث الذي يركز على النتائج ومؤشرات الأداء.

رابعاً: مبدأ المشاركة

يقصد بمبدأ المشاركة إشراك المواطنين ومختلف الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين في إعداد السياسات العمومية واتخاذ القرارات المتعلقة بالمرافق العامة، ويعكس هذا المبدأ الاتجاه الحديث نحو الإدارة التشاركية التي تقوم على الحوار والتشاور مع المرتفقين ومؤسسات المجتمع المدني، بما يسمح بتحديد الاحتياجات الحقيقية للمجتمع وتحسين مستوى الخدمات العمومية، كما تساهم المشاركة في تعزيز الرقابة الشعبية على نشاط المرافق العامة وترسيخ قيم الديمقراطية الإدارية.

خامساً: مبدأ المساءلة والحوكمة¹

أصبح مبدأ المساءلة من المبادئ الأساسية في تسيير المرافق العامة الحديثة، ويقصد به خضوع القائمين على إدارة المرفق العام للمراقبة والمحاسبة عن القرارات والتصرفات التي يقومون بها أثناء أداء وظائفهم.

ويرتبط هذا المبدأ بمفهوم الحوكمة العمومية الذي يقوم على الشفافية والنزاهة والمسؤولية وترشيد التسيير، بما يضمن تحقيق المصلحة العامة وحماية المال العام من مختلف أشكال الفساد والانحراف.

سادساً: مبدأ رقمنة المرفق العام

فرض التطور التكنولوجي اعتماد مبدأ الرقمنة باعتباره أحد المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العامة، حيث أصبحت الإدارة الإلكترونية وسيلة أساسية لتقديم الخدمات العمومية

¹ - المنصف بن عبد الجليل، "الحوكمة الإدارية ومبدأ المساءلة في المرفق العام"، مجلة الحقوق التونسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس، العدد 2، 2019، ص 77 وما بعدها.

وتحسين جودتها، ويهدف هذا المبدأ إلى تسهيل حصول المواطنين على الخدمات الإدارية عن بعد، وتقليص الآجال والإجراءات، وتحقيق السرعة والفعالية في معالجة الملفات والطلبات الإدارية، كما تساهم الرقمنة في تعزيز الشفافية وتبسيط العلاقات بين الإدارة والمرتكبين وتقليل التكاليف الإدارية.

سابعاً: مبدأ استمرارية التنمية المستدامة

أصبح المرفق العام مطالباً بمراعاة متطلبات التنمية المستدامة عند ممارسة نشاطه، من خلال تحقيق التوازن بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ويقتضي هذا المبدأ أن تُدار المرافق العامة بطريقة تضمن تلبية حاجات الأجيال الحالية دون المساس بحقوق الأجيال القادمة، مع الحفاظ على الموارد الطبيعية وترشيد استغلالها، وقد أصبح هذا التوجه يشكل أحد المرتكزات الأساسية للسياسات العمومية الحديثة في مختلف الدول⁽¹⁾.

ملخص:

إن المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العامة تعكس تطور مفهوم الخدمة العمومية وانتقاله من مجرد ضمان تقديم الخدمة إلى تحقيق الجودة والفعالية والشفافية والحوكمة الرشيدة. وقد أصبحت هذه المبادئ مكملية للمبادئ التقليدية للمرفق العام، بل تشكل في كثير من الأحيان شرطاً أساسياً لتحقيق إدارة عمومية عصرية قادرة على الاستجابة لمتطلبات التنمية وتلبية حاجات المواطنين بكفاءة وفعالية، في إطار احترام المشروعية وتحقيق المصلحة العامة.

❖ الفصل الرابع: أساليب إدارة المرافق العامة

تقتضي المصلحة العامة ألا يقتصر دور الدولة على إنشاء المرافق العامة وتنظيمها فحسب، بل يمتد إلى اختيار الأسلوب الأنسب لإدارتها وتسييرها بما يضمن تحقيق الأهداف التي أنشئت

¹ - ينظر: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص. 145 وما بعدها.

من أجلها. ونظراً لتعدد المرافق العامة واختلاف طبيعة الخدمات التي تقدمها، فقد ظهرت عدة أساليب قانونية وإدارية لإدارة هذه المرافق، تختلف باختلاف طبيعة النشاط الممارس والإمكانات المالية والفنية المتاحة للإدارة.

ويُقصد بأساليب إدارة المرافق العامة الوسائل القانونية والتنظيمية التي تعتمد عليها السلطة العامة لضمان سير المرفق العام وتحقيق أهدافه في خدمة المصلحة العامة. وقد استقر الفقه الإداري على ثلاثة أساليب رئيسية تقليدية لإدارة المرافق العامة، تتمثل في الإدارة المباشرة (الاستغلال المباشر)، والمؤسسة العمومية، والامتياز أو الإدارة غير المباشرة للمرفق العام.

✓ المبحث الأول: أسلوب الإدارة المباشرة (الاستغلال المباشر)

إن أسلوب الإدارة المباشرة أقدم أساليب إدارة المرافق العامة وأكثرها ارتباطاً بالمفهوم التقليدي للنشاط الإداري. ويقصد به أن تتولى الدولة أو الجماعات الإقليمية إدارة المرفق العام بنفسها وبواسطة أجهزتها الإدارية وموظفيها، مع تحملها مسؤولية التمويل والتنظيم والتسيير بصورة كاملة. ووفقاً لهذا الأسلوب لا يتمتع المرفق بشخصية قانونية مستقلة عن الشخص العام الذي أنشأه، بل يُعتبر جزءاً من التنظيم الإداري للدولة أو الجماعة المحلية.

ويتميز هذا الأسلوب بخضوع المرفق لرقابة مباشرة من الإدارة العامة، الأمر الذي يسمح للسلطة الإدارية بالتحكم الكامل في نشاطه وضمان توافقه مع أهداف المصلحة العامة. كما يُعد هذا الأسلوب أكثر ملاءمة للمرافق المرتبطة بمظاهر السيادة أو الخدمات الأساسية التي تتطلب إشرافاً مباشراً من الدولة، مثل الأمن والدفاع والقضاء والحالة المدنية⁽¹⁾.

غير أن الإدارة المباشرة قد تؤدي أحياناً إلى بطء الإجراءات الإدارية وتعقدها نتيجة خضوع المرفق للقواعد التقليدية للإدارة العامة، مما قد يؤثر على كفاءة الأداء ومرونة التسيير، خاصة بالنسبة للمرافق ذات الطابع الاقتصادي أو التقني.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص. 132 وما بعدها.

ويعتبر الأستاذ "أحمد محيو" أن التسيير أو الاستغلال المباشر يعتبر أقدم طريقة لتسيير المرافق العامة، وتعني تقديم خدمات مباشرة للمجتمع بأن تتولى الإدارة- سواء كان إدارة مركزية كالوزارات، أو إدارة لامركزية إقليمية كالبليات- القيام بنشاط المرفق العام بنفسها ولحسابها، فتتولى تنظيم المرفق العام وتشغيله وتعيين موظفيه وتمويله وتحمل مخاطر التشغيل والمسؤولية على الأضرار التي يسببها المرفق للغير وتدخل في علاقة مباشرة بالمنتفعين بخدمات المرفق العام الذي تديره الإدارة مباشرة.

ويضيف "أحمد محيو" دائما أن الإدارة في هذا الأسلوب، تتصرف بواسطة وكلائها ووسائلها المادية مستعملة أدوات القانون العام (امتيازات السلطة العامة)⁽¹⁾.

ويعرف الأستاذ "سليمان الطماوي" طريقة الاستغلال المباشر بأنها: "الطريقة التي تقوم فيها الدولة بإدارة مرفق عام مستعملة في ذلك بأموالها وموظفيها مستخدمة في ذلك وسائل القانون العام"⁽²⁾.

وإذا كان الأصل أن أسلوب الاستغلال المباشر يطبق على المرافق العامة الإدارية نظرا لعدم ربحيتها أو لأن الخواص ينفرون من هذا النشاط، أو لأن النشاط من الخطورة بمكان بحيث لا يسمح للخواص بممارسته، إلا أنه يملك أحيانا أن تدار المرافق التجارية والصناعية عن طريق الاستغلال المباشر ومثال ذلك النقل بالسكك الحديدية والهاتف والبريد.

ويمكن أن يتم الاستغلال المباشر إما من خلال تسيير الاستغلال المباشر المركزي أو من خلال تسيير الاستغلال المباشر للجماعات المحلية.

¹ - أحمد محيو، محاضرات في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2007، ص. 215 وما بعدها.

² - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 57.

كما قد يمكن تقسيم الاستغلال المباشر إلى استغلال مباشر بسيط واستغلال مباشر مستقل بحيث تتمتع فيه المصلحة المسيرة بميزانية منفصلة على ميزانية الشخص العام المسؤول عن المرفق العام دون أن تتمتع هذه المصلحة بشخصية معنوية مستقلة.

✓ المبحث الثاني: أسلوب المؤسسة العمومية

إن المؤسسة العمومية من أهم الوسائل القانونية والتنظيمية التي تعتمد عليها الدولة في تجسيد سياساتها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، إذ تمثل أداة فعالة لتسيير المرافق العامة وتحقيق التنمية الوطنية وضمان تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين. وقد ارتبط ظهور المؤسسة العمومية بتطور دور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، التي لم يعد يقتصر دورها على المحافظة على الأمن والنظام العام، وإنما امتد ليشمل التدخل في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما يحقق المصلحة العامة ويضمن الاستجابة للحاجات الجماعية المتزايدة.

وفي الجزائر، عرفت المؤسسة العمومية تطوراً ملحوظاً نتيجة التحولات السياسية والاقتصادية التي شهدتها البلاد منذ الاستقلال، حيث انتقلت من نموذج الاقتصاد الموجه الذي هيمنت فيه المؤسسات العمومية على مختلف الأنشطة الاقتصادية، إلى نموذج الاقتصاد الحر القائم على المنافسة والانفتاح الاقتصادي. وقد استدعى ذلك إعادة تنظيم المؤسسات العمومية وتحديد أطرها القانونية بما يتلاءم مع المتغيرات الوطنية والدولية، مع المحافظة على دورها المحوري في إدارة المرافق العامة وتحقيق الأهداف التنموية للدولة.

ونظراً لأهمية المؤسسة العمومية في التنظيم الإداري الجزائري، فإن دراستها تقتضي التعرض لمفهومها وأساسها القانوني، ثم بيان أنواعها وخصائصها والنظام القانوني الذي يحكمها.

✓ المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية وأساسها القانوني

✓ الفرع الأول: مفهوم المؤسسة العمومية

يقصد بالمؤسسة العمومية شخص معنوي من أشخاص القانون العام تنشئه الدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية الأخرى، وتمنحه شخصية قانونية مستقلة وذمة مالية خاصة، من أجل ممارسة نشاط معين يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

وتتميز المؤسسة العمومية بكونها تتمتع باستقلال إداري ومالي يسمح لها بممارسة اختصاصاتها بعيداً عن أسلوب الإدارة المركزية المباشرة، مع بقائها خاضعة لرقابة السلطة الوصية التي تضمن توافق نشاطها مع الأهداف التي أنشئت من أجلها.

وقد عرف الفقه الإداري المؤسسة العمومية بأنها وسيلة من وسائل اللامركزية المرفقية، يتم بموجبها تخصيص نشاط أو مرفق عام لشخص معنوي مستقل يتولى تسييره وفق قواعد قانونية خاصة، بما يضمن تحقيق قدر من المرونة والفعالية في الإدارة، وتعد الشخصية المعنوية العنصر الجوهري الذي يميز المؤسسة العمومية عن المصالح الإدارية التابعة مباشرة للدولة، إذ يترتب على هذه الشخصية تمتع المؤسسة بأهلية قانونية مستقلة، تمكنها من إبرام العقود والتقاضي وامتلاك الأموال وتحمل الالتزامات باسمها الخاص.¹

✓ الفرع الثاني: الأساس القانوني للمؤسسة العمومية

يستند النظام القانوني للمؤسسات العمومية في الجزائر إلى مجموعة من النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية التي تحدد كيفية إنشائها وتنظيمها وسيرها، فمن الناحية الدستورية، يستمد وجود المؤسسة العمومية مشروعيتها من المبادئ الدستورية المتعلقة بتنظيم الإدارة العمومية وضمان استمرارية المرافق العامة وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

¹ - مليكة براهيمي، "المؤسسة العمومية كآلية من آليات اللامركزية المرفقية في الجزائر"، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 10، 2014، ص. 67 وما بعدها.

أما من الناحية التشريعية، فقد نظم المشرع الجزائري المؤسسات العمومية من خلال عدة قوانين ومراسيم تنظيمية تحدد قواعد إنشائها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطات الوصية، كما بين طرق تسييرها وآليات الرقابة المفروضة عليها.

وتنشأ المؤسسة العمومية عادة بموجب نص قانوني أو تنظيمي يحدد تسميتها ومقرها واختصاصاتها ومواردها المالية وأجهزة إدارتها، وذلك تجسيداً لمبدأ المشروعية الذي يقتضي خضوع جميع الهيئات الإدارية للقانون، كما تستند المؤسسة العمومية إلى مبدأ اللامركزية المرفقية الذي يسمح بمنح بعض المرافق العامة استقلالية قانونية وإدارية تمكنها من أداء مهامها بكفاءة أكبر مقارنة بالتسيير المركزي التقليدي.

✓ المطلب الثاني: أنواع المؤسسات العمومية وخصائصها القانونية

✓ الفرع الأول: أنواع المؤسسات العمومية

تتنوع المؤسسات العمومية في الجزائر تبعاً لطبيعة النشاط الذي تمارسه والهدف الذي أنشئت من أجله، وذلك استجابة لتعدد المهام التي تضطلع بها الدولة في المجالات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية. فبعض المؤسسات تتولى تسيير مرافق عامة ذات طابع إداري تهدف إلى إشباع الحاجات العامة دون السعي إلى تحقيق الربح، في حين تمارس مؤسسات أخرى أنشطة اقتصادية أو تجارية تتطلب اعتماد أساليب التسيير الحديثة وقواعد أكثر مرونة.

كما استحدث المشرع الجزائري أنماطاً مختلفة من المؤسسات العمومية لمواكبة التحولات الاقتصادية وتعزيز فعالية المرفق العام وتحقيق التنمية الوطنية. وعليه، يمكن تصنيف المؤسسات العمومية إلى عدة أنواع تختلف من حيث نظامها القانوني وطبيعة نشاطها وأساليب تسييرها، وهو ما يستدعي دراسة أهم هذه الأنواع وبيان خصائص كل منها.

أولاً: المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

إن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري من أكثر أشكال المؤسسات العمومية انتشاراً، حيث تنشأ لتسيير المرافق العامة الإدارية التي تهدف أساساً إلى إشباع حاجات عامة غير ربحية.

وتخضع هذه المؤسسات في الغالب لقواعد القانون العام، سواء فيما يتعلق بتنظيمها أو نشاطها أو علاقاتها مع المتفاعلين بخدماتها، كما يتم تمويلها أساسًا من الميزانية العامة أو من الإعانات العمومية، ومن أمثلتها المؤسسات الجامعية والمراكز الثقافية وبعض المؤسسات الصحية والإدارية، ويتميز هذا النوع من المؤسسات بارتباطه الوثيق بالدولة وخضوعه لرقابة إدارية ومالية مشددة، بالنظر إلى طبيعة المهام التي يؤديها واتصالها المباشر بالمصلحة العامة⁽¹⁾.

ثانيًا: المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تنشأ هذه المؤسسات لممارسة أنشطة اقتصادية أو تجارية أو صناعية ذات منفعة عامة، وتتميز بكونها تعتمد في جزء كبير من مواردها على الإيرادات الناتجة عن نشاطها، ورغم تمتعها بالشخصية المعنوية العامة، فإنها تخضع في جانب كبير من نشاطها لقواعد القانون الخاص، خاصة فيما يتعلق بعلاقاتها التعاقدية والتجارية وعلاقات العمل داخلها.

وقد ظهر هذا النوع من المؤسسات نتيجة توسع تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، حيث أصبحت الدولة تمارس بعض الأنشطة الإنتاجية والتجارية بواسطة مؤسسات متخصصة تتمتع بقدر من الاستقلالية والمرونة في التسيير، ويهدف هذا النموذج إلى الجمع بين متطلبات المصلحة العامة ومقتضيات الفعالية الاقتصادية والربحية.

ثالثًا: المؤسسات العمومية الاقتصادية

تمثل المؤسسات العمومية الاقتصادية إحدى أهم أدوات الدولة في المجال الاقتصادي، حيث تنشط في قطاعات استراتيجية كالصناعة والطاقة والنقل والاتصالات والخدمات المختلفة، وتخضع هذه المؤسسات في الغالب لقواعد القانون التجاري من حيث التسيير والتنظيم والمحاسبة، رغم بقاء رأس مالها مملوكًا كليًا أو جزئيًا للدولة.

¹ - عبد القادر حجار، "المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر: الطبيعة القانونية وآليات التسيير"، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، العدد 08، 2015، ص. 112 وما بعدها.

وقد عرف هذا النوع من المؤسسات تطورًا كبيرًا في الجزائر في إطار الإصلاحات الاقتصادية الرامية إلى تحسين الأداء الاقتصادي وتعزيز القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية⁽¹⁾.

✓ الفرع الثاني: الخصائص القانونية للمؤسسة العمومية

أولاً: الشخصية المعنوية المستقلة

تتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية التي تمنحها وجودًا قانونيًا مستقلًا عن الدولة أو الجماعة الإقليمية التي أنشأتها، وهو ما يسمح لها بممارسة مختلف التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها، ويترتب على ذلك تمتعها بحق التقاضي وإبرام العقود وامتلاك الأموال وتحمل الالتزامات بصورة مستقلة.

ثانيًا: الاستقلال المالي

تملك المؤسسة العمومية ميزانية خاصة وموارد مالية مستقلة تمكنها من تغطية نفقاتها وتحقيق أهدافها، مع خضوعها للرقابة المالية المقررة قانونًا، ويُعد الاستقلال المالي أحد أهم مظاهر استقلال المؤسسة العمومية، لأنه يتيح لها قدرًا من المرونة في إدارة مواردها وتسيير نشاطها.

ثالثًا: تخصيص النشاط

تنشأ المؤسسة العمومية لتحقيق غرض محدد أو إدارة مرفق معين، ولذلك فإن اختصاصاتها تكون محددة بموجب النص المنشئ لها، ولا يجوز لها الخروج عن نطاق المهام الموكلة إليها، ويمثل مبدأ التخصيص ضمانًا قانونية تحول دون تجاوز المؤسسة للحدود التي رسمها المشرع لنشاطها.

رابعًا: خضوعها للوصاية الإدارية

¹ - بن خليفة سميرة، "المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الوصاية الإدارية وتنمية الاقتصاد الوطني في القانون الجزائري"، مجلة الدراسات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بشار، المجلد 5، العدد 1، 2018، ص. 331-356.

رغم استقلال المؤسسة العمومية، فإنها تبقى خاضعة لرقابة السلطة الوصية التي تمارس مجموعة من الصلاحيات تهدف إلى ضمان احترام القوانين وتحقيق الأهداف العامة للدولة، ولا تمثل الوصاية الإدارية علاقة تبعية أو سلطة رئاسية، وإنما تعد آلية رقابية استثنائية يحدد القانون حدودها ومجالاتها.

✓ المطلب الثالث: النظام القانوني للمؤسسة العمومية

✓ الفرع الأول: تنظيم المؤسسة العمومية

تتكون المؤسسة العمومية عادة من مجموعة من الأجهزة الإدارية التي تتولى رسم سياساتها ومتابعة تنفيذها، ويأتي في مقدمتها مجلس الإدارة باعتباره الهيئة التداولية المختصة باتخاذ القرارات الأساسية المتعلقة بنشاط المؤسسة، كما تضم جهازًا تنفيذيًا يتولى الإدارة اليومية للمؤسسة، ويمثله المدير العام أو الرئيس المدير العام بحسب طبيعة المؤسسة ونظامها القانوني، كما يضمن هذا التنظيم تحقيق التوازن بين الوظائف التقريرية والوظائف التنفيذية بما يسمح بحسن سير المؤسسة.

✓ الفرع الثاني: الرقابة على المؤسسة العمومية

تخضع المؤسسة العمومية لعدة أشكال من الرقابة تتمثل في:

- الرقابة الإدارية: تمارسها السلطة الوصية للتأكد من احترام المؤسسة للأهداف المرسومة لها ومطابقة نشاطها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.¹
- الرقابة المالية: تهدف إلى ضمان حسن استعمال الأموال العمومية والمحافظة عليها ومنع أي انحراف في التسيير المالي والمحاسبي.
- الرقابة القضائية: يتولى القضاء الرقابة على مشروعية أعمال المؤسسة العمومية

¹ - عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على المؤسسات العمومية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 30، 2012، ص. 95.

والفصل في المنازعات التي تكون طرفاً فيها، بما يكرس مبدأ سيادة القانون وخضوع الإدارة للشرعية.

- الرقابة البرلمانية: تمارس بصورة غير مباشرة من خلال متابعة كيفية تنفيذ السياسات العامة وتقييم أداء الهيئات والمؤسسات العمومية.

✓ المبحث الثالث: تفويضات المرفق العام في التشريع الجزائي.

شهدت الإدارة العامة في الجزائر خلال العقود الأخيرة تحولات عميقة فرضتها متطلبات التنمية الاقتصادية وتحسين جودة الخدمات العمومية وترشيد النفقات العامة، وهو ما دفع المشرع إلى تبني آليات حديثة لتسيير المرافق العامة، من بينها نظام تفويض المرفق العام. ويُعد هذا النظام من أهم الأساليب التعاقدية التي تسمح للشخص العام بإسناد إدارة واستغلال مرفق عام إلى شخص آخر، غالباً ما يكون شخصاً من أشخاص القانون الخاص، مع احتفاظ الإدارة بسلطتها الرقابية وضمانها لاستمرارية الخدمة العمومية.

ويهدف تفويض المرفق العام إلى تحقيق التوازن بين مقتضيات الفعالية الاقتصادية ومتطلبات المصلحة العامة، حيث يسمح بالاستفادة من الخبرة الفنية والقدرات المالية للمتعاملين الاقتصاديين، مع الحفاظ على المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة كاستمرارية الخدمة والمساواة بين المنتفعين وقابلية المرفق للتكيف مع المتغيرات المختلفة. وقد أولى المشرع الجزائري أهمية خاصة لهذا النظام من خلال تنظيمه ضمن أحكام قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بالمرسوم الرئاسي 15-247، وأيضاً في المرسوم التنفيذي 18-199، والمتعلق بتفويض المرفق العام⁽¹⁾، محدداً بذلك شروط إبرامه وإجراءاته وآليات الرقابة عليه.

وعليه، يقتضي تناول موضوع تفويضات المرفق العام في الجزائر دراسة مفهومها وأساسها

¹ - المرسوم التنفيذي 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، الصادر في 20 ذي القعدة 1439 الموافق 2 أوت 2018، الجريدة الرسمية رقم 48، لسنة 2018.

القانوني من جهة، ثم بيان صورها وأحكامها القانونية من جهة أخرى.

✓ المطلب الأول: مفهوم تفويضات المرفق العام وأساسها القانوني

✓ الفرع الأول: مفهوم تفويض المرفق العام

يقصد بتفويض المرفق العام ذلك العقد الإداري الذي تعهد بموجبه السلطة المفوضة إلى شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، مهمة إدارة واستغلال مرفق عام لفترة زمنية محددة، مقابل حصوله على عائدات الاستغلال أو جزء منها، مع تحمله للمخاطر المرتبطة بالتسيير.

وعرفته المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 18-199 بقولها: "يقصد بتفويض المرفق العام، في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه، بهدف الصالح العام"⁽¹⁾.

ويتميز تفويض المرفق العام عن غيره من العقود الإدارية بكون المقابل المالي للمتعاقل لا يتمثل أساسًا في مبلغ تدفعه الإدارة، وإنما في الإيرادات التي يحققها من استغلال المرفق، الأمر الذي يجعله يتحمل جزءًا معتبرًا من المخاطر الاقتصادية المرتبطة بالنشاط المفوض.

كما يُعد تفويض المرفق العام وسيلة قانونية تتيح للإدارة العامة الاحتفاظ بملكية المرفق وممارسة الرقابة على نشاطه، مع نقل مسؤولية التسيير والاستغلال إلى المفوض له. وبهذا يجمع هذا النظام بين المحافظة على الطابع العمومي للمرفق وتحقيق قدر أكبر من الكفاءة في الإدارة.

ويقوم تفويض المرفق العام على فكرة التعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص، حيث تسعى الإدارة إلى الاستفادة من الخبرة الفنية والمالية للمستثمرين والمتعاملين الاقتصاديين، دون التخلي عن مسؤوليتها الأساسية في ضمان تقديم الخدمة العمومية للمواطنين بصورة منتظمة ومستمرة.

✓ الفرع الثاني: الأساس القانوني لتفويض المرفق العام في الجزائر

¹ - المرسوم التنفيذي 18-199، مصدر سابق.

استند نظام تفويض المرفق العام في الجزائر إلى جملة من النصوص القانونية والتنظيمية التي شكلت الإطار القانوني المنظم له، ويأتي في مقدمتها دستور الجمهورية الجزائرية الذي كرس مبادئ الشفافية وحسن تسيير المال العام وحرية الاستثمار وتشجيع المبادرة الاقتصادية.

كما نظم المشرع الجزائري تفويضات المرفق العام بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والذي خصص باباً كاملاً لهذا النظام، محدداً شروط اللجوء إليه وإجراءات إبرامه وأشكال الرقابة الممارسة عليه.

كما جاء المرسوم التنفيذي 18-199، مبيناً تفويضات المرفق العام بيانا مفصلاً، مقسماً الصور المتعلقة بتفويضات المرفق العام الأربعة، ومحددًا شروط اللجوء إليه وإجراءات إبرامه وأشكال الرقابة الممارسة عليه، ويظهر من خلال هذا التنظيم أن المشرع سعى إلى إرساء إطار قانوني متكامل يضمن المنافسة والشفافية والمساواة بين المترشحين، مع تمكين الإدارة من اختيار المتعامل الأكثر قدرة على تحقيق المصلحة العامة.

كما تخضع تفويضات المرفق العام لمبادئ القانون الإداري، باعتبارها عقوداً إدارية تتعلق بتسيير مرفق عام، مما يجعلها خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يتولى الفصل في المنازعات الناشئة عنها وضمان احترام قواعد الشرعية.

✓ المطلب الثاني: صور تفويضات المرفق العام وأحكامها القانونية

✓ الفرع الأول: صور تفويضات المرفق العام

اعتمد المشرع الجزائري عدة صور لتفويض المرفق العام تختلف بحسب طبيعة الالتزامات الملقة على عاتق المفوض له ومدى تحمله للمخاطر المالية والتقنية.

أولاً: الامتياز (Concession)

يُعد الامتياز الصورة التقليدية والأكثر شيوعاً لتفويض المرفق العام، حيث يعهد الشخص العام إلى المتعامل المفوض له بإنشاء المرفق أو تطويره واستغلاله لمدة معينة وعلى نفقته الخاصة، مقابل حقه في تحصيل الرسوم من المنتفعين.

يقصد بأسلوب الامتياز أن تعهد الإدارة إلى شخص طبيعي أو معنوي، غالباً ما يكون من أشخاص القانون الخاص، بمهمة إدارة واستغلال مرفق عام لمدة محددة، وذلك بموجب عقد إداري يُعرف بعقد الامتياز. ويتولى صاحب الامتياز إدارة المرفق على نفقته ومسؤوليته الخاصة، مقابل حقه في تحصيل المقابل المالي من المنتفعين بالخدمة أو وفق الشروط المتفق عليها في العقد.

عرفته المادة 53 من المرسوم 18-199 بقولها: "الامتياز هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام".

ويُعتبر هذا الأسلوب من أهم صور التعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال إدارة المرافق العامة، حيث تستفيد الإدارة من الخبرة الفنية والقدرات المالية للمتعامل الخاص دون التخلي عن ملكية المرفق أو سلطتها الرقابية عليه. ولذلك يحتفظ الشخص العام بحق الرقابة والتوجيه والتدخل لضمان احترام قواعد المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة.

ويتميز نظام الامتياز بقدرته على تخفيف الأعباء المالية عن الدولة وتمكينها من الاستفادة من الكفاءات التقنية والاستثمارية للقطاع الخاص، خاصة في مجالات النقل والطاقة والمياه والاتصالات والبنى التحتية. غير أن نجاح هذا الأسلوب يقتضي وجود رقابة فعالة من الإدارة لمنع تغليب الاعتبارات الربحية على متطلبات الخدمة العامة.

ويتحمل صاحب الامتياز غالبية المخاطر المالية والاقتصادية المتعلقة بالمشروع، الأمر الذي يجعله يتمتع باستقلالية واسعة في التسيير مع بقائه خاضعاً لرقابة الإدارة.

ثانياً: الإيجار (Affermage)

عرفته المادة 54 من المرسوم 18-199 بقولها: "الإيجار هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها.

ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة".

في عقد الإيجار تتولى الإدارة إنشاء المنشآت والتجهيزات اللازمة للمرفق العام، بينما يعهد إلى المفوض له مهمة استغلال المرفق وصيانته مقابل تحصيل الرسوم من المستفيدين ودفع مقابل مالي للإدارة، كما يتميز هذا الأسلوب بتخفيف الأعباء الاستثمارية عن المفوض له، مع استمرار تحمله للمخاطر المرتبطة بعملية الاستغلال.

ثالثاً: الوكالة المحفزة (Régie intéressée)

عرفتها المادة 55 من المرسوم 18-199 بقولها: "الوكالة المحفزة هي الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، وقد تعترض المفوض له مخاطر تجارية تتعلق بإيرادات الاستغلال، وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام، يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته ورقابته الكلية.

ويدفع للمفوض له أجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الانتاجية وعند الاقتضاء، حصة من الأرباح".

تتولى الإدارة تمويل المرفق العام وتوفير التجهيزات اللازمة له، بينما يكلف المفوض له بتسييره مقابل أجر يرتبط كلياً أو جزئياً بنتائج الاستغلال ومستوى الأداء المحقق، ويهدف هذا النمط إلى تشجيع المسير على تحسين مردودية المرفق دون تحميله المخاطر الاقتصادية الكاملة.

رابعاً: التسيير (Gérance)

عرفته المادة 56 من المرسوم 18-199 بقولها: "التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، بدون أي خطر يتحمله المفوض له، يستغل المفوض له المرفق العام. لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته ورقابته الكلية".

في هذا الشكل يتولى المفوض له إدارة المرفق العام لحساب الإدارة مقابل أجر محدد مسبقاً، بينما تبقى المخاطر المالية على عاتق الشخص العام، ويُعد التسيير أقرب صور التفويض إلى الإدارة المباشرة للمرفق، إذ يقتصر دور المفوض له على القيام بالأعمال الإدارية والفنية اللازمة لضمان حسن سير المرفق.

❖ الفرع الثاني: الأحكام القانونية لتفويضات المرفق العام

أولاً: مبادئ إبرام تفويضات المرفق العام

تخضع عملية إبرام تفويضات المرفق العام لجملة من المبادئ الأساسية، أهمها: مبدأ حرية الوصول إلى الطلب العمومي، ومبدأ المساواة بين المترشحين، ومبدأ الشفافية في الإجراءات، ومبدأ المنافسة المشروعة، ومبدأ حماية المال العام، وتشكل هذه المبادئ ضمانات قانونية لتحقيق النزاهة والفعالية في اختيار المفوض له.

ثانياً: حقوق الإدارة وسلطاتها

تتمتع الإدارة أثناء تنفيذ عقد التفويض بمجموعة من الامتيازات الاستثنائية التي تميز العقود الإدارية، ومن أهمها: سلطة الرقابة والتوجيه، وسلطة تعديل شروط العقد بما يحقق المصلحة العامة، وسلطة توقيع الجزاءات الإدارية، وسلطة إنهاء العقد قبل انقضاء مدته عند الضرورة، حيث تستند هذه السلطات إلى ضرورة ضمان استمرارية المرفق العام وحسن أدائه.

ثالثاً: التزامات المفوض له

يلتزم المفوض له بعدة التزامات جوهرية تتمثل في: ضمان الاستمرارية المنتظمة للخدمة العمومية، واحترام مبدأ المساواة بين المنتفعين، والمحافظة على المنشآت والتجهيزات، والالتزام بدفتر الشروط، وتقديم التقارير الدورية للإدارة المفوضة، واحترام قواعد الأمن والسلامة والجودة.

رابعاً: الرقابة على تفويضات المرفق العام

تخضع تفويضات المرفق العام لرقابة متعددة المستويات تشمل:

1. الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المفوضة طوال مدة تنفيذ العقد .
2. الرقابة المالية التي تهدف إلى حماية الأموال العمومية وضمان سلامة التسيير .
3. الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري للفصل في المنازعات وضمان احترام الشرعية .
4. رقابة الهيئات المختصة مثل أجهزة الرقابة المالية وهيئات مكافحة الفساد .

✓ المبحث الرابع: الاقتصاد المختلط والمقاولية العمومية في ظل اقتصاد السوق

شهدت النظم الاقتصادية المعاصرة تحولات عميقة انتقلت خلالها من الثنائية التقليدية القائمة على الفصل بين الاقتصاد الحر والاقتصاد الموجه إلى تبني نماذج أكثر مرونة تجمع بين آليات السوق وتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. وقد أفرز هذا التطور ما يُعرف بالاقتصاد المختلط الذي أصبح يشكل الإطار العام الذي تعمل ضمنه أغلب الدول الحديثة، حيث تتعايش المبادرة الخاصة مع القطاع العام في إطار من التكامل والتنسيق لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

وفي هذا السياق برزت المقاولية العمومية باعتبارها أداة اقتصادية وقانونية تلجأ إليها الدولة للمشاركة في النشاط الاقتصادي، ليس بصفتها سلطة عامة فحسب، وإنما كفاعل اقتصادي يسعى إلى تحقيق أهداف اقتصادية وتنموية واستراتيجية في ظل قواعد المنافسة التي يفرضها اقتصاد السوق.

وعليه، يقتضي البحث في هذا الموضوع التطرق إلى مفهوم الاقتصاد المختلط وخصائصه، ثم دراسة مكانة المقاولية العمومية ودورها في ظل اقتصاد السوق.

¹ - مرزود حسين، الانتقال الاقتصادي في الجزائر: خيار الاقتصاد المختلط لتجاوز الركود والنمو العابر؟، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد: 43، ديسمبر 2020، ص 610.

✓ المطلب الأول: مفهوم الاقتصاد المختلط وأسس قيامه

إن الاقتصاد المختلط من أبرز النظم الاقتصادية التي تبنتها الدول المعاصرة لتحقيق التوازن بين متطلبات الحرية الاقتصادية ومقتضيات التدخل العمومي. وقد ظهر هذا النظام نتيجة التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي أثبتت محدودية كل من الاقتصاد الحر القائم على المبادرة الفردية المطلقة والاقتصاد الموجه القائم على احتكار الدولة للنشاط الاقتصادي.

لذلك برزت الحاجة إلى نظام اقتصادي يجمع بين مزايا النظامين، من خلال إتاحة المجال للقطاع الخاص لممارسة الأنشطة الاقتصادية في إطار المنافسة وحرية الاستثمار، مع احتفاظ الدولة بدور تنظيمي وتوجيهي يهدف إلى حماية المصلحة العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية.

ويقوم الاقتصاد المختلط على مجموعة من الأسس القانونية والاقتصادية التي تبرر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي إلى جانب القطاع الخاص، بما يضمن حسن استغلال الموارد وتحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

ومن ثم، فإن دراسة مفهوم الاقتصاد المختلط وأسس قيامه تقتضي الوقوف على تعريفه وبيان المرتكزات التي يقوم عليها باعتباره نموذجًا اقتصاديًا يجمع بين آليات السوق والتدخل العمومي في إطار من التكامل والتنسيق.

✓ الفرع الأول: تعريف الاقتصاد المختلط

يقصد بالاقتصاد المختلط ذلك النظام الاقتصادي الذي يجمع بين آليات السوق القائمة على حرية المبادرة والمنافسة من جهة، وتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من جهة أخرى، بهدف تحقيق التوازن بين متطلبات الكفاءة الاقتصادية ومقتضيات العدالة الاجتماعية⁽¹⁾.

¹ - عبد المجيد قدي، مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص. 42 وما بعدها.

فهو نظام لا يترك النشاط الاقتصادي خاضعًا بالكامل لقوانين العرض والطلب كما هو الحال في الاقتصاد الليبرالي الخالص، ولا يخضعه بصورة كلية لسيطرة الدولة كما هو الشأن في الاقتصاد الموجه، بل يقوم على توزيع الأدوار الاقتصادية بين القطاعين العام والخاص.

كما أن الاقتصاد المختلط ثمرة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم خلال القرن العشرين، حيث أثبتت التجارب العملية أن الاقتصاد على آليات السوق قد يؤدي إلى ظهور اختلالات اقتصادية واجتماعية خطيرة، كما أن هيمنة الدولة المطلقة على النشاط الاقتصادي قد تؤدي إلى ضعف الكفاءة الإنتاجية وتراجع المبادرة الفردية. لذلك اتجهت معظم الدول إلى تبني نموذج اقتصادي يوازن بين الحرية الاقتصادية والتدخل العمومي.

ومن الناحية القانونية، يقوم الاقتصاد المختلط على الاعتراف بحرية الاستثمار والمبادرة الاقتصادية مع منح الدولة صلاحيات التدخل لتنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه بما يحقق المصلحة العامة ويحافظ على التوازنات الاقتصادية والاجتماعية.

✓ الفرع الثاني: خصائص الاقتصاد المختلط

يتميز الاقتصاد المختلط بمجموعة من الخصائص الأساسية التي تميزه عن غيره من الأنظمة الاقتصادية، ومن أهمها:

أولاً: التعايش بين القطاعين العام والخاص: يقوم الاقتصاد المختلط على وجود قطاع خاص يتمتع بحرية ممارسة النشاط الاقتصادي إلى جانب قطاع عام تمثله الدولة وهيئاتها ومؤسساتها الاقتصادية. ويؤدي كل قطاع دورًا محددًا وفقًا لطبيعة النشاط والأهداف المراد تحقيقها.

ثانياً: تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي: لا تقتصر وظيفة الدولة في الاقتصاد المختلط على حفظ النظام العام، وإنما تمتد إلى التدخل في الحياة الاقتصادية من خلال التشريع والتنظيم والتخطيط والرقابة، بل وقد تمارس النشاط الاقتصادي بصورة مباشرة عبر المقاولات العمومية.

ثالثاً: احترام قواعد السوق والمنافسة: رغم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، فإن الاقتصاد المختلط يقوم أساساً على آليات السوق التي تحدد الأسعار وتوجه الاستثمارات وتوزع الموارد وفقاً لمبادئ المنافسة الاقتصادية.

رابعاً: تحقيق العدالة الاجتماعية: يهدف الاقتصاد المختلط إلى الحد من الآثار السلبية التي قد تترتب عن الاقتصاد الحر، وذلك من خلال تدخل الدولة لإعادة توزيع الثروة وتوفير الخدمات الأساسية وضمان الحماية الاجتماعية للفئات الهشة.

خامساً: تحقيق التنمية الاقتصادية

يسعى الاقتصاد المختلط إلى تعبئة مختلف الموارد والإمكانات المتاحة لدى القطاعين العام والخاص لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة ورفع معدلات النمو والتشغيل.

✓ **المطلب الثاني:** المقولة العمومية في ظل اقتصاد السوق

تحتل المقولة العمومية مكانة هامة في ظل اقتصاد السوق باعتبارها إحدى الآليات التي تعتمد عليها الدولة للمشاركة في النشاط الاقتصادي وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فرغم تكريس مبدأ حرية المبادرة والمنافسة، لم يعد دور الدولة مقتصرًا على التنظيم والرقابة فحسب، بل امتد إلى المساهمة المباشرة في الإنتاج وتقديم الخدمات من خلال المقاولات العمومية التي تمارس نشاطها وفق أسس اقتصادية تتلاءم مع متطلبات السوق. وعليه، فإن دراسة المقولة العمومية في ظل اقتصاد السوق تقتضي التعرف على مفهومها وطبيعتها القانونية، ثم إبراز دورها وأهميتها في تحقيق التوازن بين متطلبات الربحية الاقتصادية وخدمة المصلحة العامة.

✓ **الفرع الأول:** مفهوم المقولة العمومية وطبيعتها القانونية

تُعرف المقولة العمومية بأنها شخص معنوي عام أو خاص تمتلك الدولة أو إحدى الهيئات العمومية كل رأسماله أو جزءاً منه، وتتولى ممارسة نشاط اقتصادي أو تجاري أو صناعي أو مالي بهدف تحقيق أهداف اقتصادية وتنموية ذات منفعة عامة.

وتختلف المقاولات العمومية عن المرفق العام الإداري التقليدي من حيث طبيعة نشاطها، إذ تمارس نشاطاً اقتصادياً يخضع في الغالب لقواعد السوق والمنافسة، الأمر الذي يجعلها تجمع بين خصائص القانون العام وخصائص القانون الخاص.

ومن الناحية القانونية، تتمتع المقاولات العمومية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، مما يمكنها من مباشرة نشاطها الاقتصادي بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية، مع بقائها خاضعة لأشكال مختلفة من الرقابة والوصاية التي تمارسها الدولة حفاظاً على المال العام وضمناً لتحقيق الأهداف المسطرة لها.

كما تمثل المقاولات العمومية إحدى أهم أدوات التدخل الاقتصادي للدولة، إذ تسمح لها بالمشاركة المباشرة في النشاط الاقتصادي دون التخلي عن مبادئ اقتصاد السوق.

✓ الفرع الثاني: دور المقاولات العمومية في ظل اقتصاد السوق

أصبحت المقاولات العمومية تحتل مكانة محورية في الأنظمة الاقتصادية الحديثة، حيث تضطلع بعدة وظائف استراتيجية يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً: المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية: تساهم المقاولات العمومية في تنفيذ السياسات الاقتصادية للدولة من خلال الاستثمار في القطاعات الحيوية والاستراتيجية التي قد يعزف القطاع الخاص عن الاستثمار فيها بسبب ارتفاع تكلفتها أو ضعف مردوديتها على المدى القصير.

ثانياً: ضمان استمرارية الخدمات الأساسية: تتولى المقاولات العمومية توفير العديد من الخدمات ذات الأهمية الحيوية للمواطنين، كالنقل والطاقة والمياه والاتصالات، بما يضمن استمرارية هذه الخدمات وعدم خضوعها لمنطق الربح وحده.

ثالثاً: تعزيز الاستثمار والتشغيل: تعد المقاولات العمومية من أهم وسائل خلق مناصب العمل وتحفيز الاستثمار الوطني، كما تساهم في تطوير البنية التحتية وتحسين مناخ الأعمال.

رابعاً: تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي: تؤدي المقاولات العمومية دوراً مهماً في الحد من الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية من خلال التدخل في الأسواق وضبط الأسعار ودعم بعض الأنشطة الاقتصادية ذات البعد الاجتماعي.

خامساً: حماية القطاعات الاستراتيجية: تلجأ الدولة إلى إنشاء أو الاحتفاظ بمقاولات عمومية في بعض القطاعات الحساسة كالمحروقات والطاقة والنقل الاستراتيجي، وذلك حمايةً للسيادة الاقتصادية وضماناً للأمن الاقتصادي الوطني.

✓ الفرع الثالث: التحديات التي تواجه المقاولات العمومية في ظل اقتصاد السوق

على الرغم من أهمية المقاولات العمومية، فإنها تواجه عدة تحديات في ظل اقتصاد السوق، من أبرزها:

- ضرورة التوفيق بين تحقيق الربحية الاقتصادية وخدمة المصلحة العامة.
- مواجهة المنافسة المتزايدة من المؤسسات الخاصة الوطنية والأجنبية.
- تحسين مستوى الحوكمة والشفافية في التسيير.
- رفع الكفاءة الإنتاجية وترشيد النفقات.
- التكيف مع متطلبات العولمة والانفتاح الاقتصادي.
- تعزيز القدرة على الابتكار والتطوير التكنولوجي.

ومن ثم أصبحت فعالية المقاولات العمومية تقاس بمدى قدرتها على تحقيق التوازن بين الاعتبارات الاقتصادية ومتطلبات الخدمة العامة، مع احترام قواعد المنافسة والشفافية التي يقوم عليها اقتصاد السوق.

ملخص

يتضح مما سبق أن الاقتصاد المختلط يمثل الإطار الأمثل للتوفيق بين حرية المبادرة الاقتصادية ومتطلبات التدخل العمومي، حيث يسمح للدولة بالمشاركة في النشاط الاقتصادي دون إقصاء دور القطاع الخاص. وفي هذا السياق تشكل المقاولات العمومية أداة استراتيجية

لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ لم تعد مجرد وسيلة لتسيير المرافق العامة، بل أصبحت فاعلاً اقتصادياً حقيقياً ينافس داخل السوق ويساهم في تحقيق النمو والاستثمار وحماية المصالح الاقتصادية العليا للدولة.

غير أن نجاحها في ظل اقتصاد السوق يبقى رهيناً بقدرتها على التكيف مع قواعد المنافسة الحديثة وتحقيق مستويات عالية من الكفاءة والحوكمة الرشيدة، بما يضمن التوازن بين متطلبات الربحية الاقتصادية ومتطلبات المصلحة العامة.

❖ الفصل الخامس: إنشاء وإلغاء المرافق العامة

تُعد المرافق العامة الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة، إذ تتولى تقديم الخدمات الضرورية للأفراد في مختلف المجالات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ونظراً لارتباط المرفق العام بالاحتياجات المتغيرة للمجتمع، فإن وجوده واستمراره لا يُعد غاية في حد ذاته، وإنما وسيلة لتحقيق النفع العام، الأمر الذي يجعل إنشائه أو إلغائه مرتبطاً بمدى الحاجة إليه وقدرته على تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها.

ويخضع إنشاء المرافق العامة وإلغاؤها لمبدأ المشروعية الذي يقتضي أن يتم ذلك وفقاً للقواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، وبما ينسجم مع متطلبات المصلحة العامة. كما تتمتع الإدارة في هذا المجال بسلطة تقديرية واسعة، تمكنها من استحداث مرافق جديدة أو إلغاء مرافق قائمة كلما اقتضت الظروف ذلك، مع مراعاة الضمانات القانونية المقررة لحماية حقوق الأفراد والمراكز القانونية المكتسبة.

وتبرز أهمية دراسة موضوع إنشاء وإلغاء المرافق العامة في كونه يعكس الطبيعة المتطورة للنشاط الإداري وقدررة الإدارة على التكيف مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية، بما يضمن استمرار المرافق العامة في أداء وظائفها وتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.

✓ المبحث الأول: إنشاء المرافق العامة

يُعد إنشاء المرافق العامة من أهم مظاهر نشاط الإدارة العامة، باعتباره وسيلة قانونية وتنظيمية تهدف إلى تلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة. فكلما ظهرت احتياجات جديدة داخل المجتمع أو تطورت متطلبات الأفراد، تدخلت الدولة أو الجماعات الإقليمية لإنشاء مرافق عامة تتولى تقديم الخدمات الضرورية وضمان استمراريتهما وانتظامهما. ويستند إنشاء المرفق العام إلى اعتبارات قانونية واقتصادية واجتماعية تفرضها متطلبات التنمية وتطور وظائف الدولة، كما يخضع لمبدأ المشروعية الذي يقتضي أن يتم من قبل السلطات المختصة ووفق الإجراءات التي يحددها القانون. ومن ثم، فإن دراسة إنشاء المرافق العامة تقتضي التعرف على مفهومه والجهات المختصة به والشروط القانونية اللازمة لقيامه.

✓ المطلب الأول: مفهوم إنشاء المرفق العام وأساسه القانوني.

يقصد بإنشاء المرفق العام قيام السلطة المختصة قانوناً بإحداث نشاط أو خدمة ذات نفع عام وإضفاء الصفة العمومية عليها، مع تخصيص الوسائل البشرية والمالية والمادية اللازمة لضمان سيرها وانتظامها. ويُعد إنشاء المرفق العام مظهرًا من مظاهر تدخل الدولة في الحياة العامة بهدف تلبية الحاجات الجماعية التي يعجز الأفراد أو القطاع الخاص عن تلبيتها بصورة كافية أو منتظمة.

ويستند إنشاء المرافق العامة إلى مجموعة من الأسس الدستورية والقانونية، تتمثل أساساً في التزام الدولة بضمان الخدمات الأساسية للمواطنين وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما يجد أساسه في مبدأ المصلحة العامة الذي يشكل الغاية الأساسية للنشاط الإداري، حيث لا يجوز إنشاء مرفق عام إلا إذا كان يهدف إلى تحقيق منفعة عامة حقيقية.

ويخضع قرار إنشاء المرفق العام لمبدأ المشروعية، بحيث لا يمكن للإدارة إنشاء مرفق عام إلا بناءً على سند قانوني أو تنظيمي يحدد طبيعته واختصاصاته وطرق تسييره وتمويله.

✓ المطلب الثاني: الجهات المختصة بإنشاء المرافق العامة

تختلف الجهة المختصة بإنشاء المرفق العام بحسب طبيعة المرفق ونطاق نشاطه.

أولاً: السلطة التشريعية: تختص السلطة التشريعية بإنشاء بعض المرافق العامة ذات الأهمية الوطنية أو تلك التي يتطلب إنشاؤها تدخلاً تشريعياً، خاصة عندما يتعلق الأمر بإنشاء مؤسسات عامة أو تنظيم قطاعات استراتيجية تمس الحقوق والحريات أو تؤثر في البنية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ويعتمد هذا الاختصاص أساسه من مبدأ تدرج القواعد القانونية، إذ لا يجوز للسلطة التنفيذية إنشاء بعض المرافق إلا بناءً على قانون صادر عن السلطة التشريعية.

ثانياً: السلطة التنفيذية: تتمتع السلطة التنفيذية بدور أساسي في إنشاء المرافق العامة، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وذلك من خلال إصدار المراسيم والقرارات التنظيمية اللازمة لإنشاء المرافق التي تدخل ضمن اختصاصها، ويُعد هذا الاختصاص تطبيقاً للوظيفة الإدارية للدولة التي تهدف إلى ضمان حسن سير المرافق العامة وتلبية الاحتياجات المتجددة للمجتمع.

ثالثاً: الجماعات الإقليمية: تملك الولايات والبلديات صلاحية إنشاء مرافق عامة محلية تدخل في نطاق اختصاصاتها، وذلك لتلبية الاحتياجات الخاصة بسكانها في مجالات النقل والنظافة والمياه والثقافة والرياضة وغيرها، ويُعد هذا الاختصاص تجسيداً لمبدأ اللامركزية الإدارية الذي يمنح الجماعات الإقليمية قدرًا من الاستقلالية في إدارة شؤونها المحلية.

✓ **المطلب الثالث: شروط إنشاء المرافق العامة**

يشترط لإنشاء المرفق العام توافر مجموعة من الضوابط القانونية والإدارية أهمها:

أولاً: وجود حاجة عامة: لا يُنشأ المرفق العام إلا إذا كانت هناك حاجة جماعية تستوجب تدخل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام لإشباعها، إذ يُعد تحقيق المصلحة العامة المبرر الأساسي لوجود المرفق العام.

يُعد وجود حاجة عامة من أهم الشروط الأساسية لإنشاء المرفق العام، إذ لا يمكن للإدارة أن تنشئ مرفقاً عامًا إلا إذا كان الغرض منه إشباع حاجة جماعية تتصل بالمصلحة العامة

وتستدعي تدخل السلطة العامة لتبليتها. فالمرفق العام لا يُنشأ لخدمة مصالح فردية أو فئوية ضيقة، وإنما يهدف إلى تحقيق منفعة عامة يستفيد منها مجموع أفراد المجتمع أو فئة واسعة منهم. وتقدير وجود هذه الحاجة العامة يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، التي تستند في ذلك إلى المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة، ومدى عجز المبادرات الخاصة عن توفير الخدمة المطلوبة بالكفاءة والاستمرارية اللازميتين.

كما أن الحاجة العامة ليست مفهومًا ثابتًا، بل تتطور بتطور المجتمع وتغير ظروفه، فقد تظهر احتياجات جديدة نتيجة التقدم التكنولوجي أو النمو السكاني أو التحولات الاقتصادية، مما يستدعي إنشاء مرافق عامة جديدة للاستجابة لها. ومن ثم، فإن المصلحة العامة والحاجة الجماعية تشكلان الأساس القانوني والموضوعي الذي يبرر وجود المرفق العام ويضفي على نشاطه الصفة العمومية، بحيث ينتفي مبرر إنشاء المرفق إذا لم تكن هناك حاجة عامة حقيقية تستوجب تدخل الإدارة لإشباعها.

ثانيًا: صدور قرار من السلطة المختصة

يجب أن يتم إنشاء المرفق العام بواسطة الجهة المخولة قانونًا بذلك، وإلا كان القرار مشوبًا بعيب عدم الاختصاص وقابلًا للإلغاء.

يُعد صدور قرار من السلطة المختصة شرطًا جوهريًا لإنشاء المرفق العام، تجسيدًا لمبدأ المشروعية الذي يقتضي خضوع جميع الأعمال الإدارية للقانون. فالمرفق العام لا ينشأ بمجرد وجود حاجة عامة، وإنما يتطلب تدخل السلطة التي خولها القانون صلاحية إحداثه، سواء كانت السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو الجماعات الإقليمية، كل في حدود اختصاصاته القانونية.

ويهدف هذا الشرط إلى ضمان احترام قواعد توزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات العامة ومنع أي جهة من ممارسة صلاحيات لم يمنحها لها القانون. كما يترتب على قرار الإنشاء

تحديد الإطار القانوني للمرفق العام، من خلال بيان أهدافه واختصاصاته وطبيعة نشاطه وطرق تسييره والوسائل المخصصة له.

ويُعد الاختصاص في هذا المجال من النظام العام، بحيث يترتب على مخالفة قواعده عدم مشروعية قرار الإنشاء وإمكانية الطعن فيه أمام القضاء الإداري. ومن ثم، فإن صدور قرار الإنشاء عن الجهة المختصة قانوناً يمثل الضمانة الأساسية لمشروعية المرفق العام وسلامة وجوده القانوني، ويؤكد خضوع الإدارة لمبدأ سيادة القانون في ممارسة وظائفها المتعلقة بتنظيم وإدارة المرافق العامة.

ثالثاً: تخصيص الموارد اللازمة

إن تخصيص الموارد اللازمة من الشروط الجوهرية لإنشاء المرافق العامة، إذ لا يكفي وجود حاجة عامة أو صدور قرار من السلطة المختصة لإنشاء المرفق، بل يتعين توفير الإمكانيات البشرية والمالية والمادية الضرورية لضمان حسن سيره وتحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها. فالمرفق العام يحتاج إلى اعتمادات مالية تمكنه من تغطية نفقاته، وإلى موظفين وأعوان مؤهلين للقيام بمهامه، فضلاً عن الوسائل التقنية والتجهيزات والمنشآت اللازمة لتقديم الخدمة العمومية بصورة منتظمة وفعالة.

ويكتسي هذا الشرط أهمية خاصة بالنظر إلى ارتباطه بمبدأ استمرارية المرفق العام، إذ إن نقص الموارد أو عدم كفايتها قد يؤدي إلى عجز المرفق عن أداء وظائفه أو تقديم خدماته بالمستوى المطلوب. كما أن تخصيص الموارد يجب أن يتم وفق تخطيط إداري ومالي محكم يراعي طبيعة النشاط المرفقي وحجم الاحتياجات المراد تلبيتها، بما يضمن تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وترشيد الإنفاق العمومي. ومن ثم، فإن توفير الموارد اللازمة يمثل ضماناً أساسياً لنجاح المرفق العام في أداء مهامه واستمراره في تقديم الخدمات الموكلة إليه بكفاءة وفعالية.

رابعاً: احترام مبدأ المشروعية

إن احترام مبدأ المشروعية شرطاً أساسياً لإنشاء المرافق العامة، إذ لا يمكن للسلطة الإدارية أن تنشئ مرفقاً عاماً أو تُحدثه إلا في إطار ما يجيزه الدستور والقوانين والتنظيمات المعمول بها. ويُقصد بمبدأ المشروعية خضوع الإدارة في جميع تصرفاتها للقانون، بحيث يكون قرار إنشاء المرفق العام مطابقاً للقواعد القانونية من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات والغاية. ويهدف هذا الشرط إلى ضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطتها، ومنع إنشاء مرافق عامة خارج الإطار القانوني أو دون سند قانوني صحيح.

كما يفرض مبدأ المشروعية أن يتم إنشاء المرفق العام لتحقيق المصلحة العامة دون انحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، مع خضوع هذا القرار لرقابة القضاء الإداري الذي يتولى التحقق من مدى احترام الإدارة للقانون. ومن ثم، فإن مبدأ المشروعية يشكل الضمانة الأساسية لحماية النظام القانوني للمرافق العامة، ويكرس سيادة القانون في مجال التنظيم الإداري وضبط نشاط الإدارة العامة.

✓ المبحث الثاني: إلغاء المرافق العامة

✓ المطلب الأول: مفهوم إلغاء المرفق العام وأساسه القانوني

يُقصد بإلغاء المرفق العام إنهاء وجوده القانوني ووضع حد لنشاطه بصفة نهائية، بحيث يتوقف عن أداء الخدمات التي أنشئ من أجل تقديمها، وذلك عندما تنتفي الحاجة العامة التي بررت إنشائه أو تقتضي المصلحة العامة إعادة تنظيم النشاط المرفقي بأساليب أكثر ملاءمة وفعالية.

ويُعد الإلغاء من أبرز مظاهر السلطة التنظيمية التي تتمتع بها الإدارة في مجال إدارة المرافق العامة، باعتبار أن المرفق العام ليس غاية في ذاته، وإنما وسيلة لتحقيق النفع العام، ومن ثم فإن استمراره يبقى مرتبطاً بمدى استمرارية الحاجة التي يحققها. ويستند الأساس القانوني لإلغاء المرفق العام إلى مبدأ التوازي في الاختصاصات والأشكال، الذي مؤداه أن الجهة التي تملك سلطة إنشاء المرفق العام هي ذاتها التي تملك سلطة إلغائه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. كما يجد هذا الحق أساسه في مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتكيف، الذي يخول للإدارة

تعديل تنظيم المرافق العامة أو إلغائها كلما اقتضت ذلك متطلبات المصلحة العامة والتحوللات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية.

غير أن سلطة الإدارة في هذا المجال ليست مطلقة، بل تظل مقيدة باحترام مبدأ المشروعية والحقوق المكتسبة والضمانات القانونية المقررة للأفراد والعاملين بالمرفق، فضلاً عن خضوع قرارات الإلغاء لرقابة القضاء الإداري للتأكد من مشروعيتها وخلوها من عيوب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها.

ومن ثم، فإن إلغاء المرفق العام يُمثل إجراءً قانونياً وتنظيمياً يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال تكييف النشاط الإداري مع المتغيرات المستجدة، بما يضمن فعالية المرافق العامة وحسن استجابتها لاحتياجات المجتمع، ويُعد الإلغاء الوجه المقابل لسلطة الإنشاء، إذ أن الجهة التي تملك سلطة إنشاء المرفق العام هي في الأصل التي تملك سلطة إلغائه، تطبيقاً للقاعدة القانونية المعروفة: "من يملك الإنشاء يملك الإلغاء".

ويستند إلغاء المرافق العامة إلى اعتبارات متعددة تتعلق بالمصلحة العامة، إذ قد يصبح المرفق غير ذي جدوى نتيجة التطور التكنولوجي أو تغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية، أو بسبب ظهور وسائل أكثر كفاءة لتحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله.

✓ المطلب الثاني: أسباب إلغاء المرافق العامة

يُعد إلغاء المرافق العامة من المسائل المرتبطة بالسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في تنظيم المرافق العامة وتسييرها، إذ أن المرفق العام يُنشأ لتحقيق حاجة عامة معينة، فإذا زالت هذه الحاجة أو تغيرت الظروف التي أملت وجوده، جاز للإدارة إنهاؤه أو إعادة تنظيمه بما يتلاءم مع مقتضيات المصلحة العامة. وتتمثل أهم أسباب إلغاء المرافق العامة فيما يأتي:

أولاً: زوال الحاجة العامة

قد يُلغى المرفق العام إذا انتفت الحاجة التي استدعت إنشاؤه، بحيث يصبح وجوده غير مبرر من الناحية العملية أو الاقتصادية، أي أن زوال الحاجة العامة السبب الرئيسي والأكثر

شيوعاً لإلغاء المرافق العامة، ذلك أن وجود المرفق العام يرتبط أساساً بتحقيق منفعة عامة وإشباع حاجة جماعية معينة.

فإذا انتفت هذه الحاجة أو أصبحت محدودة الأهمية، فقد المرفق مبرر وجوده القانوني والإداري. ويظهر ذلك عندما تتغير الظروف الاجتماعية أو الاقتصادية التي كانت سبباً في إنشاء المرفق، أو عندما تتراجع الحاجة إلى الخدمات التي يقدمها نتيجة تطور المجتمع أو تغير أنماط الحياة. ومن ثم، فإن استمرار مرفق عام لا يحقق منفعة عامة فعلية يُعد عبئاً على الإدارة والمال العام، الأمر الذي يبرر إلغاءه تحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة ويُعد هذا السبب من أكثر أسباب الإلغاء ارتباطاً بطبيعة المرفق العام بوصفه وسيلة لتحقيق المصلحة العامة لا غاية مستقلة بذاتها.

ثانياً: إعادة تنظيم المرافق العامة

قد تلجأ الإدارة إلى إلغاء بعض المرافق في إطار سياسة إعادة الهيكلة أو دمجها في مرافق أخرى أكثر كفاءة وفعالية، وذلك بهدف ترشيد النفقات وتحسين مستوى الأداء، أي زوال الحاجة العامة السبب الرئيسي والأكثر شيوعاً لإلغاء المرافق العامة، ذلك أن وجود المرفق العام يرتبط أساساً بتحقيق منفعة عامة وإشباع حاجة جماعية معينة.

فإذا انتفت هذه الحاجة أو أصبحت محدودة الأهمية، فقد المرفق مبرر وجوده القانوني والإداري. ويظهر ذلك عندما تتغير الظروف الاجتماعية أو الاقتصادية التي كانت سبباً في إنشاء المرفق، أو عندما تتراجع الحاجة إلى الخدمات التي يقدمها نتيجة تطور المجتمع أو تغير أنماط الحياة. ومن ثم، فإن استمرار مرفق عام لا يحقق منفعة عامة فعلية يُعد عبئاً على الإدارة والمال العام، الأمر الذي يبرر إلغاءه تحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

ثالثاً: التطور التكنولوجي

أدى التطور التقني إلى اختفاء بعض المرافق أو تحولها إلى أنماط جديدة من الخدمات، مما دفع الإدارة إلى إلغاء بعض الهياكل التقليدية واستبدالها بأخرى أكثر ملاءمة للواقع الجديد، فيُعتبر

التطور التكنولوجي من الأسباب المهمة التي قد تؤدي إلى إلغاء بعض المرافق العامة أو استبدالها بأشكال جديدة من الخدمات. فالتقدم التقني قد يجعل بعض المرافق التقليدية غير قادرة على مواكبة احتياجات المجتمع أو غير مجدية من الناحية العملية، مما يدفع الإدارة إلى إلغائها أو إعادة تنظيمها وفق أساليب حديثة. وقد أدى التحول الرقمي في العديد من الدول إلى الاستغناء عن بعض الهياكل والخدمات التقليدية وتعويضها بخدمات إلكترونية أكثر سرعة وفعالية.

رابعاً: الاعتبارات المالية والاقتصادية

قد تقتضي الظروف الاقتصادية إلغاء بعض المرافق التي أصبحت تشكل عبئاً مالياً كبيراً على الخزينة العامة دون تحقيق عائد أو منفعة تتناسب مع التكاليف المترتبة عليها، فقد يكون إلغاء المرفق العام راجعاً إلى أسباب مالية أو اقتصادية تتمثل في ارتفاع تكاليف تسييره بصورة تفوق المنافع المتحققة منه، أو بسبب عدم قدرته على تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها مقارنة بالإمكانات المخصصة له. وفي هذه الحالة قد ترى الإدارة أن المصلحة العامة تقتضي إلغاء المرفق أو دمجها ضمن مرفق آخر أكثر قدرة على تحقيق الكفاءة الاقتصادية وترشيد الإنفاق العمومي.

المطلب الثالث: آثار إلغاء المرافق العامة ✓

يترتب على إلغاء المرفق العام مجموعة من الآثار القانونية والإدارية والمالية التي تمس المرفق ذاته والعاملين فيه والأموال المخصصة له، فضلاً عن العلاقات القانونية الناشئة عن نشاطه. وتختلف هذه الآثار بحسب طبيعة المرفق الملغى وكيفية تنظيم عملية الإلغاء، إلا أنها تشترك جميعاً في كونها تهدف إلى تصفية الوضعية القانونية للمرفق وإنهاء وجوده بصورة تتفق مع مقتضيات المشروعية والمصلحة العامة.

أولاً: انتهاء النشاط المرفقي

يترتب على إلغاء المرفق العام توقفه عن ممارسة النشاط أو الخدمة التي أنشئ من أجلها، وانقضاء جميع الصلاحيات والاختصاصات المخولة له. وإذا كان المرفق يتمتع بالشخصية

المعنوية المستقلة، كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات العمومية، فإن قرار الإلغاء يؤدي إلى زوال هذه الشخصية القانونية وانقضاء أهليتها في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وذلك ابتداءً من التاريخ المحدد قانوناً للإلغاء. ويُعد هذا الأثر النتيجة الطبيعية لانتهاء الغاية التي وُجد المرفق من أجل تحقيقها.

ثانياً: مصير الموظفين والأعوان

يجب على الإدارة معالجة الوضعية القانونية للموظفين العاملين بالمرفق الملغى، وذلك من خلال إعادة إدماجهم في مرافق أخرى أو اتخاذ الإجراءات القانونية المناسبة وفقاً للتشريعات المعمول بها.

أي يجب أن يتم يُعد تحديد الوضعية القانونية للموظفين والعاملين بالمرفق الملغى من أهم الآثار المترتبة على الإلغاء، نظراً لضرورة حماية حقوقهم الوظيفية. ولذلك تلتزم الإدارة باتخاذ التدابير القانونية اللازمة لمعالجة أوضاعهم، سواء من خلال إعادة إدماجهم في مرافق أو مؤسسات أخرى، أو تحويلهم إلى مناصب مماثلة تتناسب مع مؤهلاتهم ورتبهم، وفقاً للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها. ويهدف هذا الإجراء إلى تحقيق التوازن بين متطلبات إعادة تنظيم المرفق العام وحماية الاستقرار الوظيفي للموظفين.

ثالثاً: مصير الأموال والممتلكات

تؤول الأموال والمنقولات والعقارات المخصصة للمرفق الملغى إلى الجهة العامة المختصة أو إلى المرفق الذي خلفه، وفقاً لما يحدده قرار الإلغاء أو النصوص القانونية المنظمة، فإلغاء المرفق العام يترتب عليه تحديد مصير الأموال والمنقولات والعقارات التي كانت مخصصة لتسييره. وباعتبار أن هذه الأموال خُصصت لخدمة المصلحة العامة، فإنها لا تفقد طابعها العمومي بمجرد الإلغاء، بل تنتقل عادة إلى الدولة أو إلى الهيئة العامة التي تحل محل المرفق الملغى أو تتولى مواصلة نشاطه. ويهدف هذا الانتقال إلى ضمان استمرارية تخصيص الأموال للمنفعة العامة وعدم تعطيل الاستفادة منها.

رابعاً: مصير العقود والالتزامات

يترتب على إلغاء المرفق العام معالجة العقود والالتزامات المرتبطة به، سواء من خلال إنهاؤها أو نقلها إلى جهة أخرى، مع احترام الحقوق المكتسبة للأطراف المتعاقدة، فإلغاء المرافق العامة يؤثر على العقود والاتفاقيات التي أبرمها أثناء ممارستها لنشاطه، سواء كانت عقود توريد أو أشغال أو خدمات أو غيرها. وتختلف معالجة هذه العقود بحسب طبيعتها ومقتضيات المصلحة العامة، فقد يتم إنهاؤها أو فسخها وفقاً للشروط القانونية المقررة، أو نقلها إلى الجهة التي تخلف المرفق الملغى. كما تنتقل الالتزامات والحقوق الناشئة عنها إلى الخلف القانوني للمرفق إذا نص قرار الإلغاء على ذلك.

ملخص

يتضح أن إنشاء وإلغاء المرافق العامة يمثلان من أبرز مظاهر السلطة التنظيمية والإدارية للدولة، ويعكسان الطبيعة المتغيرة للمرفق العام باعتباره أداة لتحقيق المصلحة العامة والاستجابة للاحتياجات الجماعية المتجددة.

وقد منح المشرع الجزائري الإدارة صلاحيات واسعة في هذا المجال، مع إخضاعها لمبدأ المشروعية ولرقابة إدارية ومالية وقضائية تكفل حماية الحقوق وضمان حسن سير المرافق العامة. ومن ثم فإن نجاح سياسة إنشاء أو إلغاء المرافق العامة يظل مرتبطاً بمدى قدرتها على تحقيق التوازن بين متطلبات التطور الإداري والاقتصادي وبين ضرورة المحافظة على استمرارية الخدمات العمومية وتحقيق الصالح العام.

❖ الفصل التاسع: المؤسسة العمومية كأسلوب لتسيير المرافق العامة

تُعد المؤسسة العمومية من أهم الأساليب التي اعتمدها المشرع الجزائري لتسيير المرافق العامة، وذلك في إطار السعي إلى تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضرورات الفعالية الإدارية والاقتصادية.

فمع تزايد وظائف الدولة وتعقد الخدمات العمومية، لم يعد أسلوب التسيير المباشر بواسطة الإدارة المركزية كافياً لمواجهة مختلف الاحتياجات الجماعية، الأمر الذي أدى إلى ظهور المؤسسة العمومية كشخص معنوي مستقل يُعهد إليه بتسيير مرفق عام معين، مع منحه قدرًا من الاستقلال الإداري والمالي يمكنه من أداء مهامه بكفاءة ومرونة أكبر.

وتكتسي المؤسسة العمومية أهمية خاصة في التنظيم الإداري المعاصر، باعتبارها تجسيدًا لمبدأ اللامركزية المرفقية، الذي يقوم على تخصيص مرفق عام معين لشخص معنوي مستقل يتولى إدارته تحت رقابة السلطة الوصية، حيث شهدت الجزائر تطورًا ملحوظًا في مجال المؤسسات العمومية، سواء على المستوى الإداري أو الاقتصادي، وأصبحت هذه المؤسسات أداة أساسية في تنفيذ السياسات العمومية وتقديم الخدمات العامة وتحقيق أهداف التنمية الوطنية.

وانطلاقًا من ذلك، سيتم التطرق إلى مفهوم المؤسسة العمومية وأساسها القانوني (المبحث الأول)، ثم دراسة أنواعها وخصائصها القانونية (المبحث الثاني)، وأخيرًا بيان دورها في تسيير المرافق العامة وآليات الرقابة عليها (المبحث الثالث).

✓ المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية

إن المؤسسة العمومية من أهم الأشخاص المعنوية العامة التي استحدثها القانون الإداري الحديث لمواجهة التوسع المستمر في وظائف الدولة وتزايد حاجات المجتمع إلى خدمات عمومية متخصصة. فمع تطور دور الدولة وتدخلها في مختلف المجالات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، أصبح من الصعب على الإدارة المركزية أن تتولى بنفسها إدارة جميع المرافق العامة، الأمر الذي استدعى إنشاء هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري تتكفل بتسيير بعض الأنشطة والمرافق العامة بصورة أكثر فعالية ومرونة.

وتُجسد المؤسسة العمومية بذلك إحدى صور اللامركزية المرفقية، حيث تُمنح صلاحيات واختصاصات محددة تمكنها من أداء المهام المنوطة بها مع بقائها خاضعة لرقابة السلطة

الوصية. ونظرًا لأهمية الدور الذي تؤديه المؤسسات العمومية في تحقيق المصلحة العامة وضمن استمرارية الخدمات العمومية، فإن تحديد مفهومها وبيان عناصرها المميزة يُعد أمرًا ضروريًا لفهم مكانتها ضمن التنظيم الإداري للدولة وطبيعة النظام القانوني الذي يحكمها.

✓ المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية

تُعرف المؤسسة العمومية بأنها شخص معنوي عام تنشئه الدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية المختصة بموجب نص قانوني أو تنظيمي، وتمنحه الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، بهدف إدارة مرفق عام أو ممارسة نشاط ذي منفعة عامة بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية.

وتُعد المؤسسة العمومية تجسيدًا لمبدأ اللامركزية المرفقية، إذ يتم إسناد مهمة معينة إليها مع تزويدها بالوسائل القانونية والمادية اللازمة لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها. ويترتب على تمتعها بالشخصية المعنوية امتلاكها ذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية تخول لها إبرام العقود والتقاضي واكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات باسمها الخاص.

وبالرغم مما تتمتع به من استقلالية في التسيير، فإنها تبقى خاضعة لرقابة السلطة الوصية ضمانًا لاحترام مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة. ومن ثم، يمكن القول إن المؤسسة العمومية تُشكل إطارًا قانونيًا وتنظيميًا يهدف إلى تحقيق قدر من التخصص والكفاءة في إدارة المرافق العامة، مع المحافظة على ارتباطها بأهداف الدولة وسياساتها العامة وتختلف المؤسسات العمومية بحسب طبيعة النشاط الذي تمارسه، فقد تكون إدارية أو اقتصادية أو مهنية.

✓ المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية

تتميز المؤسسة العمومية بعدة خصائص، من أهمها:

1- تتمتعها بالشخصية المعنوية: إن تمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية من أهم الخصائص القانونية التي تميزها عن المصالح الإدارية التابعة مباشرة للدولة، إذ يمنحها

وجودًا قانونيًا مستقلًا عن الشخص العام الذي أنشأها. ويترتب على اكتساب المؤسسة العمومية للشخصية المعنوية تمتعها بذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة أو الجماعة الإقليمية، كما تكتسب أهلية قانونية تخول لها ممارسة مختلف التصرفات اللازمة لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، كإبرام العقود، وامتلاك الأموال المنقولة والعقارية، وقبول الهبات والوصايا في الحدود التي يجيزها القانون، فضلًا عن حقها في التقاضي أمام الجهات القضائية بصفتها مدعية أو مدعى عليها.

كما يترتب على هذه الشخصية استقلال المؤسسة في تحمل المسؤولية القانونية عن أعمالها وتصرفاتها، دون أن تنتقل هذه المسؤولية تلقائيًا إلى الدولة أو الهيئة المنشئة لها. غير أن استقلال المؤسسة العمومية الناتج عن تمتعها بالشخصية المعنوية لا يعني انفصالها الكامل عن الدولة، بل تبقى مرتبطة بها من خلال نظام الوصاية الإدارية الذي يهدف إلى ضمان توافق نشاطها مع مقتضيات المصلحة العامة واحترامها للأهداف التي أنشئت من أجلها. ومن ثم، فإن الشخصية المعنوية تُعد الأساس القانوني الذي يمنح المؤسسة العمومية كيانها المستقل ويمكنها من أداء وظائفها بكفاءة وفعالية في إطار خدمة المرفق العام.

2- استقلالها المالي والإداري: إن الاستقلال المالي والإداري من أهم المقومات القانونية التي تقوم عليها المؤسسة العمومية، إذ يهدف إلى تمكينها من أداء المهام الموكلة إليها بفعالية ومرونة بعيدًا عن التعقيدات المرتبطة بالتسيير المركزي. ويتمثل الاستقلال الإداري في تمتع المؤسسة العمومية بأجهزة خاصة للتسيير والإدارة، كمجلس الإدارة والمدير العام أو المسؤول التنفيذي، الذين يتولون اتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم نشاط المؤسسة وتسيير شؤونها اليومية في حدود الاختصاصات المخولة لهم قانونًا.

أما الاستقلال المالي فيتجسد في امتلاك المؤسسة ميزانية خاصة وموارد مالية مستقلة عن ميزانية الدولة أو الجماعة العمومية المنشئة لها، بما يمكنها من تغطية نفقاتها وتمويل نشاطها وتحقيق أهدافها وفق القواعد القانونية والمحاسبية المعمول بها. ويترتب على هذا الاستقلال حق المؤسسة في إعداد ميزانيتها وإدارة أموالها وإبرام التصرفات المالية اللازمة لسير نشاطها.

غير أن هذا الاستقلال لا يُفهم على أنه استقلال مطلق، إذ تبقى المؤسسة العمومية خاضعة لرقابة السلطة الوصية والهيئات المختصة بالرقابة المالية والإدارية، ضماناً لحسن استعمال الأموال العمومية واحترام مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة.

ومن ثم، فإن الاستقلال المالي والإداري يُمثل وسيلة قانونية لتحقيق التوازن بين منح المؤسسة العمومية حرية التسيير اللازمة لنجاحها وبين إخضاعها للرقابة التي تفرضها طبيعة النشاط العام الذي تمارسه.

3- خضوعها لرقابة الدولة : إن خضوع المؤسسة العمومية لرقابة الدولة من النتائج القانونية الطبيعية لارتباطها بتحقيق المصلحة العامة واستعمالها للموارد والأموال العمومية، فرغم ما تتمتع به من شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، فإنها لا تعمل بمعزل عن الدولة، بل تظل خاضعة لنظام رقابي يهدف إلى ضمان احترامها للقوانين والتنظيمات وتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها. وتتجسد هذه الرقابة أساساً من خلال الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة الوصية على المؤسسة، حيث تتابع نشاطها وتراقب مدى توافق قراراتها مع السياسة العامة للدولة ومتطلبات المرفق العام. كما تخضع المؤسسة العمومية للرقابة المالية التي تمارسها الهيئات المختصة للتأكد من سلامة تسيير الأموال العمومية وحسن استغلالها، فضلاً عن الرقابة القضائية التي تضمن خضوع أعمال المؤسسة لمبدأ المشروعية وتمكن الأفراد من الطعن في القرارات غير القانونية الصادرة عنها.

ولا تهدف هذه الرقابة إلى المساس باستقلال المؤسسة أو الحلول محل أجهزتها في التسيير، وإنما ترمي إلى تحقيق التوازن بين منحها القدر اللازم من الاستقلالية في أداء مهامها وبين ضمان احترامها للقانون وخدمتها للمصلحة العامة. ومن ثم، فإن خضوع المؤسسة العمومية لرقابة الدولة يُشكل ضماناً أساسية لحسن سير المرافق العامة وحماية المال العام وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة في الإدارة العمومية.

4- تخصيصها لإدارة مرفق عام: إن تخصيص المؤسسة العمومية لإدارة مرفق عام من أبرز خصائصها الجوهرية، إذ لا تُنشأ هذه المؤسسة اعتباطاً، وإنما بغرض التكفل بنشاط

معين ذي منفعة عامة يتطلب درجة من التخصص والاستمرارية والفعالية في التسيير. ويعني ذلك أن المؤسسة العمومية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمرفق عام محدد تُسند إليها مهمة إدارته وتسييره وفقاً للأهداف التي حددها النص المنشئ لها، سواء تعلق الأمر بمرفق إداري أو اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي.

ويتربط على هذا التخصيص خضوع نشاط المؤسسة لمبدأ التخصص، بحيث لا يجوز لها الخروج عن حدود المهام المسندة إليها أو ممارسة أنشطة لا تدخل ضمن نطاقها القانوني. كما يهدف هذا التخصيص إلى ضمان حسن سير المرفق العام وتحقيق فعاليته من خلال إسناد إدارته إلى هيئة متخصصة تتمتع بالاستقلالية والخبرة اللازمة، بما يسمح بتحسين جودة الخدمة العمومية والاستجابة بمرونة أكبر لحاجات المرتفقين. ومن ثم، فإن تخصيص المؤسسة العمومية لإدارة مرفق عام يُجسد أحد مظاهر اللامركزية المرفقية التي تقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين الدولة وهيئات مستقلة تتكفل بتسيير المرافق العامة في إطار من الرقابة القانونية والإدارية.

✓ المطلب الثالث: الوصاية الإدارية

تُعد الوصاية القانونية من أهم الآليات التي تعتمد عليها الدولة لضبط نشاط المؤسسات العمومية وضمان توافقه مع السياسة العامة والأهداف التي أنشئت من أجلها، وذلك رغم تمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. فالمؤسسة العمومية، باعتبارها إحدى صور اللامركزية المرفقية، لا تتمتع باستقلال مطلق، بل تخضع لنظام رقابي خاص يوازن بين استقلالها في التسيير وبين ضرورة حماية المصلحة العامة، وهو ما يُعرف بالوصاية الإدارية أو الوصاية القانونية.

✓ الفرع الأول: مفهوم الوصاية القانونية وطبيعتها

تُعرف الوصاية القانونية بأنها مجموعة من السلطات التي يخولها القانون للجهة الوصية على المؤسسة العمومية، بهدف مراقبة أعمالها والتأكد من مدى احترامها للقوانين والتنظيمات

وتحقيقها للأهداف المرسومة لها عند إنشائها. وتتميز الوصاية بأنها ليست علاقة تبعية رئاسية، وإنما علاقة قانونية استثنائية ومحدودة بنصوص القانون، تمارس في نطاق ضيق وبالقدر الذي يحدده المشرع.

وتقوم الوصاية على فكرة التوازن بين الاستقلال الإداري للمؤسسة العمومية وبين سلطة الدولة في الرقابة والتوجيه، حيث لا يجوز للسلطة الوصية التدخل في التسيير اليومي للمؤسسة، وإنما يقتصر دورها على الرقابة الخارجية على شرعية وملاءمة بعض التصرفات الأساسية.

✓ الفرع الثاني: الأساس القانوني للوصاية

تستند الوصاية القانونية إلى مبدأ المشروعية الذي يفرض خضوع جميع الهيئات الإدارية

للقانون، كما تستمد أساسها من مبدأ اللامركزية المرفقية الذي يقتضي منح المؤسسات العمومية استقلالاً نسبياً في التسيير مع إبقاءها تحت رقابة الدولة.

كما تُنظم الوصاية بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحدد بدقة صلاحيات السلطة الوصية وحدود تدخلها، وتبين الحالات التي تستوجب المصادقة أو الموافقة أو الإلغاء أو الحل.

✓ الفرع الثالث: مظاهر وصور الوصاية القانونية

تتجسد الوصاية القانونية في عدة صور قانونية تختلف بحسب درجة تدخل السلطة الوصية، ومن أهمها:

أولاً: الرقابة على الأشخاص: وتتمثل في تعيين المسؤولين عن إدارة المؤسسة العمومية، أو المصادقة على تعيينهم، أو حتى عزلهم عند الاقتضاء، بما يضمن توافق القيادة الإدارية مع السياسة العامة للدولة.

ثانياً: الرقابة على الأعمال: وتشمل المصادقة على بعض القرارات المهمة الصادرة عن المؤسسة العمومية، مثل الميزانية، والبرامج الاستثمارية، والصفقات الكبرى، دون التدخل في الأعمال اليومية العادية.

ثالثاً: الرقابة المالية: وتتمثل في مراقبة ميزانية المؤسسة وحساباتها وطرق صرف الأموال العمومية، من خلال هيئات الرقابة المالية المختصة، ضماناً لحسن التسيير ومنع الفساد أو سوء الاستغلال.

رابعاً: سلطة الحل والإلغاء: وفي حالات استثنائية، قد تتدخل السلطة الوصية بحل أجهزة المؤسسة أو إلغاء قراراتها غير المشروعة، إذا ثبت مخالفتها للقانون أو انحرافها عن الأهداف المرسومة لها.

مما سبق يتضح أن الوصاية القانونية على المؤسسة العمومية تُعد آلية ضرورية لضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة، من خلال رقابة قانونية وإدارية ومالية تضمن احترام المؤسسة للقانون والأهداف التي أنشئت من أجلها. وفي الوقت ذاته، فإن تقييد هذه الوصاية بنصوص قانونية دقيقة يضمن عدم المساس باستقلال المؤسسة، بما يحقق التوازن بين متطلبات الرقابة وضرورات الفعالية في التسيير.

❖ قائمة المصادر والمراجع

✓ المصادر

1- القواميس

- ابن منظور، لسان العرب، مادة (رفق)، دار صادر، بيروت، لبنان، ج 10، 1989.
- مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الرابعة، 2004.

2- النصوص القانونية

- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 206442، بتاريخ 15 جمادى الأولى 1442، الموافق 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة 2020.

- القانون رقم 90/02 المؤرخ في 10 رجب عام 1410 الموافق 06 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، الجريدة الرسمية عدد 06، لعام 1990.
- القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991، بالإضافة إلى المراسيم التنفيذية المكملة له مثل المرسوم رقم 93-186.
- القانون رقم 91/27 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1412 الموافق 21 ديسمبر 1991، المعدل والمتمم للقانون 90/02 المؤرخ في 10 رجب عام 1410 الموافق 06 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، الجريدة الرسمية عدد 06، لعام 1991.
- الأمر رقم 06/03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، لعام 2006.
- المرسوم التنفيذي 18-199، المتعلق بتفويض المرفق العام، الصادر في 20 ذي القعدة 1439 الموافق 2 أوت 2018، الجريدة الرسمية رقم 48، لسنة 2018.
- القانون 23-12، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الصادر بتاريخ 18 محرم 1445 الموافق 5 أوت 2023، الجريدة الرسمية رقم 51، لسنة 2023.

✓ المراجع بالعربية

1- الكتب

- طه أحمد الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان/بغداد، 2010،
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السادسة، 1996.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2017.
- عمار عوايدي، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013..
- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002،
- فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- عبد الوهاب حومد، القانون الإداري، منشورات الجامعة السورية، دمشق، 1985،

- عبد الكريم الطالب، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المعرفة، الرباط، 2012.
- محمد الإدريسي العلمي المشيشي، القانون الإداري (دراسة في التنظيم والنشاط الإداري)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2009.
- الهادي بن حامد، القانون الإداري التونسي (الجزء المتعلق بالنشاط الإداري)، مركز النشر الجامعي، تونس، 2011.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية/عمان، 2009،
- محمد بن أحمد السيف، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2016.
- ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

2- البحوث الجامعية

- عبد القادر بن عمار، المرافق العامة في القانون الإداري الجزائري: دراسة تحليلية مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016
- سامي بن يوسف، النظام القانوني للمرافق العامة بين الإلزامية والاختيارية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2018.

3- المقالات العلمية:

- عبد القادر حجر، "المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر: الطبيعة القانونية وآليات التسيير"، مجلة دراسات قانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، العدد 08، 2015.
- بن خليفة سميرة، "المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الوصاية الإدارية وتنمية الاقتصاد الوطني في القانون الجزائري"، مجلة الدراسات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بشار، المجلد 5، العدد 1، 2018
- رمضان محمد بطيخ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 185 وما بعدها
- عبد القادر بن دماش، "معيّار التفرقة بين المرفق العام الإداري والمرفق العام الصناعي والتجاري"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، العدد 2، 2014
- عبد القادر قارة، "الضمان الاجتماعي كمرفق عام اجتماعي: الطبيعة القانونية وآليات الحماية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد 5، العدد 2، 2018

- سمير بوحفص، "الغرف المهنية بين التنظيم المهني والمرفق العام"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، العدد 7، 2019، ص 133 وما بعدها.
- مرزود حسين، الانتقال الاقتصادي في الجزائر: خيار الاقتصاد المختلط لتجاوز الركود والنمو العابر؟، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد: 43، ديسمبر 2020.
- نجلاء فتحي، "دور المرافق العامة الثقافية في الحفاظ على الهوية الوطنية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المنصورة، المجلد 12، العدد 1، 2021، ص 65 وما بعدها.
- نادية بن زيدان، "المرافق العامة الاجتماعية ودورها في تحقيق الحماية الاجتماعية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، المجلد 11، العدد 1، 2020
- سمير بن يوسف، "النطاق الإقليمي للمرفق العام وأثره في تحديد الاختصاص الإداري"، مجلة القانون العام الجزائري، جامعة باتنة 1، العدد 3، 2019.
- محمد عبد الرحمن، "المرافق العامة الإجبارية وأثرها في حماية النظام العام"، مجلة الفكر القانوني والإداري، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 4، 2019.
- أحمد سعيد، "المرافق العامة الاختيارية وحدود تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الإسكندرية، العدد 3، 2021،
- أحمد بن عيسى، "استمرارية المرفق العام بين متطلبات الخدمة العمومية وضرورات النظام العام"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة وهران 2، العدد 2، 2020.

✓ المراجع بالفرنسية

- Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome II, 3e éd, Ancienne Librairie Fontenay & Cie, Paris, 1928.
- René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001.
- Pierre Rosanvallon, «La solidarité comme principe de l'État social», Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1998.
- Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco c/ Manufacture des tabacs de Bordeaux, Recueil des décisions du Tribunal des conflits, Dalloz, 1873.
- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 1, 16e éd., LGDJ, Paris, 2001.

- René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001.
- Sur la théorie de l'École du service public, voir : Léon Duguit, Les transformations du droit public, Paris, 1913
- H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, Administrative Law, 11th ed., Oxford University Press, 2014, Craig, Administrative Law, 8th ed., Sweet & Maxwell, 2016.
- Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, , Paris.
- Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 12e éd., Sirey, Paris, 1933.
- Louis Rolland, Précis de droit administratif, Dalloz, Paris, 1926
- Conseil d'État, Arrêt Winkell, 7 août 1909, Recueil des décisions du Conseil d'État (Recueil Lebon).
- René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001
- Conseil d'État, Arrêt Dehaene, 7 juillet 1950, Recueil des décisions du Conseil d'État (Recueil Lebon), 1950
- Conseil d'État, 7 juillet 1950, Dehaene, Recueil Lebon, p. 426, Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 21e éd., Dalloz, Paris, 2006.