جامعة منتوري –قسنطينة
كلية الحقوق
قسم القانون العام
د.شيبوتي راضية
مقياس النشاط الإداري
الموضوع الثاني: " المرفق العمومي "
السنة أولى ليسانس مجموعة هـ

مقدمة :المرفق العام هو احد أهم مظاهر النشاط الإداري،له أهمية قصوى بالنسبة للدولة ،حتى قيل إن الدولة هي عبارة عن مجوعة من المرافق العمومية ، و له أهمية جوهرية بالنسبة للقانون الإداري حيث أن معظم نظريات القانون الإداري قامت على فكرة المرفق العام.
لذلك من الضروري التطرق لهذا المفهوم بنوع من التفصيل .

**********ماهية المرفق العام **********

أولا : مفهوم المرفق العمومي : لغة هو ما يرتفق به أي ينتفع و يستعان به أي ما ينتفع به السكان عامة كأجهزة النقل و الشرب و الإضاءة ...و جمعها مرافق .
أما اصطلاحا فيمكن تعريفه من ناحية شكلية ،و أخرى موضوعية وهذا راجع للخلاف الفقهي حول الزاوية التي ينظر إليها كل فريق لمفهوم المرفق العام .
أ/ من الناحية الشكلية(المعيار العضوي العضوي) :هو مجموع الأجهزة الإدارية والمؤسسات الإدارية العمومية وطنية كانت أم محلية (كمرفق التعليم –العدالة – النقل ...).فيرى الأستاذ فيدال أن المرفق العام هو قيام الإدارة بإشباع حاجات ذات نفع عام و يرى الأستاذ الطماوي أنه يقصد به وفق هذا المعيار المنظمة أو الهيئة التي تقوم بالنشاط المرفقي ،مع تحفظه على هذا التعريف من الزاوية الشكلية لأنه يرى لا تؤدي لفهم واضح لأحكام مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص .
ب/من الناحية الموضوعية(المعيار المادي) : يركز أنصار هذا الاتجاه على عنصر النشاط الذي ينطوي على النفع العام و إشباع الحاجات العامة في تعريفهم للمرفق العام بذلك هو كل نشاط تنشئه الدولة بهدف إشباع حاجات عامة و تشرف عليه بشكل مباشر أو غير مباشر خدمة للمصلحة العامة وليس تحقيقا للربح، وهو ما يحقق فكرة التضامن الاجتماعي بين المواطنين.فيرى الأستاذ ماجد راغب الحلو مثلا أن المرفق العام وفقا لهذا المدلول الموضوعي أو المادي يقصد به النشاط أو العمل الذي يمارسه المرفق تحقيقا للنفع العام .
ج/الاتجاه المختلط :يجمع هذا الاتجاه بين الاتجاهين السابقين الشكلي والموضوعي على أساس أن المرفق العام يقوم على مجموعة من العناصر تستمد أحيانا من الجانب الشكلي الذي يربط الإدارة بالمشروع ،و البعض الآخر من مضمون النشاط الذي يمارسه المشروع ن ولا يمكن الاعتماد على أحد هذين العنصرين دون الآخر لتحديد مدلول المرفق العام ،بذلك يمكن تعريف المرفق العام وفق هذا الاتجاه بأنه مشروع تتولاه الإدارة لاشباع الحاجات العامة

للأفراد غير مستهدفة بذلك سوى تحقيق النفع العام ، وعرف أيضا مشروع يمارس نشاطا ينطوي على نفع عام و يتبع احد أشخاص القانون العام مباشرة أو بطريقة غير مباشرة و يخضع للنظام القانوني للمرافق العامة .

ثانيا: عناصر المرفق العام

1/ تحقيق المصلحة العامة أو النفع العام :المصلحة العمومية أو المنفعة العمومية كما يسميها البعض هي شرط أساسي لقيام المرفق العمومي و هي الاهتمام الأساسي له ،والمقصود بذلك القدرة على سد حاجات أساسية ذات طابع عام و تقديم خدمات للمواطنين وقد تكون مادية كخدمة الماء والكهرباء و الإنارة العمومية والطرقات و النظافة ..إلخ ،كما يمكن أن تكون معنوية كخدمة الأمن و العدالة و الدفاع و السكينة و المساواة...إلأخ

و أهم شيء يميز المرفق العمومي أن المصلحة العامة هي هدفه الوحيد على عكس الخواص الذين يهدفون للربح حتى و إن شاركوا في تحقيق المصلحة العامة .

و يترتب على ذلك نتائج هامة نذكر منها:

- السعي وراء تحقيق المصلحة العمومية لا يعني بالضرورة مجانية الخدمة العمومية ،حيث هناك خدمات مجانية وهناك خدمات بمقابل رمزي وهناك خدمات بمقابل مثل الكهرباء والغاز وهذا ما يميز المرفق ذو الطبيعة الإدارية عن المرفق ذو الطبيعة الصناعية والتجارية و الذي يهدف للربح .
- المساواة في الانتفاع بالخدمة العمومية لجميع المواطنين .
- الاستمرارية و تقديم الخدمة دون انقطاع .
- التكيف المستمر للخدمة مع متطلبات المواطن .

2/ تواجد سلطة عمومية

لابد أن يخضع المرفق لسلطة عمومية بشكل مباشر أو غير مباشر ،بصفة كلية أو جزئية،و المقصود بالسلطة العمومية هي الدولة أو الجماعات المحلية ،و معنى ذلك أن يوجد ارتباط عضوي بين المشروع و الإدارة بل تكون الإدارة مسؤولة عن المشروع أو تابعا لها ،يعني الإدارة هي التي تقرر إنشاءه و إدارته و إلغائه وهي التي تقرر اعتبار نشاط معين مرفقا عاما.وذلك بغض النظر عمن يسيره (جهة عامة أو خاصة).

3/ الخضوع لنظام قانوني خاص:و معناه أن يتم تسييره وفق أساليب القانون العام لاسيما الامتيازات العامة التي لا يملكها الأفراد العاديين ،مقابل ذلك هناك التزامات تقع على المرفق العام وجب احترامها والوفاء بها والتي تعد من ضرورات الخدمة العمومية .

ثالثا :أنواع المرافق العمومية : نظرا لازدياد_تدخل الدولة في مختلف المجالات و اتساع دورها و نطاق عملها ظهرت مرافق عامة كثيرة ومتعددة تمارس الدولة نشاطها من خلال هذه المرافق .

ويمكن تصنيفها من عدة زوايا :من حيث موضوع نشاطها/من حيث نطاقها الإقليمي/من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية أو عدمه .

1/ من حيث موضوع أو طبيعة نشاطها

إن تزايد تدخل الدولة في عدة مجالات و اتساع نطاقه أدى إلى ظهور مرافق عديدة ،وميز هنا بين :

- **المرافق الإدارية** :وهي المرافق التقليدية التي تأسست عليها نظريات المرفق العام كأساس للقانون الإداري و ينصب نشاطها على وظائف إدارية يعجز الأفراد عن تأديته(تدخل في الوظيفة الإدارية للدولة)،و تتعلق بحماية الأمن الخارجي و الداخلي و القضاء و التعليم والصحة ،وتمتاز بخضوعها التام للقانون العام.

وتمتاز هذه المرافق بما يلي :

-أن الدولة هي التي تتولى إدارتها بنفسها وعلى نفقتها .

-أن العاملين فيها يكتسبون صفة الموظف العام و علاقتهم بالدولة علاقة تنظيمية(لائحية) .

-تعتبر الأموال المملوكة لها من الأموال العمومية تخضع للنظام القانوني للمال العام .

-العقود التي تبرمها هذه المرافق تعتبر عقودا إدارية ،تخضع للنظام القانوني للعقود الإدارية .

-تتمتع هذه المرافق العامة بامتيازات السلطة العامة فلها حق إصدار قرارات إدارية منفردة و فرض الرسوم و التنفيذ الجبري ...إلخ.

- **المرافق ذات الطبيعة الاقتصادية** : وهي تلك المرافق التي تشبه في نشاطها نشاط الافراد الخواص من تجارة وصناعة ،و تخضع لنظام قانوني مختلط يعني مزيج بين القانون العام والقانون الخاص.

*ظهرت نتيجة لممارسة الدولة لنشاطات اقتصادية (صناعية و تجارية)كانت مقتصرة على الخواص (بعد الحرب العالمية الأولى والثانية) وانتشار مبدأ ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لمواجهة الأزمات الاقتصادية،إذ بدأت الدولة تتولى العديد من المشاريع الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري و الزراعي والمالي وهي أنشطة يتولاها الأفراد عموما،حيث زاحمتهم الدولة في ذلك بذلك ظهرت مرافق جديدة سميت المرافق الاقتصادية هدفها ربحي .

هذا التوجه للدولة عكس طابع الدولة الحديثة ،حيث سمحت بظهور صنف قانوني جديد سمي المرافق العمومية الصناعية والتجارية SPIC ،هذا النوع من المرافق يخضع لنظام قانوني متميز هو مزيج من القواعد (القانون العام والقانون الخاص)من أمثلتها مرفق النقل الجوي والنقل بالسكك الحديدية مرفق البريد و المواصلات ،مرفق التزود بالمياه الشروب ومرفق الكهرباء والغاز.

- **مرافق أخرى ذات طبيعة مهنية أو اجتماعية** : والتي تهدف لتنظيم بعض المهن ،أو تسعى لتقديم خدمات اجتماعية للمستفيدين من المرفق أي خدمات تهدف لحماية فئة بالنظر لوضعها الاجتماعي مثل مرفق الضمان الاجتماعي و مرفق المساعدة الاجتماعية .

2/ من حيث نطاقها الإقليمي. تصنف المرافق حسب المساحة الجغرافية التي يغطيها نشاطها ،و نجد :

- **المرافق العمومية الوطنية(القومية)** :وهي تلك المرافق التي يمتد نشاطها إلى كامل إقليم الدولة (مرفق الدفاع –القضاء–الماء–الكهرباء والغاز...)حيث تحرص الإدارة على توفيرها في كامل التراب الوطني لتأمين حاجات المواطنين على مستوى التراب الوطني
- **المرافق العمومية المحلية:**يقتصر نشاطها على إقليم معين دون غيره سواء على مستوى الولاية وتسمى مرافق ولائية ،أو على مستوى البلدية و تسمى مرافق بلدية كمرفق النقل والنظافة .ترتبط باللامركزية الإدرية الإقليمية و تخضع لنظام الوصاية الإدارية.
- ***أهمية التمييز بين المرافق العمومية الوطنية والمحلية :**

تظهر أهمية التمييز في تقرير المسؤولية عن الأفعال الضارة ،فإذا كان المتسبب في الفعل الضار مرفقا وطنيا تقع المسؤولية على الإدارة المركزية ،وإذا كان المتسبب مرفقا عموميا محليا تقع على الإدارة المحلية

3/من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية

***المرافق العمومية ذات الشخصية المعنوية** :ومعناه أن تدار المرافق من قبل هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية و منها الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية الإدارية التي تشرف على إدارة المرافق.
كما يمكن أن تدار هذه المرافق من قبل أشخاص تخضع للقانون الخاص كما هو الحال بالنسبة للمرافق الصناعية و التجارية بناء على عقد .
إن المرافق العمومية المتمتعة بالشخصية المعنوية سواء كانت خاضعة للقانون العام أو الخاص تتمتع بقدر من الاستقلالية المالية و الإدارية ،وهو ما يسهل مهامها .

***المرافق العمومية غير المتمتعة بالشخصية المعنوية** :وهي تلك التي تتبع شخصا من أشخاص القانون(الدولة–الولاية–البلدية) و تندمج فيه فتكون تابعة له تبعية كلية فتفقد بذلك الشخصية المعنوية وكل النتائج المترتبة عليها (الاستقلال المالي والإداري و حق التقاضي).ومن أمثلتها الوزارة التي تتبع الدولة ،و الدائرة التي تتبع الولاية ...

******المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية ******

هناك عدة مبادئ تحكم سير المرفق العمومي أهمها :

1/مبدأ الاستمرارية(استمرارية المرفق): يجب أن يكون عمل المرفق منتظما و مستمرا دون انقطاع أو توقف ،فإذا توقف أصاب الناس إرباك أو شلل في حياتهم اليومية ،وكما يقال :"**الاستمرارية هي روح المرفق العمومي**"

2/مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي وهو مبدأ دستوري تضمنته عدة قوانين وهو من حقوق الإنسان أيضا ،يتفرع عنه:المساواة في الوظائف والأعباء العامة ....إلخ

و نعني به أن يتساوى جميع المواطنين (المرتفقين أي المستفيدين من المرفق) أمام خدمات المرفق إذا كانوا في نفس الوضعية القانونية .

3/مبدأ التكيف المستمر للمرفق العمومي

مادامت حاجات ومتطلبات المواطن تتغير وتتطور فلا بد على المرفق أن يتطور باستمرار مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية و التقنية ،وهو ما يفرض على السلطة العمومية أن تكيف نشاطها مع هاته المتغيرات .

4/ مبدأ الحياد :وهو أحد متطلبات مبدأ المساواة ومعناه عدم أخذ موقف في اتجاه معين من طرف الإدارة.

5/ مبدأ مجانية المرفق العمومي

لا يمكن أن تكون المجانية مبدأ مشتركا بين كل المرافق بمختلف أنواعها،فإذا كان هذا المبدأ صالحا أمام المرافق الإدارية فإنه لا يمكن تطبيقه على المرافق الاقتصادية ،بذلك بعض الخدمات تكون مجانية كاستخراج شهادة الميلاد ...و خدمات أخرى بمقابل رمزي(تشارك الدولة في قيمتها) كالنقل الجماعي،السكن الاجتماعي ،المنتجات المدعمة كالحليب وغيره ،وخدمات أخرى بمقابل كالكهرباء و الغاز يدفع ثمنها المستفيد منها وحده وتكون بسعر السوق يعني غير مدعمة .

**********تسيير المرافق العمومية**********

يمكن أن تسير المرافق العمومية بعدة أساليب إما من طرف الدولة (أو إحدى هيئاتها) أو بالشراكة مع القطاع الخاص ،و تتحكم عدة اعتبارات بتحديد أسلوب التسيير (كطبيعة المرفق في حد ذاته ،بالإضافة للاعتبارات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة) رغم أن الدولة هي التي تقرر الشكل الذي تدار به المرافق العمومية حسب أهميتها .

وعلى العموم يمكن أن تدار المرافق العمومية بأحد الأساليب التالية :الاستغلال المباشر ،أسلوب المؤسسة العمومية ، وأسلوب التفويض .

أولا :الاستغلال المباشر

يقصد به أن تقوم الإدارة بنفسها بتقديم الخدمة وتسيير المرفق العام الذي انشاته من خلال استخدام أساليب القانون العام مستخدمة في ذلك موظفيها و أموالها سواء كانت مركزية (الوزارات) أو محلية (الجماعات المحلية :الولاية والبلدية)،وهو أسلوب قديم لسير المرفق العام ز

مثال :

يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر (المادة من قانون الولاية 142)

كما يحدد المجلس الشعبي الولائي المصالح العمومية التي يقرر استغلالها عن طريق الاستغلال المباشر و في هذه الحالة يسجل إيرادات و نفقات الاستغلال المباشر في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة (المادة 143).

كما جاء في نص المادة 149 أنه إذا تعذر الاستغلال المباشر يمكن اللجوء لطرق أخرى (الامتياز)

""إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 عن طريق الاستغلال المباشر فيمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقا للتنظيم المعمول به و كذلك الحال بالنسبة للبلدية ،فالأصل هو التسيير المباشر حسب طبيعة المرفق.

ثانيا :أسلوب المؤسسة العمومية

المؤسسة هي شخص معنوي عمومي خاضع للقانون العام يقوم بنشاط متخصص مكلف بتسيير بتسيير مرفق عمومي و يتمتع بالشخصية المعنوية ، ويسمى الشخص المرفقي أو المصلحي .

ترتبط المؤسسة بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية و الخضوع للرقابة الإدارية

كما يصطلح عليها أيضا بالهيئات العامة

من خصائص المؤسسة ():

-الشخصية المعنوية :فالمرفق العام المدار بأسلوب المؤسسة العمومية يتمتع بالشخصية بما يترتب عليها من نتائج (بخلاف التسيير المباشر).

-تحقيق المنفعة العامة

-تقوم على أساس مبدأ التخصص:فهي لا تهدف لتحقيق هدف عام إنما هدف متخصص كالجامعة متخصصة في التعليم العالي فقط نو المستشفى متخصص في العلاج فقط.

مثال:جاء في المرسوم التنفيذي 02-43 المؤرخ في 2002/01/14 و المتضمن انشاء "بريد الجزائر " حيث جاء في نص المادة الأولى منه :"تنشأ تحت تسمية "بريد الجزائر " مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي و تجاري يدعى في صلب الموضوع "المؤسسة" تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تخضع للقوانين و التنظيمات المعمول بها ..."

فبريد الجزائر إذن مؤسسة عمومية بما يترتب على ذلك من نتائج و نشاطها متخصص حسب المادة 05 في ضمان الخدمات البريدية و المالية في كامل التراب الوطني (يعني تخصص نوعي لا إقليمي)

***أنواع المؤسسات**

تختلف المؤسسات العمومية بحسب الهدف الذي تسعى لتحقيقه ،بذلك نميز بين :

أ-المؤسسة العمومية الإدارية :تخضع لقواعد القانون العام و القضاء الإداري هو المختص في نزاعاتها تخضع لمبدأ التخصص ،وتستخدم امتيازات السلطة العامة نو موظفيها يعتبرون موظفون عموميون .

ب/المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري:ظهرت مع بروز الدولة المتدخلة و تهدف إلى تحقيق الربح بالإضافة للمنفعة العامة ،تخضع للقانون العام والقانون الخاص لأن نشاطها مرتبط بالتجارة والصناعة ، أما نزاعاتها فهي مختلطة منها ما يعود للقاضي الإداري ،ومنها ما يعود الاختصاص فيه للقاضي العادي (التجاري).

ج/مؤسسات عمومية أخرى

وهي مؤسسات لها طابع خاص مثل أجهزة الضمان الاجتماعي **cnas/casnos/cnr**

هي تاجرة في علاقتها مع الغير و مواردها مستقلة تأتي من اشتراكات المشتركين فيها
وهناك أيضا مراكز البحث و التنمية .

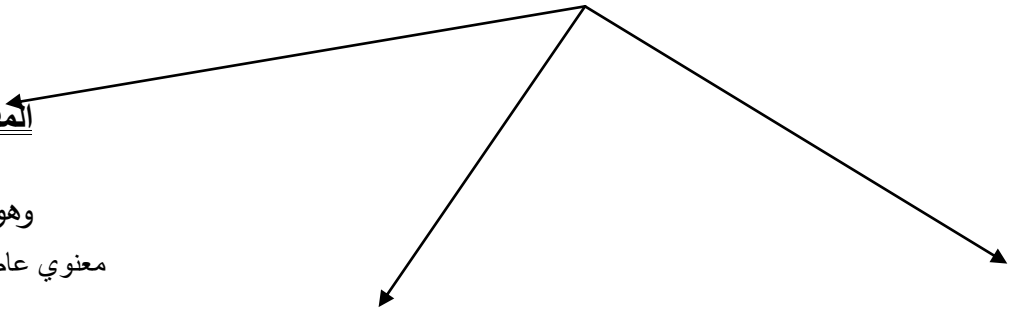
ثالثا : التفويض المرفق العام

تعريفه :عرفه المشرع بأنه تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة معينة إلى المفوض له بهدف الصالح العام .

فالأمر لا يتعلق إذن بالمهام السيادية الموكلة للدولة و إنما بنشاطات أخرى تتعلق بحاجيات المواطنين ز والمقصود أن تنقل السلطات الإدارية جزءا من صلاحياتها لهيئات أخرى لتسيير المرفق العمومي مدة من الزمن (يحددها القانون و اتفاقية التفويض)

هذا و قد حدد القانون الجزائري الأشخاص التي يمكن لها منح التفويض و تسمى المفوض (بكسر الواو)و الأشخاص المستفيدين من التفويض و يسمى المفوض له(بفتح الواو)نو طبيعة المرفق محل التفويض.

أطراف التفوض



المفوض له

وهو شخص
معنوي عام أو خاص

المفوض

يخضع للقانون الجزائري

المرافق المعنية بالتفويض

-جماعات محلية
- مؤسسات عمومية ذات طابع إداري مسؤولة عن المرفق

-أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام

ومن أمثلة التفويض : عقد الامتياز ،عقد الإيجار ، الوكالة المحفزة ،عقد التسيير .

وهناك شروط و إجراءات التفويض نص عليها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، المعدل في 2023تتم دراستها في طور الماستر.