جامعة أكلي محند أولحاج – البويرة –
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام

# المرفق العام بين تحقيق المصلحة العامة و المصلحة الخاصة

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

إعداد الطالبين:
- دحماني عبد الحفيظ
- امزيان الطاهر

إشراف الأستاذ:
- مزهود حكيم

لجنة المناقشة:

| | |
|---|---|
| - سعودي عمر | رئيسا |
| - مزهود حكيم | مشرفا مقررا |
| - صغيريوسف | مناقشا |

السنة الجامعية 2022/2021

بسم الله الرحمن الرحيم

# الإهـــداء

الحمد لله الذي باسمه نعتصم وبحوله نستوعض وببركاته نهتدي، سبحانك اللهم وبحمدك تبارك إسمك يا ذا الجلال والاكرام لا إله غيرك، يا ملهم الصواب وولي الهداية والتوفيق، اللهم لك ولرسولك الكريم الذي أنار لنا الطريق بنورك .

إلى أعز ما أملك في الوجود الوالدين الكريمين وإلى التي أعطت ولم تدخر التى جاءت ولم تبخل إلى التي عانت ولم تيأس إلى سر الوجدان منبع العطف والحنان... **أمي الغالية.**

إلى أبي من علمي معني الكفاح والنضال وكان قوتي في الحياة والذي يفني عمره وجهد نفسه من أجل تربيتي وتعليمي... **أبي العزيز.**

إلى الذين قاسموني حب الوالدين الكريمين **اخوتي الاعزاء** ...

إلى خطيبتي **إشراق**...

إلى جميع الاصدقاء و الزملاء دون استثناء...

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد و لو بابتسامة صادقة أو رفع يديه و دعا لي باخلاص...

إلى كل هؤلاء أهدي عملي...

**عبد الحفيظ**

# الإهـــداء

إن الحمد لله نحمده و نستعين به و نهتذي به و نعوذ به من شرور أنفسنا و من سيئات أعمالنا و نشكره على عونه و إلمامه لنا بالصبر و القوة.

فمشروع بحثنا الذي بذلنا فيه كل جهودنا و قوانا، أهديها لقرة عيني العزيزين في الدنيا اللذان سهرا لأجل راحتي و رعايتي الذي قال فيهما رب الجلال و الاكرام في قولة سبحانه و تعالى " و لا تقل لهما أف و لا تنهرهما و قل لهما قولا كريما" و قال : " و اخفض لهما جناح الذل من الرحمة ".

فإليك يا من جُعلت الجنة تحت قدميك، و يا من زرعت الحنان و اللطف في قلبي، و إليك يا من أنارت دعواتك دربي في الحياة، و يا من كنت الأب و الصديق و الرفيق، اللهم احفظهما و بارك لهما في عمرهما و لا تحرمني منهما يا ذا الجلال و الاكرام.

... و كل إخوتي و أخواتي و أصدقائي و أهديها لعزيزتي خليجة و إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث.

**الطاهر**

# شُكرٌ وتقدير

الحمد لك ربي حتى ترضى، و الحمد لك إذا رضيت، و الحمد لك بعد الرضى، فالحمد و الشكر لله الذي يسر أمرنا و منحنا الرشد و الثبات لإتمام هذا العمل.

جميل أن يكون الإنسان على عتبة التتويج، و الأجمل أن يجد أشخاصا ساعدوه في بناء معارفه، فلا يجد ما يقدمه لهم سوى كلمات الشكر و التقدير.

لهذا نتوجه بجزيل الشكر و الامتنان للأستاذ المشرف " **مزهود حكيم** " على قبوله الإشراف على هذا العمل و على كل التوجيهات و النصائح التي قدمتها لنا.

كما نتقدم بالشكر و التقدير إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بالموافقة على مناقشة هذه المذكرة، و تحملهم عناء قراءتها و إثراءها بانتقاداتهم البناءة، جزاهم الله عنا خير الجزاء.

و يقضي منا واجب العرفان بالجميل، و قد فرغنا من إنجاز هذا العمل، أن نعرب عن عظيم تقديرنا و امتناننا لكل من أسدى لنا يد العون بأي صورة و على أي وجه كان.

# مقدمة

## مقدمة :

سعت الدولة دائما خلال رحلة تطورها التاريخي للبحث عن تحقيق المصلحة العامة و حفظ النظام و الأمن العامين في الدولة، فكانت العلاقة الأساسية التي تربط الدولة بمواطنيها هي أداء الدولة للخدمات الأساسية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة عبر إشباع الحاجات العامة للمواطن، و التي يعجز الفرد عن توفيرها بنفسه أو أن عمل الفرد على توفيرها بنفسه قد يؤدي إلى حالة من الفوضى بما يتعارض مع أساس قيام الدولة و غرضها الأساسي.

و لغرض قيام الدولة بوظيفتها الأساسية المتمثلة في حفظ المصلحة العامة و التسيير الحسن لمصالح المواطنين، و بهدف ضمان السير الأحسن لأعمالها التي تستهدف ذلك، استعانت الدولة بالمرفق العام و اتخذته الوسيلة الأساسية في تقديم خدماتها و تحقيق تواصلها مع جمهور المواطنين، هذا و تتنوع نشاطات المرافق العامة بتنوع حاجيات المجتمع و متطلباته، فنجد الخدمات الاجتماعية و الاقتصادية و الإدارية و الثقافية، و هو ما تمفصل عنه تعدد أنواع المرافق العامة و تنوع طرق تسييرها.

و بما أن المرفق العام كنشاط إداري إيجابي هو وسيلة الدولة لتنفيذ سياساتها و خططها خلال سعيها الدائم لتلبية حاجات مواطنيها العامة، و تحقيق مصالحهم المختلفة، فقد احتلت نظرية المرفق العام مكانة دراسية هامة بالنسبة لموضوعات القانون الإداري، خاصة بعد اعتبارها أساسا جوهريا لسريان قواعد و نظريات القانون الإداري و اختصاص القضاء الإداري، و هنا نجد عنصرا مهما آخرا هو ارتباط المرفق العام بالشخص العام كشرط لتوفره، ما يجعلنا نستبعد في الأخير النشاطات التي تقوم بها الدولة و لا تستهدف المصلحة العامة، و النشاطات التي يقوم بها الأفراد الطبيعيون حتى لو استهدفت المصلحة العامة، و لا نصفها بالمرفق العام.

إن المصلحة العامة التي استهدف المرفق العام تحقيقها منذ نشأته محمية قانونيا، و محفوظة من خلال مبادئ كلاسيكية هي (مبدأ الاستمرارية ، و مبدأ المساواة ، و مبدأ التكيف ).

و إذا كان المرفق العام يقوم أساسا على فكرة المصلحة العامة كهدف جوهري له، فقد أفرزت التحولات الحاصلة في مختلف المجالات، بالإضافة إلى الارتفاع المشهود لمتطلبات المواطنين كما و نوعا و تزايد احتياجاتهم باستمرار، و بفضل التطور المحسوس في الوعي السياسي للمواطنين، و إلمامهم المعرفي بحقوقهم، بات مطلب تحقيق المصلحة العامة للمرفق العام

بديهية لا ينبغي أن تنحصر عندها الطموحات و الآمال، و تحول موازاة مع ذلك مطلب تحقيق فاعلية المرفق العام إلى مطلب رئيسي يشكل انشغالا مشتركا بين السلطة و عموم المنتفعين من المرفق العام، فالمنتفع صار يهتم بجودة الخدمة و سرعة تقديمها، و يقارنها بما يجب أن يكون بصفتها حقا من حقوقه يجب انتزاعها نزعا، بدل الاكتفاء بتصور خدمات المرفق العام على أنها هبة من الدولة.

ففعالية المرفق العام إذن صارت محط أنظار المنتفعين و المسيرين معا، و تحولت إلى محور جل الخطابات السياسية و الوعود السلطوية، أي أن المرفق العام لم يعد مطالبا بالاكتفاء بتحقيق المصلحة العامة بل صار مطالبا مثل المؤسسات الخاصة بتحقيق الفعالية (الاقتصادية/الاجتماعية) تبعا لنوع المرفق العام، بحيث لا يكون عبئا على الدولة و أن يرقى بخدماته الاجتماعية إلى مصاف المطلوب منه.

و من أجل ذلك كله و في ظل تحولات جديدة داخلية و خارجية مادية و معنوية، اعتمدت الدولة أساليب جديدة لتحقيق الفعالية، فاعتمدت أساليب تسيير جديدة تمثلت في (تفويضات المرفق العام) و شرعت لمبادئ جديدة يقوم عليها سير المرفق العام (المبادئ الحديثة للمرفق العام)، بصفتها مبادئ تضمن تحقيق هدف فعالية المرفق العام إلى جانب هدف المصلحة العامة.

كما تبنت الدولة الجزائرية مشروع التحول الرقمي للإدارة، كخيار لتجسيد فعالية المرفق العام، فالقوى الكامنة في التكنولوجيات الحديثة المتعلقة بالإعلام و الاتصال غير محدودة في مجال الإدارة، و جيب الاستفادة منها في هذا المجال، خاصة و أن الحديث عن فعالية المرافق العامة كان قد تمحور حول رقمنتها و حول الإدارة الإلكترونية مؤخرا، و رغم تبني الجزائر لهذا الخيار الإستراتيجي بل و رهانها عليه إلا أن مساعيها اصطدمت بعدة عراقيل، بعضها يندرج ضمن العراقيل البشرية و المادية، و بعضها الآخر يندرج ضمن العراقيل التشريعية و الإدارية.

**إشكالية الدراسة:** انطلاقا من هذه الأفكار الممهدة لدراستنا يمكننا حصر الإشكالية العامة في التساؤل التالي: ماهي الأساليب الكفيلة بضمان التوفيق بين تحقيق هدف فعالية المرفق العام (المصلحة الخاصة) و متطلبات تحقيق المصلحة العامة في ظل التحولات الجديدة ؟

و للإجابة على الإشكالية الرئيسية ينبغي علينا الإجابة على التساؤلات الفرعية التالية:

- ما مدى نجاعة المبادئ الكلاسيكية للمرفق العام في ضمان تحقيق المصلحة العامة ؟
- كيف تساهم المبادئ الحديثة للمرفق العام في ضمان فعالية المرفق العام (المصلحة الخاصة)
- ماهي الطرق الحديثة لتسيير المرفق العام في الجزائر و كيف ساهمت في تحقيق فعالية المرفق العام في ظل التحولات الحديثة ؟
- ما أهم سمات عصرنة المرفق العام في الجزائر كوسيلة لتحقيق الفعالية ؟
- ما هي العراقيل التي حالت دون إتمام التحول الإلكتروني على مستوى إدارة المرفق العام في الجزائر ؟

**أهداف البحث :**

يهدف البحث إلى النظر إلى المرفق العام من زاوية أهدافه في ظل التحولات الجديدة السريعة و المتنوعة، بحيث نسلط الضوء على الأساليب الكفيلة بمواكبة هذه التطورات و كيفية عملها في الجزائر، فالمرفق العام الذي كان يعنى كفاية بتحقيق المصلحة العامة، صار مطالبا في ظل التطورات الجديدة بتحقيق الفعالية بأنواعها، و لتحقيق ذلك لا بد من أساليب جديدة تقوم على أفكار جديدة و تقنيات جديدة، سنحاول في هذا البحث التطرق لها و شرح كيفية عملها و سبل تجسيدها على أرض الواقع.

**أهمية البحث:**

تتأتى أهمية موضوع البحث من أهمية المرفق العام في حد ذاته كونه محور القانون الإداري، بل أن هناك من يعرف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة، و في ظل التحولات الجديدة على مختلف المستويات بدى لنا أنه من الضروري معرفة تأثير أي تحول على المرفق العام باعتباره وسيلة الدولة الأساسية في إشباع الوسائل العامة، و بما أن التحولات الجديدة جعلت المرفق العام يستهدف الفعالية و لا ينحصر عمله في تحقيق المصلحة العامة، فقد صار لزاما البحث في أساليب تحقيق ذلك، خاصة و أن مطلب فعالية المرفق العام فرض نفسه كأمر واقع و صار هدفا حتميا للمرفق العام.

**أسباب اختبار الموضوع :**

تكمن أسباب اختيارنا للموضوع في أسباب ذاتية و أسباب موضوعية، فبالإضافة إلى أهميته الكبيرة، فقد لمسنا مرونة كبيرة فالقانون الإداري و في موضوع أساليب تسيير المرفق العام و أهدافه، فالمرفق العام دائم التطور و يتأثر في نفس الوقت بكل التحولات الاقتصادية و الاجتماعية في محيطه و يعمل على مواكبتها.

كما أن جدية موضوع فاعلية المرفق العام و خصوصيته و تمكنه من احتلال مكانة هامة في الخطاب القانوني و السياسي اليوم جعلنا نستهدف الموضوع للدراسة.

هذا و يبقى لتعلقنا بالقانون الإداري و انبهارنا بمرونته و تطوره دور رئيسي في اختيار الموضوع.

**منهج البحث:** من أجل الإجابة على إشكالية بحثنا اتبعنا المنهج التحليلي الوصفي من أجل تحليل و وصف الأساليب المعتمدة لضمان تحقيق هدف فعالية المرفق العام و ضمان تحقيق المصلحة العامة، و قد سلكنا في ذلك مسلكا يتفق مع الغاية من أجل الوصول إلى عناصر وافية و مضبوطة للإجابة على التساؤلات المتعلقة بإشكالية البحث تمهيدا للإجابة على الإشكالية، و قد قسمنا لهذا الغرض بحثنا إلى فصلين، حيث يتضمن الفصل الأول (و هو بعنوان المصلحة العامة هدف جوهري لقيام المرفق العام) مبحثين يتعلق الأول بالتأصيل النظري لفكرة المرفق العام و لعلاقتها بالمصلحة العامة، أما الفصل الثاني فهو بعنوان (الأساليب الكفيلة بتحقيق فعالية المرفق العام و ضمان رضى الجمهور ) و ينقسم بدوره إلى مبحثين، يعنى المبحث الأول بالتأصيل لفكرة فعالية المرفق العام التي يتناول تعريفها، ثم يتناول أساليب تفويض المرفق العام باعتبارها أساليب تسيير جديدة تستهدف فعالية المرفق العام، ثم يتناول المبادئ الحديثة للمرفق العام، باعتبارها مبادئ حديثة يقوم عليها سير المرفق العام بغية تحقيق فاعليته.

أما المبحث الثاني فجاء بعنوان ( اعتماد التكنولوجيا الحديثة و عصرنة الإدارة تحقيقا لفعالية المرفق العام ) و قد تطرقنا فيه إلى تعريف الإدارة الإلكترونية و شرح أهدافها قم إلى معوقات التحول الإلكتروني للإدارة الجزائرية.

# الفصل الأول :

# ***المصلحة العامة هدف جوهري للمرفق العام***

## الفصل الأول: المصلحة العامة هدف جوهري للمرفق العام

تتأتَى أهمية المرفق العام من كونه الوسيلة التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق المصلحة العامة، لذلك سنحاول في الفصل الأول من هذا البحث تحديد العلاقة بين المرفق العام و المصلحة العامة و بين هذه الأخيرة و الشخص المعنوي العام، بعد تعريف كل منهما، هذا في المبحث الأول ، أما المبحث الثاني فسنخصصه لتناول المبادئ الكلاسيكية للمرفق العام و هي المبادئ التي توصف بأنها المبادئ الحافظة للمصلحة العامة، و سنحاول خلال نفس المبحث تبيين دور هذه المبادئ في حفظ المصلحة العامة.

### المبحث الأول : المقصود بالمصلحة العامة في القانون الإداري

سنتناول في هذا المبحث مفهوم المرفق العام و عناصره ... في الفرع الأول، ثم سنفصل في العلاقة التي تربطه بالمصلحة العامة و الشخص العام في الفرع الثاني.

#### المطلب الأول: مفهوم المرفق العام

إن المرفق العام يتسم بالتعقيد و قد تميز نظير ذلك عدة بعدة تعريفات اصطلاحية و تشريعية و اعتُمد على تعريفه على أكثر من معيار، حسب زاوية النظر إليه، لذلك سنحاول عبر فروع هذا المطلب تحديد تعريف له و تبيين أنواعه و عناصره المختلفة.

#### الفرع الأول : تعريف المرفق العام

انطلاقا من كون المرفق العام مفهوما معقدا، يغيب عنه وجود تعريف وحيد واحد يحدد مجموعه و تمفصلاته، بفعل تعدد معايير تعريفه و معانيه، سنحاول الوقوف على تعريف له من خلال التطرق بداية لتعريفه اللغوي ثم تعريفه الاصطلاحي.

**- أولا : التعريف اللغوي**

و قد جاء في معجم لسان العرب في شرح كلمة "مرفق" (الرفق ضد العنف، رفق بالأمر و له و عليه ... و كذلك ترفق به، و يقال / أرفقته أي نفعته ) فالرفق لين الجانب و لطافة الفعل، و صاحبه رفيق و الرفق ( لطافة الجانب و خلاف العنف )[1] و الرفق استحضار المنفعة.

و المرفق في لسان العرب (ما استعين به، و قد ترفق به و ارتفق ) و في التنزيل ( **و يهيئ لكم من أمركم مرفقا** )[2] أي يسهل لكم من أمركم الذي أنتم بصدده ما ترتفقون به و تنتفعون بحصوله.[3]

و مرافق الدار: مصاب الماء، و نحوها من المغتسل و الكنيف

و يقال الرفيق للصاحب في السفر فهو المعين و هو المعتمد عليه و الرفاق رفاق ما ترافقوا فإذا انفضوا ذهبت عنهم صفة الرفقة.[4]

و جاء في المعجم الوسيط أن المرفق ( هو ما يرتفق به و ينتفع و يستعان و منه مرافق المدينة و هي ما ينتفع به السكان عامة كأجهزة النقل و الشرب و الإضاءة ).[5]

و مرافق المنزل ما ينتفع به داخل المنزل من مطبخ و كنيف و مصاب المياه و يقال هذا الأمر رافق بك و عليك أي نافع لك،[6] نلاحظ من خلال اطلاعنا على التعريف اللغوي لكلمة (مرفق) ارتباطها الوثيق بالنفع و الفائدة و المعتمدية.

**- ثانيا : التعريف الاصطلاحي**

كنا قد أشرنا سابقا للاختلاف المسجل خلال محاولة التعريف الاصطلاحي للمرفق العام،

---

[1] ابن منظور ، **لسان العرب** ، الطبعة الأولى ، المجلد الثالث دار المعارف، مصر، دون سنة النشر، ص 1

[2] سورة الكهف الأية (16)

[3] حميدي القبيلات ، **القانون الإداري** ، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ، 2008 ، ص272

[4] ابن منظور ، المرجع السابق ، ص1696

[5] مجمع اللغة العربية ، الإدارة العامة للمعجمات و إحياء التراث ، **المعجم الوسيط** ، مكتبة الشرق الدولية ، الطبعة الرابعة ، 2004 ، ص 362

[6] مجمع اللغة العربي، المرجع السابق ، ص 362.

فمصطلح المرفق العام مصطلح أثار بعض الجدل بفعل ما يكتنفه من الغموض[1] و التعقيد، و يرجع الاختلاف الأساسي المسجل خلال محاولة تعريف مصطلح المرفق العام، إلى اختلاف زاوية نظر الفقهاء إليه، أو بتعبير آخر، اختلاف الفقهاء في المعايير المعتمدة في تعريفه، أو في أولوية مدلوليه (العضوي/الموضوعي)، فبعض الفقهاء ركزوا على المعيار العضوي، بينما ارتكز بعضهم على المعيار الموضوعي، فيما اختار آخرون التوفيق بين المعيارين في تعريف المرفق العام ، وهو ما عدد تعاريفه، إلا أنها بالمجمل تصب في هذه الاتجاهات الثلاث

**أ – المعيار العضوي : (المرفق العمومية – مؤسسة)**

فيقصد بالمرفق العام الأجهزة الإدارية أو المؤسسات الإدارية[2]

حيث يعرف على إثره المرفق العام على أنه كل نشاط يباشره شخص عام يهدف لتحقيق مصلحة عامة، أي أن المعتمدين على هذا المعيار يأخذون أساسا بمدلول أن المرفق العام هو مؤسسة أو هيكل أو هيئة أو تنظيم ، مكون من مجموعة الأشخاص و الأموال، ينشأ و يؤسس لانجاز مهمة عامة (كالمستشفى و المحكمة و المدرسة و الجامعة )

و قد عرفه الأستاذ هوريو وفق ذلك بأنه (المرفق العام العام منظمة تجمع مجموعة من العناصر البشرية ، المادية ، القانونية ).

و يقول الأستاذ دولوبدار في هذا الشأن ( يستعمل المرفق العام في اللغة العادية ليس للدلالة على نشاط معين أو مهمة معينة و إنما يقصد به المنظمة بمعنى الجهاز الإداري للمرفق، المنظمة التي تتولى إدارته ).[3]

و عليه يقصد بالمرفق العام وفقا لهذا الاتجاه انه الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص و الأموال ، الذي ينشأ و يؤسس لانجاز مهمة عامة معينة مثل أجهزة الإدارة العامة ... [1]

---

[1] علاء عيشي الدين ، **مدخل القانون الإداري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، وسائل الإدارة ، أعمال الإدارة** ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2010 ، ص8

[2] ناصر لباد ، **الأساسي في القانون الإداري** ، دار المجد للنشر و التوزيع ، سطيف ، الجزائر ، ص 147

[3] محمد فاروق عبد الحميد ، **نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي و الإشتراكي** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987 ، ص6

إن التعريف وفق المعيار الموضوعي بسيط سهل الفهم لكن ما يؤخذ عليه ، هو أنه لا يمكن الاعتماد عليه في تعريف المرفق العام لوحده ، فهو غير جامع و لا مانع ، فقد ينطبق نفس التعريف على الكثير من مؤسسات الدولة الإدارية التي لا تعد مرافق عامة ، و المرفق العام لا ينحصر في مجرد كونه منظمة عامة ، و لم تكن المرافق العامة يوما مؤسسات خالية من أي نشاط ، كما أن تحقيق المصلحة العامة لم يعد يعني الدولة و مؤسساتها فقط ، فصرنا نرى مشاريع خاصة تستهدف تحقيق المصلحة العامة .

**ب – المعيار الموضوعي : (المرفق العمومي – نشاط )**

يقصد بالمرفق العام من هذا المنظور ، كل نشاط يهدف لتحقيق المصلحة العامة[2]

يركز أصحاب هذا التوجه على مدلول النشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجيات عامة ، و الذي يخضع لتنظيم و إشراف و رقابة الدولة ، و يستثنى من هذا المفهوم المشاريع و المؤسسات الخاصة و تلك التي تهدف لتحقيق الربح[3]

و قد عرف المرفق العام بناء على هذا المعيار بأنه ، نشاط تزاوله و تمارسه هيئة عامة بهدف إشباع حاجة جماعية[4]

و قد عرف بأنه : كل نشاط يجب أن يكفله و ينظمه و يتولاه الحكام لأن الاضطلاع بهذا النشاط أمر لا غنى عنه ، لتحقيق التضامن الاجتماعي و تطويره ، و أنه بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه ، إلا من خلال تدخل السلطة الحاكمة[5]

كما عرفه الأستاذ ريفيرو بأنه نشاط يسعى لتحقيق الصالح العام

إن المرفق العام إذن حسب المعيار الموضوعي هو الخدمة أو الوظيفة التي تلبي حاجات الجمهور مثل التعليم و الرعاية الصحية و خدمة البريد حيث يولي الفقهاء وفق هذا المعيار

---

[1] محمد الصغير بعلي ، **القانون الإداري** ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، ص206

[2] ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص147

[3] علاء الديني عيشي ، مرجع سابق ص 9

[4] علي خطار الشنطاوي ، **الوجيز في القانون الإداري** ، دار وائل للنشر ،الطبعة الأولى ، عمان ، 2005 ، ص218

[5] عمار عوابدي ، **القانون الإداري** ، **النشاط الإداري** ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ، الجزائر ، 2000 ، ص 57

أهمية كبيرة بل و مركزية للنشاط الذي يستهدف إشباع الحاجات العامة ، فأغلب التعاريف السابقة ركزت على النشاط الذي يلبي حاجات الجمهور دون الالتفات إلى الهيئة المسيرة لهذا النشاط ، ما يجعلنا نرى أن المعيار الموضوعي لوحده أيضا لم يوفق في حصر تعريف جامع مانع للمرفق العام ، فلا نشاط من دون هيئة تشرف عليه و تراقبه و توجهه ، كما أن اعتبار كل نشاط يستهدف المصلحة العامة مرفقا عاما سيضعنا لا محالة أمام أنشطة لا تعتبر بأي حال من الأحوال مرفقا عاما يشملها تعريف المرفق العام

إن فشل المعيارين السابقين (العضوي/الموضوعي) في حصر تعريف جامع و مانع للمرفق العام ، أدى إلى ظهور معيار ثالث هو المعيار المختلط ، و هو المعيار الذي زاوج بين المعيارين السابقين للخروج بتعريف دقيق للمرفق العام ، و قد وفق في ذلك باعتبار أنه الرأي الراجح فقهيا في تعريف المرفق العام .

**ج – المعيار المختلط :**

يرى أنصار هذا المعيار أن التعريف السليم للمرفق العام يقتضي الجمع بين المعيارين السابقين و يستشهدون على ذلك بفشل كلا المعيارين السابقين في تحديد تعريف وحيد يحدد نواة المرفق العام و حدود أطرافه ، و بالاعتماد على المعيارين يمكننا أن نعرف المرفق العام بأنه مشروع تتولاه الإدارة لإشباع الحاجات العامة للأفراد غير مستهدفة من ذلك غير تحقيق النفع العام .

و قد عرفه الأستاذ نواف كنعان بأنه مشروع يعمل بانتظام و إطراد تحت إشراف شخص عمومي ، و بأسلوب السلطة العامة ، إذا كان يشبع حاجة عامة و مع خضوعه لنظام قانوني معين ، أما الدكتور سليمان الطماوي فقد عرفه بأنه مشروع يعمل بإطراد و انتظام ، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور ، مع خضوعه لنظام قانوني معين[1] ، و عرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه : (مشروع تديره الدولة بنفسها و تحت إشرافها و رقابتها بقصد تحقيق المصلحة العامة )[2]

[1] سليمان محمد الطماوي ، **الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة )** ، دار الفكر العربي ، الجزء الثاني ، مصر، 1986 ، ص300

[2] عمار عوابدي ، **القانون الإداري** ، مرجع السابق ، ص58

هذا و كان من جملة ما اتفق عليه في التعريفات السابقة أن المرفق العام نشاط يحقق المصلحة العامة ، مرتبط بطريقة ما بشخص عام ، و يخضع لنظام قانوني غير مألوف في القانون العادي المطبق على الأفراد

نستخلص مما سبق أن المعيار المختلط كان المعيار الأكثر معتمدية فقهيا لتعريف المرفق العام ، و نحن أيضا اتضح لنا جليا أن المعيار المختلط الذي يمزج بين المعيار العضوي و المعيار الموضوعي ، كان الأكثر قدرة على وضع تعريف للمرفق العام .

حيث يمكننا أن نعرف المرفق العام بأنه (نشاط تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها بهدف تحقيق المصلحة العامة ، و خاضعا في ذلك و لو جزئيا إلى قواعد القانون العام .[1]

**الفرع الثاني : عناصر المرفق العام**

من خلال ما سبق من تعريفات يمكننا استنتاج أربع عناصر أساسية يقوم عليها المرفق العام بحيث لا يمكن اعتبار نشاط معين مرفقا عاما إلا إذا توافرت فيها هذه العناصر أو الأركان ، و بناء على ما ذكرناه سابقا من اختلاف في تعريف المرفق العام ، بين الفقهاء ، فقد اختلف تحديدهم للأركان الرئيسية للمرفق العام و تمايزوا في ذاك إلى ثلاث اتجاهات بحيث :

يرى قسم من الفقهاء أن للمرفق العام ركنين اثنين ، هما هدف تحقيق المصلحة العامة و الخضوع للسلطة العامة ، بينما يرى قسم آخر وجود ثلاث أركان أساسية للمرفق العام ، بل تعدى بعض الفقهاء ذلك رأوا أن للمرفق العام أربع أركان أساسية لا يقوم بدونها .

و يمكن تلخيص العناصر الأساسية للمرفق العام في ما يلي :

**- أولا : تحقيق المصلحة العامة**

إن المرفق[2] العام هو وسيلة الدولة لإشباع حاجات المجتمع و تحقيق المصالح العامة ، من خلال تقديم خدمات عامة معينة مثل توفير وسائل المواصلات العامة ، توفير الأمن ، توفير الكهرباء و الغاز ، الصرف الصحي ، التعليم بمراحله المختلفة ، و أي مشروع لا يعمل على

[1] ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص150

[2] ناصر لباد ، المرجع السابق

تحقيق مصلحة عامة و تقديم خدمة للمجتمع ، لا يمكن اعتباره مرفقا عاما ، حتى لو كانت الدولة هي من أنشأته و يخضع للسلطة العامة .

و يجدر بنا التنويه إلى أن صفة وجود مقابل مالي يدفع من قبل المستفيدين من المشروع لا تنفي عنه بالضرورة صفة المرفق العام ، فقد تكون بعض الخدمات التي تهدف لتحقيق المصلحة العامة غير مجانية ، أو مقابل رسوم معينة ، قد تكون في الغالب من أجل تخفيف تكاليف سير المرفق على ميزانية الدولة ، كما أن المرفق العام لا يشترط أن تعم خدمته جميع أفراد المجتمع ، فقد يختص بتقديم خدمات لفئة معينة دون أخرى[1] .

هذا و قد أكد الأستاذ عمار عوابدي أن الهدف الأساسي لقيام المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة ، من خلال دوره في إشباع حاجات المجتمع المادية و المعنوية الآنية و المستقبلية للأفراد[2] ، و منه نستنتج أن هدف المرفق العام الأساسي هو تحقيق المصلحة العامة ، و أنه مما يميز المرفق العام عن غيره من المؤسسات هو استهدافه تحقيق المصلحة العامة ، و هو ما سنفصل فيه لاحقا خلال دراستنا هذه من خلال التطرق لعلاقة (مرفق عام_مصلحة عامة) خلال محاولتنا للتأصيل لفكرة المصلحة العامة في القانون الإداري .

**– ثانيا : المرفق العام مشروع أو تنظيم عام**

يقتضي وجود أي مرفق عام وجود تنسيق و تنظيم بين مختلف مكوناته البشرية منها و المادية ، بالكيفية التي تتيح له القيام بدوره في تحقيق المصلحة العامة[3] ، فالمرفق العام سيعجز حتما عن أداء دوره في تقديم الخدمة العمومية بشكل يحقق المصلحة العامة ، في غياب تنظيم محكم يضمن التنسيق بين أجهزته ، مثل تراتبية في شكل أجهزة دائمة (مدير ، مجلس إدارة ) ، وسائل إعلام و اتصال خاصة في ظل أهمية الاتصال في عمل أي مشروع و في تحفيز و توجيه الموظفين .... إلخ

[1] هاني علي الطهراوي ، **القانون الإداري** ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الطبعة الخامسة ، الأردن ، سنة 2014 ، ص265

[2] عمار عوابدي ، **القانون الإداري** ، المرجع السابق ، ص 60

[3] محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 208

و مما سبق يمكننا القول أنه من الضروري وجود مشروع عام منظم ، يستطيع القائمون عليه من خلال هذا التنظيم ، تسيير المشروع و تشغيله بما يضمن تقديم الخدمة العمومية و تحقيق المصلحة العامة .

**– ثالثا : خضوع المرفق العام للسلطة العامة**

و يعتبر أساس خضوع المرفق العام للسلطة العامة أحد أركان المرفق العام ، فالمرفق العام يرتبط بالسلطة العامة المركزية و اللامركزية ، سواء من حيث إنشائه أو تسييره أو أو إدارته ، أو إلغائه ، فالمرافق العامة الوطنية ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية أي الوزارات ، بينما ترتبط المرافق العامة المحلية بوحدات الإدارة اللامركزية و تخضع لولايتها[1] .

و لا يشترط أن تقوم السلطة الإدارية بإدارة المشروع بنفسها حتى يتحقق الخضوع للسلطة العامة ، لكن للسلطة العامة الحق في إدارة المشروع بنفسها إن أرادت ذلك ، كما تستطيع أن تشرف عليه و توجهه و تدعه ليدار بالأسلوب غير المباشر[2] ، كما يكون لها حق التوجيه فيما يتعلق بإنشاء المشروع و تنظيمه و إلغائه

نستنتج مما سبق أنه لا بد من توفر ترابط بين المشروع و السلطة العامة حتى يمكننا أن نصفه بالمرفق العام ، و أن أي مشروع خاص لا تعترف له الدولة بصفة المرفق العام ، لا يمكن اعتباره مرفقا عاما حتى و لو كان يحقق مصلحة عامة

**– رابعا : خضوع المرفق العام لنظام قانوني مميز**

إن المشروع الذي رصد لتحقيق مصلحة عامة و أنشأته الدولة و تولت هي إدارته مباشرة أو عهدت بذلك إلى أحد الأفراد أو الشركات إنما يحكمه نظام قانوني خاص[3] ، و يقصد بالنظام القانوني الخاص أو الاستثنائي الذي يحكم المرفق العام ، مجموعة القواعد و الأحكام و المبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص ، و عن القواعد التي تحكم المشروعات الخاصة ، مادامت نظرية المرفق العام لعبت دورا أساسيا في وجود القانون الإداري

---

[1] محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 208

[2] خالد خليل الظاهر ، **القانون الإداري ، دراسة مقارنة** ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، عمان ، 1998 ، ص 47

[3] عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2017 ، ص 434

كقانون مستقل و مختلف عن فروع القانون الأخرى ، إذ أن المرفق العام يعد وسيلة السلطة العامة في الدولة لتحقيق المصلحة العامة ، و هذا النظام القانوني هو ما يسمح بإنشائه و تنظيمه و تسييره و الرقابة عليه[1] .

و قد أثار العنصر الرابع المتمثل في خضوع المرفق العام لقانون استثنائي خلافا بين الفقهاء ، فرأى بعضهم أنه ركن من أركان المرفق العام ، لا يصح أن يقوم المرفق العام دونه ، بينما رأى فريق آخر أن خضوع المرفق العام لقانون استثنائي بمثابة الأثر المترتب عن كونه مرفقا عاما ، فهو إذن نتيجة له لا ركن من أركان المرفق العام[2] .

**الفرع الثالث : أنواع المرافق العام**

يمكن تقسيم المرافق العام إلى عدة أنواع حسب زاوية النظر إليها ، أي حسب المعيار المعتمد في تصنيفها ، لتكون لنا بذلك عدة أصناف من المرافق العامة تَعدُّد معايير تصنيفها ، فنجدها تنقسم من حيث نوعية و طبيعة النشاط إلى مرافق عامة إدارية و مرافق عامة اقتصادية ، كما نجد مرافق عامة مهنية و أخرى اجتماعية ، أما من حيث معيار الالتزام بإنشائها ، فنجد المرافق العامة الاختيارية و الإجبارية ، أما إذا نظرنا إلى معيار الامتداد الإقليمي للمرافق العامة ، فسنجد مرافق عامة وطنية و أخرى إقليمية أو محلية

و سنفصل في بحثنا هذا فيما يخدم عملنا ، أي تصنيفها من حيث طبيعة نشاطها و من حيث معيار امتدادها الإقليمي

**- أولا : وفق المعيار الموضوعي**

و نجد وفق هذا التصنيف مثلما أسلفنا ، مرافق عامة إدارية و أخرى اقتصادية

**1 - المرافق العامة الإدارية**

و هي المرافق التي تؤدي الخدمات المرفقية التقليدية و قد لازمت الدولة منذ زمن طويل و على رأسها مرفق الدفاع و الأمن و القضاء ثم مرفقي الصحة و التعليم ، و عادة ما تتسم هذه

[1] بن منصور عبد الكريم ، **« نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر »** ، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية و القانونية ، العددين الأول و الثاني ، جوان 2016 ، ص 169

[2] عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع السابق ، ص 234

المرافق بارتباطها بالجانب السيادي للدولة ، ما يوجب على الدولة قيامها بهذه النشاطات و أن لا تعهدها إلى من سواها لما في ذلك من خطورة. [1]

و نظرا لصعوبة تحديد الطابع الإداري للمرفق العام بفعل التنوع الكبير في النشاط الإداري ، يعتمد الفقهاء في ذلك على التحديد السلبي بحيث يكون المرفق العام الإداري هو ذلك المرفق غير الصناعي و لا التجاري[2] ، كما يقصد بها تلك المرافق التي تؤدي نشاطا إداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية[3].

و عرفها الأستاذ مهنا فؤاد بأنها تلك المرافق التي يكون نشاطها إداريا و تخضع في تنظيمها مباشرة نشاطها للقانون الإداري ، و تستخدم وسائل القانون العام[4] ، و المرافق العامة الإدارية غالبا لا يسعى الأفراد لتشكيلها فهي مثل القضاء و الأمن .

**2 – المرافق العامة الاقتصادية**

و هي تسمى كذلك بالمرافق العمومية الصناعية و التجارية[5] ، و هي المرافق التي تزاول نشاطاً اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية ، صناعية أو تجارية أو مالية ، و قد ظهرت حينما بدأت الدولة تتدخل في مجالات النشاط الاقتصادي ، و تنتشر خاصة في الدول المعتمدة على المبادئ الاشتراكية و الاقتصاد الموجه ، فالدولة حديثة العهد بالتدخل في هذه النشاطات إذن .

و بما أن المرافق العامة الاقتصادية باهظة التكاليف و تحتاج إلى التكيف و التطور الدائمين ، و لتنافس اقتصاديا في ميادين اقتصادية دائمة التجدد و التطور ، فإنها تحتاج إجراءات أكثر يسرا لا تتناسب مع آليات عمل القانون العام ، فقد ثبت ميدانيا أن المرافق العامة الاقتصادية إن خضعت لآليات القانون العام تعرضت لمنافسة شديدة من قبل المؤسسات الخاصة ، قد تؤدي بها إلى الزوال في النهاية ، لذلك استقر القضاء الإداري في الأخير على أن تخضع

---

[1] المرجع السابق ، ص 435

[2] بعلي محمد الصغير ، **الوجيز في القانون الإداري** ، **النشاط الإداري** ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2002 ص 209

[3] بن منصور عبد الكريم ، مرجع سابق

[4] عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص 435

[5] ناصر لباد ، **الأساسي في القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص 153

المرافق الاقتصادية لقواعد القانون الخاص في نشاطها و وسائل إدارتها ، مع خضوعها لقواعد القانون العام في مجالات أخرى من قبيل انتظام سيرها و المساواة بين المنتفعين بها و تمتعها بامتيازات معينة تضمن حسن أدائها لنشاطها .

**ثانيا : المرافق العامة وفق نطاقها الإقليمي**

تنقسم المرافق العامة وفق هذا المعيار إلى مرافق عامة وطنية و مرافق عامة محلية مثلما أسلفنا سابقا

**1 – المرافق العامة الوطنية (المركزية/القومية ) :**

و منها مرافق الأمن و القضاء و الدفاع و الصحة ، التعليم ... ، و هي مرافق يمتد نشاطها ليشمل كافة إقليم الدولة ، فيشبع حاجات جميع أبناء الدولة ولا يقصد فقط سكان إقليم معين ، و تخضع لإشراف الإدارة المركزية (الوزارات) و ممثليها و فروعها على مستوى الأقاليم (المديريات) ، تسيطر السلطة العامة على هذه المرافق سلطة تامة من حيث الإشراف و التنظيم ، و تقديم الدعم المادي و الفني لهذه المرافق لكت تتمكن من أداء مهمتها كما يجب[1] ، و تتحمل الدولة المسؤولية عن أي أضرار ناشئة عنها .

**2 – المرافق العامة الإقليمية (المحلية/اللامركزية)**

و هي المرافق التي يقتصر نشاطها في جزء إقليم الدولة ، كالولاية أو البلدية ، و ينتفع من خدماتها سكان الإقليم[2] ، و تتولى السلطات المحلية اللامركزية أمر تسييرها و الإشراف عليها ، لأنها أقدر من الدولة على ذلك ، و أكثر اطلاعا و معرفة بشؤون الإقليم و مميزاته .

و تتميز المرافق المحلية باختلاف و تنوع أساليب إدارتها بحسب اختلاف حاجات و خصوصيات كل إقليم[3] ، و يتحمل المسؤولية الأضرار الناتجة عن نشاطها الشخص افعتباري المحلي .

---

[1] عصام علي الدبس ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ط1، الأردن ، 2014 ، ص 255

[2] عمار يوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ،ص 448

[3] علاء الدين عيشي ،مرجع سابق . ص 19

## المطلب الثاني : ارتباط المصلحة العامة بالمرفق العام

### الفرع الأول : تعريف المصلحة العامة

إن تحديد تعريف دقيق للمصلحة للعامة ليس بالأمر البسيط و الهين ، و ذلك لتداخل عدة اعتبارات داخلية و خارجية تتراكب بحيث يصعب تحديد مفهوم واحد جامع المصلحة العامة .

فتحديد ما يعتبر من قبيل المصلحة العامة و تمييزه ، أمر يصعب إدراكه ، فهو يختلف باختلاف النظام السياسي و الاقتصادي المعتمد في الدولة[1]

و قد حاول بعض الفقهاء إعطاء تعريف محدد للمصلحة العامة ، فيعرفها الأستاذ ثروت بدوي ، انطلاقا من فكرة الحاجة العامة ، فهناك حاجات أساسية تلزم الجماعة جميعا ، أو تهم غالبيتهم ، لكن يعجز النشاط الفردي عن القيام بها ، و هي لا تحقق ربحا و بذلك فهي لا تستهوي الأفراد فهي بذلك المجال الطبيعي لنشاط الدولة و الجماعات المحلية ، فهي حاجات يعتبر تحقيقها إشباعا للمصلحة العامة[2] ، و يعرفها كذلك من حيث الكيف و يميزها عن المصلحة الخاصة ، بأن المصلحة العامة ، هي مصلحة تكون قيمتها المعنوية أعلى مرتبة و أولى بالرعاية من المصلحة الخاصة ، و من حيث الكم بأنها ، المصلحة التي تحقق نفعا لأكبر عدد من الأفراد[3]

و قد عرفها الأستاذ ناصر لباد ، بأن المصلحة العامة (هو سد حاجات عمومية أو تقديم خدمات للمواطنين)[4] أو كما عرفها بأنها سد حاجات عمومية أو تقديم خدمات متنوعة مادية أو معنوية للمواطنين ، كتوفير الكهرباء و الغاز و وسائل المواصلات و المساعدات الاجتماعية ، أو كمرفقي الأمن و الدفاع[5] .

---

[1] عبد الله حداد ، الوجيز في قانون المرافق الكبرى ، منشورات عكاظ ، الرباط ، المغرب ، 2001 ، ص 3

[2] حماد محمد شطا ، **تطور وظيفة الدولة ، (نظرية المرفق العام )** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984 ، ص 139

[3] المرجع السابق ص 140

[4] ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص151

[5] ناصر لباد ، القانون الإداري ، (النشاط الإداري ) ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، مطبعة SARP، 2004 ، ص 117

و عرفها سليمان الطماوي (المصلحة العامة هي الخدمة التي تكون على قدر من الأهمية ، و إلا تركت للأفراد )[1]

أما الأستاذ J.chvalier فقد عرفها بمعناها الواسع بأنها هدف سامي أساسي للعمل الإنساني ، وبأنها سبب وجود كل القانون ، و ليس المرفق العام فقط .[2]

إن المصلحة العامة فكرة واسعة و مرنة مطاطة ليس من السهل حصرها و تحديد أطرافها خاصة وأنها تتشابه من مصطلحات أخرى كالمنفعة العامة ، لذلك و بغية تحديد أدق لمعنى المصلحة العامة سنحاول التمييز بين المصلحة العامة و المنفعة العامة و تبيان الجهة التي تحدد ما هو الصالح العام و تميزه

**- أولا : الفرق بين المصلحة العامة و المنفعة العامة**

إن المصلحة العامة هي النشاط الهادف لضمان تحقيق حاجات الجمهور و تنقسم الحاجات إلى حاجات خاصة و حاجات عامة ، فالحاجات الخاصة يلبيها الخواص بوسائلهم الخاصة ، و قد تكون مقصورة على جماعة فقط ، أما الحاجات العامة فتلبيها الدولة بفروعها و تتميز بالاتساع و الشمول ، لأنها تشمل جميع أفراد المجتمع أو شريحة منه[3] .

و نظرا لأهميتها بالنسبة لاستقرار المجتمع بفعل استهدافها للحاجات الأساسية له ، تتحمل الدولة أعباءها و تبعاتها .

إن المصلحة العامة إذن هي فكرة قانونية مضمونها أوسع من الحاجة العامة ، عكس المنفعة العامة التي تعتبر فكرة اقتصادية بحتة تعبر عن الرضى و التشبع بحاجة عامة فهي بذلك ليست فكرة قانونية[4] كما أن مصطلح المصلحة العامة ظهر و تطور مع بروز فكرة المرفق

---

[1] سليمان الطماوي ، **مبادئ القانون الإداري ، نظرية المرفق العام و عمل الإدارة العامة )** ، دار الفكر العربي ، الطبعة العاشرة ، مصر 1979 ، ص 23

[2] J.Chevalier, le service public, PUF Collection, que sais –je, Paris, 2010, p:07.

[3] نادية ضريفي ، **المرفق العام بين المصلحة العامة و هدف المردودية حالة عقود الإمتياز** ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، قسم القانون العام ، جامعة الجزائر 1 ، 2012 ، ص34

[4] نادية ضريفي ، المرجع السابق

العام[1] و لكنه أشمل و أوسع من فكرة المرفق العام فكل النشاطات البشرية في نهاية الأمر تساهم بهذه الصفة أو تلك في تحقيق المصلحة العامة .

**– ثانيا : الجهة التي تقرر و تميز الصالح العام**

لقد أشرنا سابقا إلى أهمية ، عمومية و شمولية فكرة المصلحة العامة و لدورها الكبير في حفظ استقرار المجتمع ، باعتبارها تستهدف الحاجات الأساسية لأفراد المجتمع ، إن هذه الأهمية الكبيرة لفكرة المصلحة العامة توجب على الدولة العمل على ضمان تحقيقها و عدم الإخلال بها ، وكما أشرنا سابقا إلى أن المصلحة العامة هدف جوهري للمرفق العام ، و بالتالي فإن إنشاء المرفق العام هو اعتراف بوجود المصلحة العامة و تصريح ضمني بوجودها .

إن السلطة العمومية هي الجهة التي تقرر وجود المصلحة العامة ، التي يجب تحقيقها ، و هي من تقوم بإزاحة الأشخاص الخاصة من هذا المجال[2] ، فلا يستطيع أشخاص القانون الخاص ، إنشائ إنشاء مرفق عام ، فالمرفق العام ينشأ وفق السلطة التقديرية لشخص معنوي ، حسب وجود أو عدم وجود مصلحة عامة .

اعتمادا على ما سبق و فإن السلطة الإدارية دون سواها هي من تقوم بتقدير و تحديد و تمييز المصلحة العامة ، ما لم ينص قانون على المصلحة العامة و يعرفها مباشرة[3] .

**الفرع الثاني : علاقة (مصلحة عامة–مرفق عام)**

(كل نشاط يتعلق بالمرفق العام هو نشاط مصلحة عامة ، و ليس كل نشاط يحقق المصلحة العامة هو نشاط مرفق عام)[4] فالمصلحة العامة تجسد المعيار المادي أو العنصر المادي لتعريف المرفق العام ، باعتبار أن المرفق العام هو نشاط يهدف لتحقيق مصلحة عامة : و من هنا يمكننا التمييز بين نشاطين ، نشاط خاص هدفه تحقيق الربح ، و نشاط المرفق العام الذي تحركه المصلحة العامة كهدف أساسي له

---

[1] جورج فيدال و بيار دلفوليه ، (ترجمة منصور القاضي ) ، **القانون الإداري** ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، 2001 ، ص 540

[2] ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 151

[3] نادية ضريفي ، مرجع سابق ، ص 41

[4] المرجع السابق ص 33

بناء على ذلك يمكننا القول أن المحدد الرئيسي لوجود المرفق العام هو هدف تحقيق المصلحة العامة ، كما كنا قد بينا ذلك سابقا تعريف المرفق العام .

إن أول ظهور لمصطلح المصلحة العامة كان مع ظهور و تطور فكرة المرفق العام ،

إن مرونة فكرة المصلحة العامة هي ما يجعل فكرة المرفق العام مرنة ، و يجعل المرفق العام متغيرا و متطورا باستمرار حسب المعطيات الاجتماعية و الاقتصادية الجديدة ، و تطور حاجات المجتمع المختلفة . فالمرفق العام إذن متغير حسب تغير المصلحة العامة التي يهدف لتحقيقها

و لقد عرف truchet المرفق العام بأنه نشاط يستهدف تحقيق المصلحة العامة[1] ، و المصلحة العامة هي من تشكل أساس و حدود المرفق العام

فهي إذن معيار أساسي لوجوده ، بل و هناك من يذهب أبعد من ذلك في هذا الشأن ، فنجد الأستاذ لوبادار يقول ( إن تحقيق المصلحة العامة هو الهدف الأوحد لإنشاء أي مرفق عام ، فالمرفق ينشأ لإشباع حاجة أو تقديم خدمة )[2]

و المتفق عليه هو أن المرفق العام نشاط يحقق المصلحة العامة مرتبط بشخص عام[3] .

و المرفق العام يهدف إذن إلى تحقيق حاجات عامة من خلال تقديم خدمة عمومية ، كتوفير الكهرباء و الغاز و المياه ، أو كمرفق الأمن و الدفاع ، أو الصحة و التعليم ، و هذه الحاجات لأهميتها تسعى السلطة العامة إلى ضمان توفيرها بل و احتكارها ، ما يزيد ارتباط المصلحة العامة بالمرفق العام .

إن التغيرات الكثيرة التي تشهدها الساحة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية المعاصرة تجعل الحاجات العمومية تتطور باستمرار ، ضاغطة على المرفق العام حتى يواكبها بغية تحقيق المصلحة العامة التي تزداد تعقيدا كلما تعاظمت حاجات أفراد المجتمع[1] .

---

[1] نادية ضريفي ، المرجع السابق ، ص 37

[2] A.De Laubadère, traité de droit administratif, tome I, 08eme éd, L.G.D.J,1980 , p646

[3] مروان محي الدين القطب ، **طرق خصخصة المرافق العامة ، (دراسة مقارنة)** ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، لبنان ، 2009 ، ص 26

و مع التطورات التي حصلت أصبحت المصلحة العامة تحقق ليس فقط من الأفراد المعنويين الخاضعين للقانون العام ، بل امتد تحقيقها إلى الخواص . و هو عكس ما قرأه الفقهاء بداية حينما ربطوها فقط بالقانون بأفراد القانون العام[2] .

لذلك عرف الأستاذ Braibent المرفق العام قائلا : (نكون أمام مرفق عام إما عند وجود مهمة لمصلحة عامة محققة من قبل شخص عام ، أو عند وجود مهمة لمصلحة عامة عهد تحقيقها لشخص خاص مع منحه لهذه الغاية لامتيازات و خضوعه للواجبات)[3] و نلاحظ في تعريفه هو أيضا الربط المحكم بين المرفق العام و المصلحة العامة .

يمكننا القول من خلال ما سبق أنه لا يمكن الفصل بين المرفق العام و المصلحة العامة فالمرافق العامة بمثابة الأجهزة الهيكلية التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق المصلحة العامة، في مختلف الميادين (اجتماعية ، اقتصادية ، أمنية ، ..) ، و بذلك تكون المصلحة العامة هدفا جوهريا أساسيا للمرفق العام ، بل و تكون علة وجوده التي ينفى في غيابها ، و بما أن المرفق العام و المصلحة العامة مفهومان متلازمان و متداخلان من حيث علة الوجود فإنهما أيضا مرتبطان من حيث التطور ، فمفهوم المرفق العام يتطور تبعا لتطور مفهوم المصلحة العامة[4]

نستنتج إذن أن :

- المصلحة العامة هي الهدف الجوهري الأساسي لقيام المرفق العام

- تحدد المصلحة العامة حدود المرفق العام و توجهه

- يتطور مفهوم المرفق العام بتطور مفهوم المصلحة العامة ، و يزداد تعقيدا كلما تعقدت مصالح أفراد المجتمع و نمت .

- المصلحة العامة هي علة وجود المرفق العام و سبب إنشائه

---

[1] ضريفي نادية ، **تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة** ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2008 ، ص18

[2] بودرع حضرية ، **(المرفق العام بين تحقيق المصلحة العامة و بلوغ الفعالية)** ، ، مجلة المفكر للدراسات القانونية و السياسية ، لبعدد 4 ، 2018 ، ص 173.

[3] Didier trichet , **lanel de service public et statut de service public** , Ajda , 1982 , p427

– المصلحة العامة أوسع من المرفق العام ، فكل نشاط بشري يسعى في النهاية لتحقيق المصلحة العامة ، و ليس كل نشاط بشري مرفقا عاما

– قد تقوم المصلحة العامة دون مرفق عام ، لكن لا يمكن للمرفق العام أن يقوم في غياب المصلحة العامة ، فهي أهم عناصره ، بل هي علة وجوده .

**الفرع الثالث : ارتباط المصلحة العامة بالشخص العام**

إن ارتباط المصلحة العامة بالشخص العام هو العنصر العضوي في تعريف المرفق العام ، الذي يضاف للعنصر المادي المتمثل في اقتران المرفق العام بالمصلحة العامة[1] ، مما يؤدي بنا إلى إزاحة النشاطات التي تقوم بها الدولة و لا تهدف لتحقيق المصلحة العامة ، و تلك النشاطات التي يقوم بها الأفراد حتى لو هدفت لتحقيق المصلحة العامة .

و هذا يحيلنا إلى استنتاج ضرورة ارتباط المصلحة العامة بالشخص العام سواء من حيث الإنشاء أو التنظيم أو الإدارة[2] ، و ينبع هذا الارتباط من كون الشخص العام مسؤولا عن تحديد الحاجات العامة ، و يجعل إشباعها نشاطا يحقق مصلحة عامة[3] .

كما يظهر ذلك لكون المرافق العامة بمثابة أجهزة هيكلية تستخدمها الدولة لتنفيذ سياساتها العامة المختلفة في مختلف المجالات ( التعليم، الصحة ،الأمن ، الدفاع ، العدالة ...) ، و هي في النهاية تهدف من خلال هذه المرافق لتحقيق المصلحة العامة كهدف جوهري و أساسي .

و تظل صفة تحقيق المصلحة العامة ملازمة للمرفق العام ، بل و حتى تلك المرافق التي تفوضها الدولة عن طريق عقود التفويض المختلفة[4] ، فهي تهدف أيضا لتحقيق المصلحة العامة التي تعتبر محددا رئيسيا للمرفق العام ، فكل مصلحة عامة هي خدمة محققة من المرفق العام و كل مرفق عام نشاطه خدمة مصلحة عامة ، و ليس كل نشاط يحقق مصلحة عامة هو مرفق عام ، و العكس صحيح فكل مرفق عام لا بد أن يحقق مصلحة عامة .[5]

---

[1] بودرع حضرية ، المرجع السابق ، ص 175

[2] ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص151

[3] مروان محي الدين القطب ، مرجع سابق ، ص 29

[4] A. de laubadere , op.cit , p ;18

[5] ضريفي نادية ، **المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة و هدف المردودية حالة عقود الإمتياز** ، مرجع سابق ، ص 24

و كمثال على أنشطة يقوم بها أشخاص القانون الخاص تحقق المصلحة العامة دون أن يضفي عليها المشرع صفة المرفق العام نجد الصيدليات ، التي تحقق المصلحة العامة من خلال تزويد المواطنين بالأدوية الضرورية ، لكن غياب المعيار العضوي عنها يسقط عنها صفة المرفق العام ، هذا و يجب أن يرتبط كل نشاط مرفقي سواء من حيث وجوده أو تنظيمه و تحقيقه بشخص معنوي عام يكون مسؤولا عن تسييره و تنفيذه أو على الأقل تنظيمه.[1]

و رغم أنه من الواضح طغيان المعيار المادي ، أي معيار المصلحة العامة ، إلا أن المعيار العضوي لا يزال محددا أساسيا للمرفق العام و من دونه يصبح النشاط ذو طبيعة خاصة حتى و إن كان يهدف لتحقيق مصلحة عامة .

إن الهيئات العامة لا تمارس أعمالها لأغراض ذاتية لحسابها؛ وإنما بقصد تحقيق هدف أساسي هو الصالح العام، ومن تم كان من عناصر شرعية الهيئات العامة أن تتجه هذه الأعمال دائما إلى تحقيق المصالح العامة وألا تنحرف عنها فإذا هي جاوزت هذا الغرض ولم يكن الباعث على تصرفاتها ابتغاء مصلحة عامة، فإنه يشوب تصرفاتها عيب الانحراف بالسلطة . إن مشروعية أعمال الإدارة هي حبيسة السياج الحصين والمتمثل في فكرة المصلحة العامة سواء بصورتها المطلقة أو النسبية، فالقرار الإداري الذي يتخذ لغاية أخرى غير الصالح العام يعتبر قرارا غير مشروع حتى ولو توفرت فيه سائر العناصر الأخرى ويكون لهذا السبب جدير بالإلغاء.

و بهذا لا يمكن فصل المصلحة العامة عن المرفق العام ، أي لا يمكن فصلها عن الشخص المعنوي العام .

## المبحث الثاني : مبادئ المرفق العام الكلاسيكية كضامن لتحقيق المصلحة العامة

تسعى الدولة باستمرار لضمان تحقيق المصلحة العامة على أكمل وجه ممكن ، نظرا للأهمية البالغة التي تنطوي عليها المصلحة العامة باعتبارها أساس قيام الدول ، و لذلك الغرض نجد أنه قد جندت مبادئ أساسية و أخرى ثانوية منها الكلاسيكية و منها الحديثة لحماية المصلحة

[1] G.vedel et P.Devolve , droit administrative , tome2 , PUF ,1992 , p ; 742

العامة و ضمان تحقيقها ، و ذلك ضمن إطار ما يسمى بمبادئ المرفق العام و التي وصفت دائما بأنها ضامنة لتحقيق المصلحة العامة باعتبارها بمثابة القيود على المسيرين لهذه المرافق

و تعتبر هذه المبادئ بمثابة التزامات لها أو تبعات و قد أصبحت مبادئ المرفق العام عادية في اللغة القانونية و لم تعد مجرد مبادئ فقهية .

لقد اهتم الفقه بهذه المبادئ و أعطاها قيمة القاعدة القانونية التي يجب إتباعها و تطبيقها و احترامها ، فهي تشكل أساس النظام القانوني للمرفق العام ، و سنتناول في هذا المبحث المبادئ الكلاسيكية للمرفق العام (الراعية للمصلحة العامة) و التي يمكن القول بشأنها أن سن قانون واحد ينظم المرافق العامة جميعا أصبح أمرا لا يمكن تجسيده في الواقع العملي بسبب اختلاف طبيعة نشاط كل مرفق ، غير لأن ذلك لا يمنع من إخضاع كل المرافق إلى مبادئ معينة اتفق عليها الفقه و القضاء و أضحت من المسلمات عند الحديث عن المرافق العامة[1]

و يمكن أن نحصر هذه المبادئ في :

- مبدأ استمرارية المرفق العام (السير بانتظام و إطراد )

- مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام

- مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير (التكيف)

و تميز هذه المبادئ المرفق العام بشكل تام عن المشروع الخاص إضافة إلى كونها ضامنة لتحقيق المصلحة العامة .

**المطلب الاول : مبدأ الاستمرارية**

باعتبار أن المرافق العامة تتولى القيام بخدمات أساسية للمواطنين كتوزيع المياه و الكهرباء و توفير الأجهزة الطبية و التعليم و الأمن و القضاء ، فإنها مطالبة بتوفير ديمومة العمل بحيث يكون عملها منتظما و مستمرا ، فالمرافق العامة تؤدي دورًا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها وهذا يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل، فلا يمكن أن يتصور مثلاً توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقف جهاز الأمن عن أداء

[1] عمار عوابدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 309

مهامه، أو مرفق الدفاع، إن توقف أحد هذه الأجهزة وغيرها سينجم عنه إلحاق ضرر بالغ بالمصلحة العامة [1] وبحقوق الأفراد، ولو لمدة قصيرة، لهذا أجمع الفقهاء على أن استمرارية المرفق العمومي تعتبر أحد المبادئ الأساسية التي تحكم عمل المرافق العمومية.[2] فأي انقطاع لعمل المرفق العام سيسبب خللا و عطبا في نوعية الخدمة المقدمة و لنا أن نتخيل توقف عمل الجهاز القضائي أو جهز الأمن أو الجهاز الصحي .

**الفرع الأول : تعريف مبدأ استمرارية المرفق العام**

تعرف استمرارية المرفق العام بأنها الديمومة و العمل المنتظم و المستمر للمرفق العام دون انقطاع " إن أساس مبدأ الاستمرارية يكمن في تمكين المرفق العام من إشباع الحاجات العامة للمواطنين دون انقطاع ، و على السلطات الإدارية تأمين اشتغال المرافق العامة بصورة منتظمة" [3] ،

فالاستمرارية هي السير و العمل المنتظم و المضطرد للمرفق العام ، فمعنى الاستمرارية يحمل معنى الديمومة و معنى الوجود الطبيعي و العادي ، بحيث يستفيد المنتفع من المرفق العام بشكل مستمر و عادي دون خلل ، و ينبع هذا من التصور القائم على أن عمل أجهزة الدولة يقوم على الدوام و الانتظام و لا يعرف الانقطاع و التوقف ، بسبب الأهمية الحيوية للمرفق العام بالنسبة للحياة الاجتماعية ، فالاستمرارية في الوقود المحرك للمرفق العام [4]

إن استمرارية المرفق العام تكفل حق المنتفع في الاستفادة من خدمات المرفق العام في الزمان و المكان المخصصين لذلك ، و إذا حدث و أن تعرض المرفق لعوائق تقنية تمنع تحقيق الانتفاع أو توقف عمله لوقت محدد وجب عليه أن يعلم الجمهور بذلك و يعتبر هذا المبدأ أكثر المبادئ وزنا و أكثرها تناولا من طرف القضاء الإداري .

---

[1] نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 95-280 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995 المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ، " سونلغاز" على ما يلي ، (تلتزم سونلغاز بتقديم الطاقة الكهربائية و الغازية باستمرار فيما عدا الإنقطاعات التي من شأنها أن تحدث على إثر حوادث أو ردائة الطقس الجوي ، او حالة القوة القاهرة .. )

[2] ناصر لباد ، **الأساسي في القانون الإداري** ، المرجع السابق ص 150

[3] مروان محي الدين قطب ، مرجع سابق ، ص 46

[4] Mohamed boussmah , essai sur la notion juridique de service publique , R.A.S.J , n3 , 1992 , p 476

**الفرع الثاني : آليات تحقيق مبدأ استمرارية المرفق العام**

ويقتضي مبدأ الاستمرارية توفر جملة من الضمانات تعمل جميعًا على تجسيده في أرض الواقع، ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع ومنها ما رسخه القضاء الإداري، وتتجلى هذه الضمانات في تنظيم ممارسة حق الاستقالة، وممارسة حق الإضراب، وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرفق، وهي جميعا تمثل ضمانات تشريعية أي من صنع المشرع وهناك ضمانات أخرى كنظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة وهي من صنع القضاء، نفصل هذه الضمانات فيما يلي[1]:

**أولا – الضمانات التشريعية :**

**أ – تنظيم حق الإضراب :** : يقصد بالإضراب توقف الأعوان العموميين في المرافق العمومية عن القيام بأعمالهم أو الامتناع عن أدائها لمدة معينة. كوسيلة حمل الإدارة على تلبية مطالب مهنية معينة أو اجتماعية دون أن تنصرف نيتهم إلى ترك العمل نهائيًا ، وللإضراب نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرفق العام وقد تتعدى نتائجه إلى الإضرار بالحياة الاقتصادية والأمن في الدولة وليس هناك موقف موحد بشأن الإضراب، ومدى تحريمه فهناك من الدول التي تسمح به في نطاق ضيق، غير أن أغلب الدول تحرمه وتعاقب عليه ضمانًا لدوام استمرار المرافق العامة. و قد كفلت الدساتير الجزائرية حق الإضراب خاصة منها ما جاء بعد دستور 1989 ، الذي نصت المادة 54 منه على أن (الحق في الإضراب معترف به و يمارس في إطار القانون)[2] و صدر بعده القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب[3] المعدل و المتمم بالقانون 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ، و تضمنت قواعده كيفية ممارسة حق الإضراب و إجراءاته و آثاره[4] ، و أخيرا صدر الأمر 06-03 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية و اعترفت المادة 36 منه للموظف بحق ممارسة

[1] عمار عوابدي ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ص 458

[2] المادة 54 دستور 1989

[3] القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل

[4] انظر القانون 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب .

الإضراب في ظل التشريع المعمول به[1]. كما أقر دستور 2016 حق الإضراب في المادة 71[2] منه .

و قصد ضمان سير المرفق العام و الحيلولة دون نقض هذا المبدأ الأساسي عمد المشرع إلى تنظيم حق الإضراب المكفول دستوريا عبد وضع عدة قيود عليه تتمثل في :

**- القيود الواردة على ممارسة حق الإضراب**

على الرغم من القيمة الدستورية للحق في الإضراب، والاعتراف به ضمن قائمة الحقوق الأساسية للمواطن، إلا أنه مع ذلك ليس حقا مطلقا، بل مقيداً بعدة اعتبارات أمنية، واقتصادية، وسياسية، ومهنية، وهذه القيود مقررة دستوريا كذلك، فأغلب الدساتير الحديثة تنص على هذه القيود وتحيل تنظيمها للقانون.

و باعتبار المخاطر التي تنتج عن المغالاة في الإضراب أو الممارسة التعسفية لهذا الحق فقد أقرت الدساتير المختلفة قصد ضبط ممارسة حق الإضراب بما يكفل الحفاظ على المصالح العليا للدولة و تفادي الأخطار و المشاكل الناجمة عنه و من هذه القيود ما يلي :

**1 – عقد اجتماعات دورية :**

حيث نصت المادة 15 من القانون 90-02 على إجراء اجتماعات دورية بين الإدارة و ممثلي العمال قصد وضع حلول للإشكالات المطروحة لتفادي الوصول إلى الانسداد و الإضراب .

**2 – رفع الخلافات إلى الجهات الوصية :**

حيث ترفع المسائل المدروسة التي نشب خلاف حولها إلى السلطات الأعلى على مستوى الولاية أو على مستوى الوزارة حسب الطابع المكاني للخلاف .

**3 – تقييد بعض الإضراب و منعه في بعض القطاعات :**

حيث جاء في المادة 43 من القانون 90-02 بأن الإضراب ممنوع على القضاة و الموظفين المعينين بمرسوم – أعوان مصالح الأمن – الأعوان الميدانيين العاملين في مصالح الحماية

[1] الأمر 06-03 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية

[2] دستور 2016 ، المادة 71

المدنية ، أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارة الداخلية و الشؤون الخارجية – الأعوان الميدانيين العاملين في الجمارك و عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون .

**4 – إحالة الخلاف على مجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء :**

و هو جهاز مصالحة في مجال خلافات العمل و قد أوجد بمقتضى المادة 21 من القانون 90-02 .

**5 – موافقة جماعة العمل :**

بحيث يشترط أن توافق جماعة العمل على الدخول في الإضراب و يكون ذلك فقط بعد عقد جمعية عامة في مواقع العمل المعتاد و يقترع على الأمر بأسلوب الإقتراع السري .

**6 – الإشعار المسبق :**

و يتمثل في أجل محدد لا يقل عن ثمانية أيام ينجم عن انتهائه الدخول في إضراب ، هذا و يجب أن يتم إيداع الإشعار بالإضراب لدى المستخدم مع إعلام مفتشية العمل[1] .

**7 – ضمان الحد الأدنى للخدمة :**

وفقا للمادة 37 و ما بعدها من القانون 90-02 ضمان حد أدنى من الخدمة تجسيدا لمبدأ استمرارية المرفق العام .[2]

و قد وصفت بالحد الأدنى للخدمة المتفق عليها في الاتفاقيات الجماعية للعمل و إذا لم موجودة فيحددها المستخدم أو السلطة الإدارية بعد استشارة ممثلي العمال و الموظفين ، و يخص هذا الشرط أو القيد الضامن لاستمرارية و انتظام عمل المرفق العام عدة مجالات نذكر منها :

– المصالح الاستشفائية المناوبة و مصالح الاستعجالات و توزيع الأدوية .

– المصالح المرتبطة بالاتصالات السلكية و اللاسلكية و الإذاعة و التلفزيون .

– المصالح المرتبطة بإنتاج الماء و الكهرباء و المحروقات و المياه و نقلها و توزيعها .

[1] انظر المواد 29 ، 30 ، 31 من القانون 90-02 ، مرجع سابق

[2] لمعرفة القطاعات المعنية انظر المادة 38 من القانون 90-02 ، مرجع سابق

**8 – إمكانية اللجوء للتسخير :**

حيث يمكن تسخير العمال المضربين بغرض أداء أعمال ضرورية لضمان استمرار بعض الحاجيات الضرورية و يعد عدم الامتثال لإجراء التسخير خطأ جسيما[1] .

**ب – تنظيم حق الاستقالة**

جاءت المادة 217 من الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية صريحة فيما يخص حق الموظف في الاستقالة[2] ، و هو الحق الذي أكدت نفس المادة على أن ممارسته تكون في إطار القانون ، فجاءت المواد 218 و 219 لتقول أن على الموظف أن يقدم طلبا كتابيا يعبر فيه عن رغبته الصريحة في الاستقالة (قطع العلاقة الوظيفية) و يرسل هذا الطلب عن طريق السلم الإداري للسلطة المخولة بصلاحية التعيين ، و يبقى الموظف ملزما بأداء عمله إلى حين صدور قرار قبول الاستقالة ، و متى ما قبلت الاستقالة فلا مجال للتراجع حينها

كما ألزمت المادة 220 من ذات القانون السلطة المخولة باتخاذ قرارها خلال شهرين من تاريخ إيداع الطلب ، مع منحها القدرة على تمديد مدة الموافقة على الطلب لشهرين آخرين في حالة الضرورة ، و تصبح الاستقالة بعد نفاذ المدة المحددة نافذة و فعلية .

و قد أقر المشرع هذه الإجراءات و منها إلزام الموظف بتقديم طلب كتابي ضمانا منه لاستمرارية سير المرفق العام و كذلك كانت مدة الرد على الطلب . و قد نصت المادة 63 من الأمر 66-133 المؤرخ في جوان 1966 على أنه (لا يمكن أن يكون للاستقالة مفعولا إلا بطلب خطي يقدمه المعني و يعبر فيه عن إرادته بلا غموض)[3].

**ج – عدم الجواز على حجز أموال المرفق العام :**

تشكل الأموال بمختلف صيغها أساسا مهما يرتكز عليه عمل المرفق العام ، و ذلك يجعل خضوعها لإجراءات الحجز العادية يلحق بالغ الضرر بالمنتفعين من المرفق لما يسببه ذلك من تعطيل لعمله ، في إخلال واضح بمبدأ استمرارية المرفق العام الذي يعد كما أشرنا في سابقا أهم المبادئ الكلاسيكية الضامنة لتحقيق المصلحة العامة (مبادئ المرفق العام)

[1] انظر المادة 41 من القانون 02-90 ، مرجع سابق

[2] انظر المادة 217 من الأمر 06-03 ، مرجع سابق

[3] انظر الأمر 66-133 المؤرخ في جوان 1966 ، المتضمن للقانون الأساسي للوظيفة العامة

لذا و حفظا لتحقيق المصلحة العامة كهدف جوهري للمرفق العام عن طريق تحقيق مبدأ استمرارية المرفق العام ، وجب أن تخضع أموال المرفق العام إلى نظام قانوني متميز يهدف إلى المحافظة عليها تحقيقا للمقصد العام و هو تمكين المرفق من أداء خدمة للجمهور و إذا كان المرفق يسير عن طريق الإدارة المباشرة فليس هناك أي إشكال يطرح لأن نص المادة 689 من القانون المدني واضحة و صريحة و لا تجيز التصرف في أموال الدولة أو الحجز عليها أو تمالكها بالتقادم ، فهي بذلك محصنة من الناحية المادية[1] .

إلا أن السؤال الذي تم تداوله فقهيا هو كيفية تحصين أموال المرفق الذي يدار عن طريق عقود الامتياز ، حيث طالب الأفراد بحقهم في الحجز على ممتلكات المرفق بغرض تحصيل ديونهم إلا أن القضاء رفض منحهم هذا الحق حماية منه لأموال المرفق و تحقيقا منه لمبدأ استمرارية المرفق العام و عمله بانتظام ، إلا أن المشرع الجزائري قد يسمح بنزع الملكية الخاصة و استعمالها بشروط معينة ، قصد ضمان استمرارية المرفق العام[2]

**ثانيا – الضمانات القضائية :**

يرجع الفضل في إيجاد النظريات التي تخدم مبدأ استمرارية المرفق العام إلى القضاء الإداري الفرنسي ، باعتبارها من أهم الضمانات التي تؤدي إلى تكفل تحقيق مبدأ استمرارية المرفق العام و بالتالي تحقيق المصلحة العامة و عدم الإضرار بالمنتفعين من خلال نظريتي (الظروف الطارئة ، و الموظف الفعلي )

**أ – نظرية الظروف الطارئة :**

الأصل في مجال التعاقد أن العقد شريعة المتعاقدين[3] لذلك تفترض نظرية الظروف الطارئة أنه لا يمكن للمتعاقد أن يعفى من التزاماته إلا في حالة حدوث حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد إبرام العقد و أثناء تنفيذه و تكون هذه الظروف مستقلة عن أطراف العقد كالتقلبات الاقتصادية المرتبطة بالأسعار التي تسبب اضطرابات في الوضعية المالية للمتعاقد ، ما يمكن

[1] عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص465

[2] انظر المواد من 677 إلى 681 مكرر 3 من القانون المدني الجزائري

[3] انظر المادة 106 من القانون المدني الجزائري ، الصادر بموجب الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني الجزائري ، ج ر عدد 78 ، الصادر في 30 سبتمبر 1975 ، المعدل و المتمم

المتعاقد حينئذ من طلب تعويض على أساس نظرية الظروف الطارئة ، و قد أصبحت النصوص القانونية تورد في مضامينها ما يعطي هذا الحق عن حدوث الضرر[1]

و إن حدث و لم يقع الاتفاق فإن للقضاء أن يحكم بتعويض المتضرر تعويضا مناسبا ، و قد هدفت هذه النظرية دوما إلى ضمان عدم توقف المتعاقد عن أداء التزاماته و بالتالي الحيلولة دون توقف المتعاقد مع الإدارة عن تنفيذ التزاماته و تعطيل المرفق .

و كانت هذه النظرية وليدة القضاء الإداري الفرنسي بعد الإقرار بأن قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" لا يمكن الأخذ بها على إطلاقها ففي حالة وجود ظروف طارئة موضوعية غير قابلة للدفع ، فللملتزم الحق في أ يطلب من الإدارة و لو مؤقتا المساهمة في الخسائر ، و قد توصل القضاء الفرنسي إلى هذه النظرية بعد ارتفاع أسعار الفحم بشكل كبير عقب الحرب العالمية الثانية ، حتى أن شركة الإنارة في بوردو وجدت أن الرسوم التي تتقاضاها لا تغطي نفقات الإدارة ، فطالبت برفع السعر ، و هو ما رفضته السلطة التي دعت إلى تنفيذ عقد الإلتزام ، ما جعل مجلس الدولة يقر مبدأ جديدا يحمي استمرارية المرفق العامل و انتظام عمله.

**ب – نظرية الموظف الفعلي :**

ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام و انتظام عمله صاغ القضاء الفرنسي نظرية الموظف الفعلي ، و الموظف الفعلي هو شخص يمارس اختصاصا إداريا معينا رغم وجود عيب جسيم في تعيينه لهذه الوظيفة أو لعدم صدور قرار التعيين أصلا[2]

و قد يكون الموظف الفعلي تولى الوظيفة برغبة منه استجابة لخدمة المصلحة العامة ، نتيجة لظروف معينة دون صدور قرار بتعيينه و لو كان باطلا ، ظروف أدت في أسوء الأحوال إلى اختفاء الموظفين و توقف عمل المرفق نتيجة حالات الحروب أو الكوارث و الأزمات المختلفة[3] ، ما قد يؤدي إلى تولي أشخاص غير الموظفين مهام تقييد المواليد و الوفيات و إبرام عقود الزواج على سبيل المثال لا الحصر.

---

[1] عزري الزين ، **الأعمال الإدارية و منازعاتها** ، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي و أثرعه على حركة التشريع ، 2010 ، ص 39 .

[2] عمار عوابدي ،الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 467

[3] Jeze ; les princepes du droit a administration , 1930 , p285

على هذا الأساس استقر القضاء الفرنسي على اعتبار تصرف هؤلاء الأشخاص سليمة استنادا إلى نظرية الموظف الفعلي ، و بذلك لا يعتبر الموظف الفعلي مغتصبا للوظيفة ما يبرؤه من الجريمة الجنائية المرتبطة بذلك (اغتصاب الوظيفة)

**المطلب الثاني : مبدأ المساواة أمام المرفق العام**

يعد مبدأ المساواة مبدأ أساسيا لجميع الدول و النظم الديمقراطية في العالم ، و المقصود بها في هذا المجال هي المساواة القانونية أو الشكلية (المساواة أمام القانون) ، أي المساواة بين من تماثلت مراكزهم و صفاتهم القانونية في الحقوق و الواجبات و التكاليف العامة .

و قد جاء مبدأ المساواة لكفالة الحقوق و الواجبات العامة كمبدأ دستوري أساسي لقيام الدولة القانونية دون تمييز بين الأفراد حكاما و محكومين ، فكلهم خاضعون لسلطان القانون[1] .

و يعتبر مبدأ المساواة في خدمات المرفق العام المدخل الرئيسي للوصول إلى النظام الديمقراطي و كفالة الحريات ، لذلك سنتناول في هذا المطلب تعريفه مع الإشارة إلى أساسه القانوني ، ثم سنتناول أهميته و بعدها نتناول مظاهر تطبيقه (تطبيقاته) .

**الفرع الأول : المقصود بمبدأ المساواة أمام المرفق العام**

يقوم لفظ المساواة على فكرة الاستقامة و التساوي و العدل ، و هو يعرف بأنه حق من حقوق الإنسان التي جاء بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 .

إن مبدأ المساواة في معناه العام يعني المساواة بين أفراد المجتمع في الحقوق و الواجبات و عدم التمييز و التفرقة بينهم على أساس اختلاف الجنس أ, اللغة أو الدين و العقيدة ، و هذه هي المساواة بمعناها الواسع ، أما المساواة قانونا فلا تأخذ بمعناها المطلق ، بل تفهم قانونا بمعناها النسبي ، ففي المرفق العام نحن نتحدث عن المساواة بين الأشخاص المتواجدين في نفس المركز القانوني خلال نفس الظروف[2]

---

[1] الأخضري نصر الدين ، القانون الجزائري بين مثالية المساواة و واقعية التميز الإيجابي ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2014 ، ص 14

[2] محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنان، 2005 ، ص 315

و قد قدمت عدة تعريفات مختصرة لمبدأ المساواة نذكر منها تعريف المبدأ على أنه "التزام هذه الأخيرة (المرافق العامة) بتقديم خدماتها للمنتفعين دون تمييز لا مبرر له"[1] ، كما عرف المبدأ بأنه "تساوي الأفراد أمام فيما بينهم ، و أمام الدولة " و ذلك من دون تمييز بينهم في الأصل و لا الجنس و لا الدين أو اللغة أو حتى المركز الاجتماعي ، أي أن مبدأ المساواة يقوم على أساس التزام الجهات القائمة على عمل المرفق العام بأداء خدماتها على جميع من تتوافر فيهم الشروط التي تخولهم الاستفادة من هده الخدمة دون تمييز بينهم ، و يشمل ذلك أغلب المجالات كالتعيين في الوظائف العامة ، دفع الضريبة ، الخدمات الصحية ، الأمن ، التعليم ، دون تمييز حسب اللون أو اللغة أو الدين.[2]

هذا و استقر الفقه كما أشرنا على أن مبدأ المساواة هنا لا يؤخذ على إطلاقه ، و ذلك بأنه يتحقق بعد أن يتماثل بين الأفراد المركز القانوني و الظروف المحيطة ، تحقيقا للمقولة التالية (إن المساواة هي عدم المساواة بين غير المتساوين ، بينما عدم المساواة هي المساواة بين غير المتساوين )[3] .

كما يمكن تعريف مبدأ المساواة على أنه : (عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية )[4]

و قد أقرت هذا المبدأ الديانات السماوية و مختلف المواثيق الدولية و على رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 و العهد الدولي للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لسنة 1966 حسب المادة الثانية .

و لقد فرضت النصوص الدولية على مختلف الدول[1] إقرار هذا الحق بصفة مباشرة عبر إدخاله في دساتيرها و الالتزام بتحقيق المساواة بين جميع المنتفعين لبلوغ هذه الحقوق و الواجبات

---

[1] سمغوي زكرياء المرفق العام المحلي في ضل القانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، مجلة البحوث القانونية و السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الطاهر مولاي ، سعيدة ، العدد الثاني ، 2014 ، ص 383

[2] [2] سرايش صابرة ،مسهل العربي ، **المبادئ الحديثة للمرفق العام** ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة مساتر أكاديمي في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ،المسيلة ، 2020 ص 42

[3] دليلة مرابط مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2016 ، ص 40

[4] وجدي غابريال ثابت ، **مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة** ، دار المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ص 23

العامة[2] ، و في الجزائر يعتبر هذا المبدأ دستوريا باعتبار أن جميع الدساتير قد كرسته منذ دستور 1963 ، فنجد المادة 32 من دستور 1963 تقول "كل المواطنين سواسية أمام القانون و لا يمكن أن يتذرع بأي تميز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي" كما أعطت المادة 31 من دستور 1996 معنى واسع يتضمن الحقوق و الواجبات اتجاه المرفق العام لصفة عامة من خلال تكريس مبدأ المساواة[3]

و لم تخلوا قوانين الجمهورية المختلفة من مواد تكرس هذا المبدأ المهم و تحفظه ، فهاهو القانون الأساسي للوظيفة العمومية المشار إليه سابقا في المادة 27 منه يقول أنه "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من الظروف الاجتماعية أو الشخصية" ، كما نجد المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، تكرس هذا المبدأ من خلال قولها "لضمان نجاعة الطلبات العمومية و الاستعمال الحسن للمال العام ، يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية و المساواة في معاملة المرشحين و شفافية الإجراءات ضمن احترام أحكام هذا المرسوم"

**الفرع الثاني : أهمية مبدأ المساواة أمام المرفق العام**

تولي جميع الدول أهمية كبيرة لمبدأ المساواة أمام المرفق العام لما له من أهمية كبيرة سواء من الناحية القانونية أو السياسية أو حتى الإدارية ، و تسعى مختلف الدول لحمايته من خلال تجريم انتهاكه و الإخلال به.

**أولا : الأهمية القانونية**

إن المساواة بين المنتفعين أمام المرفق العام هو تجل مباشر للمبدأ الدستوري القاضي بالمساواة بين المواطنين أمام القانون ، و قد أولت كل دساتير العالم و مختلف المواثيق الدولية و الإعلانات الدولية أهمية بالغة لهذا المبدأ من خلال المناداة به و من خلال تسليط عقوبات رادعة على كل من ينوي الإخلال به ، و تظهر أهمية هذا المبدأ رمن الناحية القانونية

---

[1] مثلا : دستور جمهورية مصر العربية ، 1971 المادة 410

[2] صديقي عبد الرزاق ،**مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة** ، مذكرات لاستكمال متطلبات شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، الجزائر ص 11

[3] المادة 31 ، دستور 1996

بالإضافة إلى إجماع الدساتير و المواثيق الدولية على تكريسه ، بل و من كونه جوهر روح القانون ، من خلال دور هذا المبدأ في حفظ النفوس و الممتلكات من جهة و في تنظيم عمل المجتمع و حفظ سيره العادي و حفظ المال العام و حسن تسييره ، كما أنه مدخل للنظام الديمقراطي و منبع لازدهار الدول و رقيها بالإضافة إلى دوره في حفظ تماسك المجتمعات و زرع الروح الوطنية في الأفراد من خلال إبعاد الخوف عنهم و حفظ حقوقهم و تعزيز انتمائهم .

**ثانيا : الأهمية السياسية**

تكمن أهمية المبدأ من الناحية السياسية في ضمانه لحقوق جميع الأفراد في ممارسة النشاطات السياسية (حفظ الحقوق السياسية للأفراد) كالحق في التصويت في الانتخابات و الاستفتاءات العامة و الحق في الترشح و العضوية النيابية العامة و المحلية[1] .

كما أن مبدأ المساواة يعطي المواطنين حقوقهم في تسيير الشؤون السياسية للدولة بالتساوي و يميزهم عن الأجانب في ذلك ، فللمواطنين اعتمادا على هذا المبدأ الحق في إنشاء الأحزاب و الجمعيات و ممارسة الأنشطة السياسية بالتساوي ، دون تفضيل بينهم على أساس اللغة أو الدين أو المكانة الاجتماعية كما نصت على ذلك المادة 52 من التعديل الدستوري لينة 2016[2]

**ثالثا : الأهمية الإدارية**

تتمثل أهمية مبدأ المساواة أمام المرفق العام من الناحية الإدارية في كونه يعطي المرفق العام الطابع السيادي ، ما ينتج عنه احترام وظيفته و حسن سير عمل المرفق الذي يقدم خدمات عامة بالتساوي بين جميع المنتفعين الموجودين في نفس المركز القانوني[3]

فالإدارة ملزمة على احترام مبدأ المساواة بين المنتفعين أمام المرفق العام متى كان المنتفعون ضمن نفس الفئة و المركز القانوني ، و يخضعون لنفس الشروط و الظروف المحيطة ، فإن توافرت شروط الانتفاع لطائفة دون غيرها ، انتفعت الطائفة دون غيرها ، وفق حدود و شرود يبينها القانون ، و هذا ما يضمن السير الحسن لعمل الإدارة و تحقيق المصلحة العامة مع

[1] ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، المرجع السابق ص 36

[2] انظر المادة 62 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، مرجع سابق

[3] صديقي عبد الرزاق ، مرجع سابق ، ص 21

ضمان تحقيق المصلحة الخاصة للمرفق الذي لن يكون مجبرا على مواجهة اعتراضات المنتفعين و مطالباتهم بإلغاء القرارات غير القانونية ، و سيتجنب المرفق كثرة الدعاوي القضائية و التعويضات المكلفة .

**الفرع الثالث : تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرفق العام**

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد للمبدأ العام المتمثل في مساواة الأفراد أمام القانون ، و الذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان الأساسية التي أقرتها مختلف الإعلانات و المواثيق الدولية و حقا دستوريا أعلنت عنه مختلف دساتير العالم .[1]

و يترتب عن هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي المساواة بين المنتفعين أمام المرفق العام ، و المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة ، و المساواة في الالتزامات و الواجبات .

**أولا : المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق العام**

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق العمومية بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوفر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي[2]

أي أن هذا المبدأ يقضي بوجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو الدين أو اللغة أو الحالة المادية ، و يعود سر إلزام المرفق بالحياد في علاقته مع المنتفعين ، إلى أن المرفق أنشئ بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة ، و من هنا تعين عليه أن لا يفاضل في مجال الانتفاع من خدمات المرفق بين شخص و آخر و فئة و أخرى بسبب الأسباب سابقة الذكر و غيرها ، و لا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق العام في فرض بعض الشروط التي تحدد المستفيدين من خدمة المرفق العام دون غيرهم و هي الشروط التي تحددها القوانين و التنظيمات ، كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم و إتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق ، كأن تشترط مؤسسة سونلغاز على المنتفع تقديم وثيقة تثبت ملكيته للعقار أو تثبت توافر الشروط التقنية اللازمة لتنفيذ الخدمة

[1] عمار عوابدي ، **الوجيز في القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص 453

[2] حمريط سهام ، **تحسين الخدمة العمومية في الجزائر** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، ص15

، كأن يكون العقار محل الخدمة بناء غير فوضوي ، كما لا ينقض هذا المبدأ أن تفرض بعض المرافق مبالغ معينة للاستفادة من خدمات معينة[1] .

**ثانيا : المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة**

و هو ما نصت عليه المادة 51 من دستور 1996 حيث قالت أنه "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"[2] ، و هو نفسه ما نص عليه الأمر 06-03 ، الذي أخضع التوظيف في القطاع العام لهذا المبدأ[3] ، و يترتب على هذا المبدأ تحقيق التساوي في الالتحاق بالوظائف العامة ، و يمنع من حيث الأصل فرض شروط تتعلق بالجنس أو العقيدة أو اللون أو اللغة للاستفادة من وظيفة معينة ، و بالإضافة إلى ما ذكرناه من ترسيخ لهذا المبدأ دستوريا في المادة 51 من دستور 1996 ، فإننا نجد أيضا المادة 29 و المادة 48 من دستور 1996 ، كما نجد هذا الدستور قد حمل أيضا مبدأ حياد الإدارة في المادة 23 منه ، و هو المبدأ الذي يلزم الإدارة حسب المادة المذكورة بأداء عملها بطريقة واحدة و أسلوب واحد للجمهور دون تمييز لأسباب غير قانونية ، أو لمميزات الجنس و الدين و اللغة و العرق و غيرها ، غير أن هذا المبدأ بل يمنع المشرع من ضبط الالتحاق بالوظائف العامة ، كأن يميز بين الفئات حسب المستوى الدراسي أو الحالة السياسية أو الجنس و السن و حسن السيرة و السلوك و غيره ، كما يضبطه أيضا عن طريق اعتماد معيار الكفاءة عبر مرور المترشحين للمنصب بمسابقة .

كما لا يتعارض هذا المبدأ مع حرمان بعض المترشحين من تولي منصب معين نتيجة ثبوت سلوكهم المشين اتجاه الثورة .[4]

**ثالثا : المساواة في الأعباء و الالتزامات**

هذا المبدأ هو نتيجة حتمية للمساواة بين المواطنين في الانتفاع بالخدمات التي تقدمها الدولة عن طريق المرافق العامة ، حيث ينبع ذلك من كون جميع المنتفعين بخدمات المرفق و الذين تتماثل مراكزهم القانونية يجب أن يعاملوا بنفس المعاملة من حيث تحملهم للتكاليف و الأعباء

[1] عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 453

[2] انظر المادة 51 من دستور 1996 ، مرجع سابق

[3] انظر المادة 74 من الأمر 06-03 ، مرجع سابق ص8

[4] عمار عوابدي ، **الوجيز في القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص 454

المترتبة عن هذا الانتفاع ، و من أمثلة ذلك المساواة بين المنتفعين فيما يخص دفع الرسوم المرتبطة بالخدمة أو في العبئ الضريبي ، و كذلك المساواة في الخدمة العسكرية في الدول التي تأخذ بهذا النظام ، و ذلك لكونه واجبا وطنيا لا بد أن يتساوى الجميع فيه [1]

**المطلب الثالث : مبدأ التكيف مع المتغيرات (قابلية التغيير)**

تحكم المرافق العامة قوانين و تنظيمات ، منها ما يحكم المرفق العام من حيث تنظيمه و هيكلته ، و بالنسبة إلى مبدأ التكيف مع المتغيرات للمرفق العام أو ما يسمى أيضا ، بقابلية التغيير ، و باعتبار الجهاز الإداري للمرفق العام هو العمود الفقري الذي يقوم عليه النظام الاقتصادي و الاجتماعي ، و أنه من متطلبات الدولة العصرية مواكبة الجهاز الإداري للتغيرات المتسارعة ، فليس من المصلحة العامة في شيء أن تبقى المرافق العامة تقدم دائما خدماتها بالطريقة التقليدية التي بدأت بها في جمود تام رغم كل التغيرات و التطورات التكنولوجية و الفكرية ، بل على العكس تماما ، حيث أن على كل نظام إداري أن يتغير و يتطور باستمرار و أن يحاول مواكبة التطورات الحديثة في مختلف الميادين بما يحقق المصلحة العامة و يضمن رضى المنتفعين ، و بمقتضى هذه القاعدة التي وسبق و أن أقرها القضاء الإداري تتمكن جهة الإدارة من إجراء تغييرات على أوضاع المرافق العامة و طرق إدارتها و شروط الانتفاع بخدماتها ، على أن تقيد صلاحيات الإدارة في ذلك باعتبارات المصلحة العامة[2] .

و قد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال عدة من أهمها المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن . حيث تنص المادة 6 منه على ما يلي "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها و هياكلها مع احتياجات المواطنين و يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"[3]

---

[1] حسين شنيني ، **مبدأ المساواة أمام المرافق العامة** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بكرة ، 2014/2013 ، ص 35

[2] رياض عيسى ، **نظرية المرفق العام في القانون المقارن** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1983، ص17

[3] انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131 ، المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن ، المؤرخ في 04 جويلية 1988 ، جر ، عدد 27 ، الصادرة 6 جويلية 1988

و لا يتعلق التغيير فقط على القواعد المنظمة للمرفق بل يمتد أيضا لأسلوب إدارة المرفق فيجوز تغيير أسلوب إدارة المرفق من الإدارة المباشرة إلى الإدارة غير المباشرة على سبيل المثال ، و للمرفق أن يضيف رسوما مقابل الخدمات التي يقدمها ، و أن يرفع أو يخض من هذه الرسوم حسب المصلحة الخاصة للمرفق أو حسب المصلحة العامة ، و لا يجوز لأي كان الاعتراض على هذا التغيير ، و قد أكد القضاء الإداري في مصر هذا المبدأ بقوله "من المسلم قانونا أن الجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تتولاها ... وكذلك لها تعديل هذه الأنظمة بما تراه متفقا مع الصالح العام دون أن يكون لأحد من الناس الادعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام معين[1]

و بناء على هذا المبدأ إن حدث و غيرت الإدارة في نظام المرفق العام فليس للموظفين أن يتمسكوا بنظام العمل القديم ، كما ليس من حق المنتفعين التمسك بمجانية المرفق إذا ما غيرت الإدارة رسوم الانتفاع أو أسلوب الإدارة ، و ترتيبا على هذا المبدأ أيضا ليس من حق المتعاقد مع الإدارة في عقد الإلتزام أن يحول دون ممارسة حقها في تغيير بعض بنود العقد بما يتماشى و مصلحة المنتفعين، مع الاحتفاظ بحقه في التوازن المالي، و هذا الحق الذي تتمتع به الادارة لها أن تمارسه و إن خلا العقد من الاشارة إلى ذلك[2].

[1] سليمان محمد الطماوي ، **مبادئ القانون الإداري** ، مرجع سابق، ص 184

[2] عمار عوابدي ، **الوجيز في القانون الإداري** ، مرجع سابق ص 468

# الفصل الثاني :

# ***الأساليب الكفيلة بتحقيق فعالية المرفق العام و ضمان المصلحة العامة***

# الفصل الثاني : الأساليب الكفيلة بتحقيق الفعالية (المصلحة الخاصة) و ضمان المصلحة العامة

إن نقطة البدء في الحديث عن فعالية المرفق العام هي احترام المبادئ الكلاسيكية للمرفق العام (الضامنة لتحقيق المصلحة العامة) ، و تكريس المبادئ الحديثة للمرفق العام لاسيما ما تعلق منها بالشفافية و الجودة و غيرها من المبادئ التي تجعل المرفق العام يحقق أهدافه ، و المقصود بالفعالية هنا هو المقدرة على تحقيق النتيجة المطلوبة و المبتغاة و المتوقعة من المرفق العام ، و تمتد أساليب تحقيق المصلحة الخاصة للمرفق العام إلى أساليب أخرى بالإضافة إلى تبني المبادئ الحديثة للمرفق العام تتمثل في اعتماد أسلوب الإدارة غير المباشرة للمرفق العام (تفويض المرفق العام ) و كذلك إصلاح الخدمة العمومية من خلال استحداث المرصد الوطني للمرفق العام[1] ، و كذلك اعتماد أحد أهم أساليب تحقيق فعالية المرفق العام في ظل التحولات الجديدة و في كنف التحديات الجديدة الدائرة في فلك تقليل التكاليف مقابل تحسين الخدمة و مواكبة التطورات التكنولوجية ، و هو أسلوب الإدارة الالكترونية ، و سنتناول في هذا الفصل مختلف هذه الأساليب و كيفيات تجسيدها .

[1] المرسوم الرئاسي رقم 16- 03 ، المؤرخ في 07-01-2016 ، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، جر عدد 02 ، الصادرة في 13 جانفي 2016 ، ص13

## المبحث الأول : تحقيق المصلحة الخاصة للمرفق العام من خلال تفويض المرفق العام و اعتماد المبادئ الحديثة للمرفق العام

تسعى الدولة جاهدة لتقديم المتطلبات العامة على أحسن وجه و بأفضل أداء و بجودة عالية من خلال تسييرها لمختلف المرافق العمومية في مختلف الميادين ، الاقتصادية و الاجتماعية ، لاسيما و العالم اليوم يشهد تطورات كثيرة مست مختلق الجوانب ، تطورات تفرض على المرفق العام مواكبتها و إلا عجز عن أداء مهامه بالشكل المطلوب ، و هو ما دفع المرافق العامة إلى العمل على الارتقاء بنشاطها و محاولة إضفاء الفعالية على أعمالها[1] .

إن التغيرات الحديثة و المتسارعة في الحقل الإداري و الخدمي اليوم تفرض على المرفق العام العمل على تحقيق المتطلبات العامة على أحسن صورة و بأفضل أداء و جودة عالية ، و في مختلف الميادين ، و تسعى الدول جاهدة في عالم اليوم لمواكبة التغيرات الحديثة و المستمرة قصد تحقيق فعالية مرافقها ، سواء من خلال اختيار أساليب تسيير أنجع أو تحديث أدوات التسيير و اعتماد المبادئ الحديثة التي تكفل تحقيق فعالية و نجاعة المرفق العام و تحقيقه أكبر قدر من المردودية المرجوة . و سنحاول في هذا المبحث حصر تعريف للفعالية من خلال التطرق إلى مفهومها أولا ثم التطرق إلى أسلوبين من أهم أساليب تحقيقها هما تغيير أسلوب الإدارة من الأسلوب المباشر إلى غير المباشر (تفويض المرفق العام) ، و اعتماد المبادئ الحديثة للمرفق العام كضامنة لتحقيق مبدأ الجودة .

### المطلب الاول : مفهوم فعالية المرفق العام (المقصود بالمصلحة الخاصة للمرفق العام )

حيث سنتناول في هذا المطلب تعريف فعالية المرفق العام بغية الوصول إلى المقصود بها أين سنتطرق أيضا إلى أبعادها (الاجتماعية و الاقتصادية ) ثم سنتناول تنامي أهمية الفعالية مقابل المصلحة العامة لتفرض نفسها كهدف حتمي للمرفق العام .

---

[1] وليد حيدر جابر ، **طرق إدارة المرافق العامة ، المؤسسة العامة و الخصخصة** ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ص 95

**الفرع الأول : تعريف فعالية المرفق العام**

إن أي تجمع بشري في مكان و زمان معينين بحاجة إلى أجهزة و هيئات تقدم الخدمات العامة ذلك لعجز الأفراد عن تقديمها ، فحتمية التطور و إصلاح و تحسين خدمات تلك الأجهزة و الهيئات يعد من أولويات الدولة و المجتمع ، ففعالية هذه الأجهزة و الهيئات تمنع ظهور معيقات تطور الدول و المجتمعات لما للمرافق العامة من دور كبير في ذلك ، ففعاليتها تعني من جهة أخرى أيضا النهوض بالمرافق العامة في وجه الفساد (الإداري و المالي) و البيروقراطية من خلال رفع كفاءة تلك المرافق .

لقد عرف المعجم الوسيط في اللغة العربية الفعالية بكونها التحسين المستمر للخدمة ، و هو مقياس لكون الأهداف الخاصة بخدمة أو عملية أو نشاط ما قد تحققت ، و العملية و النشاط الكفء هو الذي يحقق الأهداف المتفق عليها و المرجوة أو المتوقعة[1]

و كما أشرنا في بداية الفصل ينطلق الحديث عن فعالية المرفق العام من احترام المبادئ الكلاسيكية التي تحكم المرفق العام و التي كنا قد تناولناها في الفصل الأول من هذا العمل ، ثم يتوسع ليشمل وجوب تكريس المبادئ الحديثة للمرفق العام و تغيير أساليب تسيير المرافق العامة بما يتناسب مع نوع المرفق العام و فعاليته و مردوديته ، فإن كان المرفق العام يسعى لتحقيق المصلحة العامة و وجد لأجلها فإن التطورات الحديثة الحاصلة قد حتمت عليه ضرورة تحقيق الفعالية ، و الفعالية هنا غير محددة ولا مقتصرة في مجال دون آخر إنما هي عامة و شاملة ، و تدور في فلك مجموعة أهداف عديدة للمرفق العام ، أين قد نلمس أنواع عديدة للفعالية ، قد تكون اجتماعية أو اقتصادية .

إن تحول فعالية المرفق العام إلى هدف حتمي للمرفق العام ، و توسع فكرة النجاعة و المردودية إلى جانب المصلحة العامة ، في العقل الجمعي اليوم جعل الدول ترفع شعارات التسابق نحو تحقيق الفعالية ، تتباين هذه الشعارات إلا أنها تتشارك في تحقيق الفعالية من خلال تحقيق الجودة و ضمان المردودية ، و كلها تسير في فلك تحقيق الأهداف على أكمل وجه و بأفضل الطرق .

[1] بودرع حضرية ، مرجع سابق ، ص 180

و الجزائر كغيرها من الدول سعت باستمرار لتحقيق فعالية المرفق العام ، بل كان شعار تحقيق الفعالية و تحسين الخدمة العمومية أحد أهم رهانات العشريتين الأخيرتين من عمر الدولة ، و قد تجلى ذلك في خطابات السياسيين و في عديد المراسيم الرئاسية و التعليمات الوزارية .، و من مثل ذلك المرسوم 16-03 الذي ذكرناه سابقا و المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، و الذي يظهر من خلال مرسوم تشكيله أنه يهدف لعصرنة المرافق العامة و تحقيق فعاليتها ، من خلال اقتراح التدابير الرامية إلى تفعيل المرفق العام و تكييفه مع التطورات الاقتصادية و التكنولوجية ، و يحفز أيضا اعتماد الإدارة الالكترونية و يقترح تدابير تطويرها و تحسينها و يعمل على تعميمها ، كما يهدف لوضع أنظمة اتصال و تنسيق بين المرافق العامة من جهة و بين المرافق و المواطنين قصد حسن إعلامهم و جمع اقتراحاتهم و شكاويهم لما في ذلك من تحقيق للفعالية و للمصلحة العامة [1].

و الفعالية كما أسلفنا تتحقق بالوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة أو المتوقعة من نشاط المرفق العام ، و هي تتحدد من خلال :

- تحسين الموارد و التحكم في النفقات و تجنب التبذير ، و تبني المحاسبة التحليلية و تحضير ميزانية الأهداف ، بالنسبة للجانب المالي .

- تحديد الأهداف بدقة ، حسن تسيير الوقت و الوسائل و كذا تقييم النتائج[2]

فالمرفق العام بطبيعته يرتكز على مقومات اقتصادية و اجتماعية يتوقف عليها وجوده و يعبر عنها بالفعالية الاقتصادية و الاجتماعية لارتباطها بنجاح النشاط المرفقي و استمراريته[3] .

إن تطوير المرفق العام و تكريس فعاليته يتطلب إيجاد الأساليب الكفيلة بضمانها (الفعالية) من خلال ترشيد تدبيره و الرقي بوسائله و بلوغ الجودة في خدماته استجابة لحاجيات الأفراد و متطلباتهم دائمة التطور ، تطور يقتضي من المرفق العام مواكبته من خلال دورية تنظيم المرفق العام و النظر في طرق إدارته و تحديث وسائله ، لاسيما ما تعلق منها بالعنصر

[1] بودرع حضرية ، مرجع سابق ، ص 180

[2] Essaid taib , **l'efficacité de service public** , **cour au management public** , magistère , « l'état et l'institution public , faculté de droit , ben aknoun , 2008 p15 .

[3] وليد حيدر جابر ، مرجع سابق ، ص48

البشري ، و هي خطوات مهمة لاسيما ما اتجه منها إلى تحقيق المصلحة العامة ، و نشر الثقافة المهنية الكفيلة بتحقيق فعالية المرفق العام ،

إن الإجراءات المتخذة و التدابير المبذولة على صعيد المرفق العام من أجل تحسينه و تطويره تهدف لتحقيق الفعالية في خدماته فالفعالية أصبحت هدفا حتميا للمرفق العام كالمصلحة العامة و هي ملازمة له مثلها .

و قد فرض البحث عن الفعالية نفسه استجابة لمتطلبات التغيير و التكيف مع العوامل و المستجدات ، و عملا بمبدأ تكيف المرفق العام مع تطور الحاجات العامة ، و كان لهذا البحث عن الفعالية دور في تغيير طرق تسيير المرافق العامة[1] .

هذا و يجد هدف الفعالية نفسه أحد الأسباب الرئيسية في اللجوء إلى تقنية التفويض ذاتها ، فالجزائر كغيرها من الدول بعد أن عرفت تغيرات راديكالية على مختلف الأصعدة خاصة ما تعلق منه بالنمو الديموغرافي المتسارع الذي لم تستطع الدولة أن تسايره و كذا تزايد حاجات المواطنين ، بالإضافة إلى تنامي فكرة التزام المرفق العام بالجودة في أذهان المواطنين و في الفكر السياسي الحديث ، تغيرات عملت الدولة على استيعابها و مجاراتها عبر السماح بتغيير أسلوب إدارة بعض المرافق العامة ، فقد وجد أن تقنية تفويض المرفق العام تحمل تخفيفا للأعباء على الخزينة العامة و على الأجهزة الإدارية للدولة ، كما تضمن الفعالية الاقتصادية للمرفق العام[2] .

هذا و يمكننا تصنيف نوعين من الفعالية ، و يرجع التصنيف إلى نوع المرفق العام ، اقتصاديا كان أم اجتماعيا ، فنجد الفعالية الاقتصادية و نجد الفعالية الاجتماعية :

[1] نصر الزرو عبد الوهاب رجب ، **مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه** ،أطروحة للحصول على شهادة دكتوراه في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، السنة الجامعية 2021/2020 ، ص166 ،

[2] زمال صالح ، مرجع سابق ، ص 512

**أولا – الفعالية الاقتصادية :**

و هي ما يمكن التعبير عنه بتحقيق المصلحة الخاصة الاقتصادية للمرفق العام ، فالتحولات الحديثة فرضت اعتماد خيارات جديدة للتنمية تتمثل في المردودية الاقتصادية للمرفق العام ، و التي تتيح لكل المرافق تنمية إمكانياتها و توجيهها نحو إنتاجية أكبر و مردودية أعلى عبر تحسين طرق الإدارة و ضبط الموارد .[1]

و الفعالية الاقتصادية للمرفق العام تترادف غالبا مع مردوديته الاقتصادية ، و بالرغم من عدم تغليب المردودية المالية على المصلحة العامة إلا أن مصطلح المردودية المالية و النجاعة و الفعالية بدأ يفرض نفسه خاصة في الخطابات السياسية ، بحثا عن تفعيل المرفق العام بصفة عامة و المؤسسة العمومية بصفة خاصة ، و كذلك فتح طرق جديدة و فتح مجالات أخرى و الكل يدخل في إطار البحث عن مردودية المرافق التي لم تعد حكرا على الاقتصاديين بل أصبح الكل يتكلم عنها من قانونيين و سياسيين و صحفيين .

إن الفعالية الاقتصادية للمرفق العام إذا هي (قدرة رأسمال مستثمر على خلق ناتج و أرباح مالية )[2] أي أنها ربط النتيجة المالية بالمال المستثمر في المرفق العام ، لذلك يمكننا أن نصفها بأنها قدرة المشروع على تحقيق ربح يغطي نفقات المشروع و يفوق الأموال المستثمرة ،

و بذلك فالفعالية الاقتصادية هي الصيغة المقياسية التي تعبر عن العلاقة بين النتيجة الاقتصادية التي تحققها المرافق العامة خلال فترة معينة ، و رأس المال الاقتصادي الذي استخدمته للحصول على هذه النتيجة خلال نفس الفترة[3] .

و يمكن من خلال تقييم مدى تحقيق المشروع للربح تقييم مدى فاعلية المشروع الاقتصادية ، و من هنا نقع في إشكال جديد هو تقييم الفعالية الاقتصادية للمشروع ، و التي تكون بسيطة سهلة بالنسبة للمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي (الاقتصادية) ، فهي تظهر بصورة واضحة عندما يدفع المرتفق تعريفة مقابل الخدمات ، خاصة بالنسبة للمؤسسات العمومية و الصناعية

---

[1] الشريف الغيوبي ، **تفويض تدبير المرافق العامة ، نحو شراكة متينة مع الخواص** ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 88/87 ، أكتوبر 2009 ، المغرب ، ص 96

[2] Pierre Vernimmene , finance d'Enterprise , dalloz , 2010 , p295

[3] ضريفي نادية ، **المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة و هدف المردودية** ، حالة عقود الامتياز، مرجع سابق ، ص 87

و التجارية و كذا عقود الامتياز ، إلا أن تقييم الفعالية الاقتصادية لبعض المرافق العامة مثل الصحة و التعليم ليس بالأمر السهل لغياب معايير حسابية دقيقة ، لذلك قد نلجأ إلى معايير غير دقيقة قد تتمثل في احترام الآجال و رضى الجمهور و المردود و كذا مقارنتهم بالموارد المالية المنفقة لغرض تحقيق الأهداف المحددة .

**ثانيا – الفعالية الاجتماعية :**

و تخص بشكل أكبر المرافق ذات الطابع الاجتماعي و الخدمي ، و تعني مدى تحقيق الأهداف الاجتماعية ، ليس فقط مقارنة بالنتائج المنتظرة و لكن بمقارنة الوسائل المستعملة لتحقيق هذه النتائج بكل أبعادها الاجتماعية ، و بما أنها مستوى تحقيق الأهداف و النشاطات المخطط لها مسبقا ، فتقييمها يكون من خلال دراسة الأهداف المحققة ، و من أهم ما ظهر على السطح فيما يخص تحقيق الفعالية الاجتماعية للمرافق العامة هو التوجه للأخذ بالإدارة الإلكترونية و توسيع مجالات استخدامها ، و (هو ما سنتناوله في مبحث لاحق) ، فكثيرا ما ساد التذمر بين المواطنين جراء تماطل المرفق العمومي في انجاز الخدمات المطلوبة، وطول الإجراءات، والبيروقراطية والمحسوبية في التعامل معهم وغيرها من السلوكيات المنافية للديمقراطية وللسير الحسن المرفق العمومي؛ وكأن المبادئ التي تحكم المرفق العمومي هي مبادئ نظرية يكاد لا يلمس لها وجود. غير أن نظام الإدارة الالكترونية ومن خلال توظيفه لنتائج ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصال ساهم في تطوير هذه المبادئ ومن ثم أعاد هندسة العلاقة بين المواطنين والمرافق العمومية على اختلاف مستوياتها وأنواعها، وأصبح الأداء الحكومي أكثر استجابة لمتطلبات المواطن . الذي يطمح لتقليل البيروقراطية و الفساد الإداري و سرعة الأداء لما في ذلك من فائدة على الاقتصاد الوطني و على حياة الأفراد الخاصة ، وإذا كانت الدول المتقدمة طورت مؤسساتها ومرافقها العمومية بما يستجيب للرفع من مستوى تقديم الخدمات العامة والاستجابة لحاجيات مواطنيها، فان الأمر مختلف بالنسبة لدولة نامية مثل الجزائر، والتي تعاني من مشاكل عدة، لعلَ أبرزها مشاكل الهياكل التنظيمية، مستويات الموظفين والعاملين بالجهاز الحكومي، أنظمة الأجور وتصنيف الوظائف وغيرها من المشكلات التي تحد من فعالية المرفق العام على مختلف الأصعدة .

**الفرع الثاني : نمو فكرة تحقيق فعالية المرفق العام في مقابل فكرة ضمان المصلحة العامة**

إن الفرضية التي تجعل التسيير العمومي في خدمة المصلحة العامة ، لا يمكن قياسها بالفعالية التي اقتبست فكرة أن الإدارة يجب أن تحسن مثل المؤسسات الخاصة أداءها و أن تخفض من ثمنها و بالتالي فهي ملزمة بأن تؤدي مهامها في أحسن الظروف الممكنة ، و هذا للحفاظ على نوعية خدمتها عن طريق استعمال أحسن لوسائلها المتاحة لها ، هذا ما يثبت أن الفرق كان موجودا بين المؤسسة العمومية و المؤسسة الخاصة يوشك أن يتلاشى[1] .

نجد الإدارة في المفهوم التقليدي للتسيير العمومي مؤمنة بواسطة مبدأ المشروعية ، الذي اكتسبته فعليا بقوة القانون ، و الذي ينتج عن حالتها أو نظامها الأساسي ، على اعتبار طبيعتها العمومية ، و باعتبار كونها وسيلة الدولة المفضلة ، ما يجعلها تلتزم بالعمل كما يلزم لتحقيق المصلحة العامة[2]

لقد تم البحث عن هذه المشروعية من أجل استبعاد نقائص الشرعية ، حيث بمجيء الدولة المسيرة فرض مصطلح الفعالية نفسه كبديل لها و أصبح يضمن المشروعية لنشاط الدولة[3] .

إن مبدأ وجوب تحقيق الفعالية يلزم بضرورة تحديد الأدوات الأكثر ملاءمة لتوجيه تصرفات الأفراد في الاتجاه المطلوب ، من السياسة و هذا للتخلي عن الأدوات التي ثبت عدم فاعليتها .

إن هذه الآلية للمشروعية دخلت أزمة لأن هدفها الأساسي هو تحقيق المصلحة العامة و هو لم يعد كافيا ، على اعتبار أن الإدارة أصبحت ملزمة بإثبات فاعليتها[4]

إن فكرة المصلحة العامة بمفهومها التقليدي كهدف وحيد للمرفق العام قد تجاوزها الزمن و ألزم معها وجوب ضمان فعالية المرفق العام ، و هكذا نرى المرفق العام قد من مشروعية خارجية مصدرها ارتباطه بالدولة إلى مشروعية داخلية مؤسسة على تحليل واقعي لنشاطها ، و الذي يكون عبر تقييم نتائجها المحققة ، و مقارنتها مع وسائلها المتاحة ، أي مقارنة ما هو كائن مع

---

[1] هوشات فوزية ، تحولات النشاط العمومي في الجزائر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري ، قسنطينة ، الجزائر ، السنة الجامعية 2017 – 2018 ، ص 40

[2] CHEVALLIER (J) ; L'état post moderne ; L , G , D , J , Paris , 2003 p 66

[3] هوشات فوزية ، مرجع سابق ، ص40

[4] هوشات فوزية ، المرجع السابق ، ص 41

ما يجب أن يكون ، و ذلك كله من أكل الوصول إلى فعالية أفضل للمرفق العام ، حتى يتمكن من تحقيق أفضل للمصلحة العامة و مواكبة التطورات المتسارعة على مختلف الأصعدة[1] .

و مع ذلك فإن القول بمشروعية المرفق العام ينبع من خلال الفاعلية فقط و يقاس بها ، قول متطرف لا يؤخذ به على عمومه حتى لو كان ضمن سياق فكر اقتصادي معروف هو الضبط الذاتي ، ففي رأينا يسجل مبدأ الفاعلية كسبب ثانوي يساعد على كسب المشروعية المطلوبة و يضمن أحسن تحقيق للمصلحة العامة ، بفضل قدرته على الدفع بتحسين خدمات المرفق العام.

**المطلب الثاني : تفويض المرفق العام كآلية تسيير ضامنة للفعالية في ظل التحولات الحديثة**

بالإضافة إلى أسلوب الإدارة المباشرة و أسلوب المؤسسة العامة في تسيير المرفق العام اهتدى المشرع إلى أسلوب تفويض المرفق العام ، و قد اهتدى المشرع إلى أسلوب التفويض بدفع من التحولات الجديدة التي شهدتها الجزائر ، و قد جاء ذلك في إطار البحث عن فعالية المرفق العام ، و يعتبر تفويض المرفق العام من الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العامة ، و قد أنتجت هذه الفكرة فقهيا بداية على يد الفقهاء الفرنسيين ، ثم كرسها التشريع و القضاء الإداري بفرنسا من خلال تبني القضاء الفرنسي مفهوم تفويض المرفق العام بموجب حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر سنة 1994 ، فقد أقر المجلس في هذا الحكم بطرق لاستغلال المرفق العام تكرس مفهوم فكرة التفويض ، هذا و لم يتبنى القضاء الإداري الفرنسي مصطلح "تفويض المرفق العام" إلا بعد تبني المشرع الفرنسي له ، لكن كان له الدور الأساسي في وضع القواعد و الأصول لصور العقود المختلفة التي أصبحت تنضوي تحت مسمى عقود تفويض المرفق العام .

فبعد أن كانت الدولة تشرف مباشرة على تسيير المرافق العامة قصد تحقيق أحسن إشباع للحاجات العامة ، شهدت الجزائر عدة تحولات أهمها الاتجاه نحو انفتاح أكبر على مختلف الأصعدة ، كما لم يخفى على أي كان أن أسلوب التسيير المباشر عرف و يعرف عدة اختلالات ، ما استوجب استحداث طرق تسيير أكثر فاعلية تقوم على تسيير أنجع و تكاليف أقل و تقديم خدمة عمومية أفضل ، و قد تزامنت هذه التغيرات الداخلية مع تغيرات دولية تمثلت

[1] هوشات فوزية ، المرجع السابق ، ص41

في شيوع الفكر الاقتصادي الليبرالي و ميلاد منظمات غير حكومية و منظمات دولية تعنى بالمرافق العامة و فعاليتها .

**الفرع الأول : مفهوم تفويض المرفق العام**

يعتبر تفويض المرفق العام أحد أوجه الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص في ميدان المرافق العامة ، و تهدف السلطات العامة من خلال تحفيز هذا النوع من الشراكة إلى دعم مجالات تتطلب تعبئة رؤوس أموال مهمة[1] ، لا سيما في ظل عجز الدولة عن مواجهة تنامي احتياجات السكان و تنوعها ، و رغم أن فكرة تفويض المرفق العام لها جذور تمتد إلى بداية القرن الماضي و أكثر ، إلا أن الفقه ما يزال يحاول بلورة هذا المفهوم و تحديد الأسس التي يقوم عليها ، و سنرى من خلال محاولتنا لتعريف المرفق العام صعوبة إيجاد تعريف جامع مانع له[2]

**أولا : تعريف تفويض المرفق العام**

و لإحاطة أفضل بمفهوم المرفق العام سنحاول طرح التعريف الفقهي لتفويض المرفق العام أولا ثم الوقوف على التعريف التشريعي لتفويض المرفق العام .

**1 – التعريف الفقهي لتفويض المرفق العام :**

لقد تباينت التعاريف الفقهية للمرفق العام و تعددت لذلك سنحاول طرح اكثرها دقة و أشملها و من أشملها تعريف الأستاذ CHAPUS الذي عرفه على النحو التالي : "عقود تفويض المرفق العام هي العقود التي يكون موضوعها تكليف متعاقد الإدارة عبء ضمان التنفيذ الملي أو الجزئي لمرفق عام ، إداريا كان أم صناعيا أم تجاريا[3] .

كما عرفه الأستاذ (J–M AUBY) بأنه "إطار عام يجمع كل العقود التي تتضمن تفويض تسيير المرافق العامة" و عرفته (Amel Aouij mrad) بأنه "العملية التي تسمح بتنازل أشخاص القانون العام عن الصلاحيات و المهام الضرورية لتسيير مرفق عمومي لصالح

[1] نصيرة إدير ، وهيبة إعزوقن ، استحداث طرق جديدة لتسيير المرافق العامة في التشريع الجزائري ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2012–2013 ، ص 4

[2] أبو بكر أحمد عثمان ، **عقود تفويض المرفق العام** ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية 2014 ، ص ، 76

[3] R.CHAPUS , droit administratif général , tomel . 10eme éditions ;Montchrestien , paris ,1996 , p 516

أشخاص القانون الخاص" و عليه يمكن اعتبار عقود تفويض المرفق العام ضمن العقود الإدارية لوجود الشخص العام و هو مانح التفويض لتنفيذ مرفق عام هو موضوع التفويض ، لتحقيق المصلحة العامة للمواطنين[1]

و التفويض أول ما استعمل كان يقصد به تخلي سلطة عليا على بعض الصلاحيات و الاختصاصات لصالح إدارة دنيا ، و هناك نوعين من التفويض هما (الاختصاص و التوقيع) و لكن هذا ليس موضوع دراستنا و هو يختلف عن تفويض المرفق العام الذي نقصد عند الحديث عنه تلك العقود التي جاءت لتنظم العلاقة القانونية بين صاحب الاختصاص الأصيل و هي السلطة العامة المكلفة بإنشاء ، تنظيم و تسيير المرفق العام ، ، صاحب الاختصاص المفوض له و الذي سيمارس هذا التفويض في إطار تعاقدي ، أي أن العلاقة ذو طابع تعاقدي في نطاق العمل المرفق ، رو هو المعنى المراد بتفويض تسيير المرفق العام[2] ، و يعتبر تفويض المرفق العام أحد أهم أوجه الشراكة الاقتصادية بين القطاع العام و القطاع الخاص .

و قد عرف الدكتور وليد حيدر جابر تفويض المرفق العام بأنه "كل عمل قانوني تعهد بموجبه جماعة عامة ضمن اختصاصاتها و مسؤوليتها لشخص آخر إدارة و استثمار مرفق عام بصورة كلية أو جزئية مع أو بدون بناء لمنشآت عامة و لمدة محددة ، و تحت رقابتها ، و ذلك مقابل عائدات يتقاضاها وفقا للنتائج المالية للاستثمار و القواعد التي ترعى التفويض" [3]

هذا و عرفه الأستاذ G.Drou كالآتي "تفويض المرفق العام هو عقد مبرم بين شخص عام و شخص خاص ، و يقوم على الاعتبار الشخصي بغية تنفيذ مرفق عام ".[4]

---

[1] ضريفي نادية ، **تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة** ، مرجع سابق ص 129

[2] دايل صونية ، التسيير المفوض للمرفق المحلي في قانون البلدية الجزائري ، مجلة الفكر ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، المجلد الثاني عشر ، العدد الخامس عشر ، 217 ، ص 723

[3] وليد حيدر جابر ، **التفويض في إدارة و استثمار المرافق العامة ، دراسة مقارنة** ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2009 ، ص43

[4] المرجع السابق ص 58

أما الدكتور مروان محي الدين القطب فقد ذهب إلى القول "يعني تفويض المرفق العام أن تعهد الدولة أو أحد أشخاص القانون العام . إدارة المرفق العام إلى شخص طبيعي أو معنوي ، غالبا ما يكون من أشخاص القانون الخاص" [1]

و يمكن تعريفه أيضا بأنه العقد الذي يحول من خلاله شخص من القانون العام تسيير مرفق عام بكل مسؤولياته و بكل ما يحمله التسيير من أرباح و خسائر ، لشخص آخر بمقابل مالي متعلق مباشرة بنتائج استغلال المرفق العام ، و يتحمل بذلك كل المنشآت و التجهيزات الضرورية التي تسمح بالاستغلال الجيد و التسيير العادي للمرفق العام[2]

**2 – التعريف التشريعي لتفويض المرفق العام :**

لقد عرفت المادة 38 من القانون 122/93 المتعلق بمحاربة الرشوة و الشفافية في الحياة الاقتصادية في فرنسا و المعروف ب loi sapine بأنه "العقد الذي يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام إلى شخص عام أو خاص بإدارة مرفق عام ، حيث يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه هذا الأخير مرتبط بصورة جوهرية بنتائج استغلال المرفق ، كما يمكن أن يعد صاحب التفويض إقامة منشآت و اكتساب أموال ضرورية للمرفق[3] ، أما المشرع الجزائري فقد استعمل مصطلح تفويض المرفق العام أول مرة في قانوني الولاية و البلدية لسنة 1990[4] ، عندما كان الأمر يتعلق باللجوء لأسلوب عقد الامتياز ، فالمادتان 134 و 138 من قانون البلدية القديم الصادر بموجب القانون رقم 90–08 تؤكد ذلك من خلال العبارات المستعملة و هي (الاستغلال البلدي المباشر و منح امتياز المصالح العامة) ؛

أما قانون البلدية رقم 11–10 المؤرخ في 22 جوان 2011 فنجد فيه تعريفا لتفويض المرفق العام من خلال ما جاء في المادة 56 منه (يمكن للبلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقا للأحكام

---

[1] مروان محي الدين القطب ، مرجع سابق ، ص 435

[2] ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، مرجع سابق ص 90

[3] يعرب محمد الشرع ، **تفويض المرافق العامة و أبرز تطبيقاته ، دراسة مقارنة** ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2017 ص99

[4] كهينة إرزيل ، **عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري** ، مجلة أبحاث قانونية ، العدد الثالث ، جامعة تيزي وزو ، ص13

التشريعية و التنظيمية المعمول بها)[1] ، أما قانون البلدية فقد جاء في المادة 149 منه ما يلي (إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 أعلاه عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة ، فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقا للتنظيم المعمول به )[2] .

و بعدما تبنى المشرع تقنية تفويض المرافق العامة و كرسها كأسلوب لإدارة المرافق العامة في قوانين و مراسيم أهمها و آخرها المرسوم الرئاسي 247/15 و كذا المرسوم التنفيذي 199/18 ، جاءت تعريفات تشريعية صريحة لتفويض المرفق المرفق العام ، حيث نصت المادة 207 من المرسوم الرئاسي 247/15 على أنه " يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له و ذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف ، و يتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام ، و تقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام بتسيير المرفق العام بموجب اتفاقية"[3] .

و مما يستنتج من هذا التعريف أن تفويض المرفق العام هو عقد يعهد من خلاله بتسيير المرفق العام ، و يتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من عوائد استغلال المرفق العام

و بالنظر إلى القانون المدني المصري تفويض المرفق العام بأنه ، عقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق و بين أفراد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن[4].

---

[1] انظر المادة 56 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011

[2] ء انظر المادة 149 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية ، جر 37 الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2012

[3] انظر المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ،المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام .

[4] محمد سعيد أمين ، **العقود الإدارية** ، دار الثقفة الجامعية ، مصر ، 1999 ، ص98

**ثانيا : أهمية تفويض المرفق العام**

تتعدد الأسباب التي دفعت إلى تبني أسلوب تفويض المرافق العامة ، و تتوزع فوائد و أهمية تفويض المرفق العام بين المرفق ذات نفسه و المرتفقين فبالنسبة للمرفق لابد من الإشارة إلى أن أهم العوامل الدافعة لتبني خيار تفويض المرفق العام كان تخفيف الأعباء الكثيرة و المتزايدة على السلطات العامة ، لما كانت عملية تسيير المرافق العامة بأسلوب الإدارة المباشرة تتطلب توفير و رصد إمكانات مادية معتبرة ، فتمويل المرفق العام عند تفويضه يقع على عاتق المفوض له ، أي أن تفويض المرفق العام هو في الحقيقة إيجاد بديل لتمويل تشغيله ، ما يريح الخزينة العامة[1] ، فالدولة حلى محدودية مواردها قد أبانت عن عجز في إدارة و تمويل و تسيير مختلف المرافق العامة الاقتصادية منها و الاجتماعية لما يحمله ذلك من ضغط على الخزينة العمومية ، فكان تفويض المرفق العام يمثل قيمة مضافة تخفف العبء عن الخزينة العمومية لأنه يجعل السلطة العامة تكتفي بالإشراف و المراقبة و تبتعد عن الإدارة و التسيير .

لذلك نجد المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 تؤكد على أن تمويل المرفق العام يقع على عاتق المفوض له ، كما أن المعيار المالي و القدرة المالية على التسيير و الاستثمار معيار أساسي في اختيار المترشحين و هو ما يعبر عنه بالمعيار الشخصي في اختيار المترشحين .

و بالإضافة إلى تخفيف الأعباء عن كاهل خزينة العمومية فإن المفوض له يتحمل مسؤولية المخاطر المرتبطة بالتسيير نيابة عن السلطة المفوضة فيعتقها من ذلك أيضا لذلك نجد المشرع الجزائري يذكر في المادة 53 من المرسوم التنفيذي 18-199 أنه (يستغل المفوض له باسمه و على مسؤوليته .. ) و في المادة 54 من نفس المرسوم نجد (يتصرف المفوض له و لحسابه و مع تحمل كل المخاطر ..)[2]

في الحقيقة إن أهمية عقد التفويض لا تتلخص في تخفيف الأعباء عن كاهل السلطة فحسب بل إن أهم ما دفع إلى تبني هذا الأسلوب هو تحقيق فعالية المرفق العام و تحسين جودة النشاط المرفقي ، فكما أشرنا سابقا تعتبر المصلحة العامة هدفا جوهريا للمرفق العام و قد صارت تبعا

[1] مروان محي الدين القطب ، مرجع سابق ، ص 448

[2] المادتان 53 و 54 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 ، المتعلق بتفويض المرفق العام ، مرجع سابق

لذلك فيما بعد و اقتداء بالتطورات الحاصلة على مختلف الأصعدة فعالية المرفق العام هدفا حتميا للمرفق العام ، بل و صارت مصدر شرعية للمرافق العامة .

إن ما حدث هو أن الحاجات العامة اتسعت و تنوعت حتى عجزت الدولة عن تحقيقها بالشكل المطلوب بنفسها ، خاصة المرافق الاقتصادية ، ما أجبر الدولة على الخروج من دائرة التسيير و الاكتفاء بالإشراف و المراقبة ، كما أن فكرة ارتباط التسيير العمومي للمرافق العامة ارتبطت مؤخرا بالبيروقراطية و غياب الشفافية و الفساد الإداري و المالي ، و كان أكثر ما ارتبطت به طرق التسيير الكلاسيكية هو الجمود و غياب التحديث و عدم مواكبة التطورات الحديثة (قضية سوناكوم مثلا في الجمود ) حتى المرافق التي من المفترض أن تكتفي ماليا صارت تشكل عالة على الدولة تستوجب إعادة تمويل دورية و دون نجاعة أو مردودية تذكر .

كما أن فكرة تفعيل المرفق العام من خلال تفويض تسييره نابعة من فكرة جعل المواطن في صلب السياسات و الخدمة العمومية و هو الهدف الذي يستلزم توفير الرفاه الاجتماعي من خلال تلبية الحاجات الاجتماعية المتزايدة و الآخذة في التوسع ، و ذلك يكون بإشراك القطاع القطاع الخاص عن طريق عقود تفويض المرفق العام خاصة بعد عجز الدولة عن تحقيق الحاجات المتزايدة للمواطنين كما أشرنا سابقا .

بالإضافة لما سبق وجب الإشارة إلى أن المنطلق الرئيسي لفكرة تفعيل المرفق العام من خلال تفويضه تنبثق عن فكرة الفائدة المشتركة ، حيث أنه من المعلوم أن المفوض له سيسعى دائما بكل الوسائل لتحقيق الربح و الفائدة و زيادة رقم أعماله ، ما يجعله يمارس رقابة لصيقة على عمل المرفق المفوض ، بل و سيعمل في غالب الأحيان على تطويره و الرفع من كفاءته و تكييفه مع التطورات التكنولوجية الحاصلة ، بما يضمن إرضاء المنتفعين من المرفق ، بغرض زيادة الفائدة ، و هو ما يضمن تحقيق المصلحة العامة و المصلحة الخاصة ، حيث أن المرفق يحقق فعاليته ، و يضمن رضى الجمهور و تحقيق المصلحة العامة على أكمل وجه في نفس الوقت .

**الفرع الثاني : أشكال تفويض المرفق العام**

ذهب المشرع الجزائري إلى اعتماد نفس عقود التفويض المعمول بها في فرنسا حيث أنه من المتفق عليه في الفقه الإداري الفرنسي أن عقود التفويض أربعة عقود هي عقد الامتياز و عقد الإيجار كعقدين رئيسيين (سنتناولهما أولا ) و عقد التسيير و عقد الوكالة المحفزة اللذان سنتناولهما ثانيا في هذا الفرع .

**أولا : تفويض المرفق العام عن طريق الامتياز و عقد الإيجار**

و يعتبر هذين العقدين عقدان رئيسيان و هما الأكثر شيوعا و اعتمادا من قبل السلطة المفوضة ، و هذا راجع لخصائصهما ، سنحاول خلال هذا الفرع طرح تعريف كل منها و و ذكر خصائصه المميزة

**أولا – 1 – أ – تعريف عقد الامتياز :**

تعددت تعاريفه الفقهية و لكننا سنحاول طرح أهمها و أكثرها شمولية ، و منها ما يعرفه به الأستاذ سليمان الطماوي ، بأنه عقد إداري يتولى الملتزم فردا كان أم شركة ، بمقتضاه و على مسؤوليته إدارة مرفق عام اقتصادي و استغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين ، مع خضوعه للقواعد الأساسية لسير المرافق العامة فضلا عن الشروط التي تضمنها الإدارة في عقد الامتياز . و يعرفه الأستاذ ناصر لباد بأنه (هو عقد اتفاق تكلف الإدارة المانحة –سواء الدولة أو شخصا معنويا من القانون العام – شخصا باستغلال مرفق عمومي لفترة محددة ، يقوم صاحب الامتياز باستخدام عماله و أمواله في التسيير ، إن عقد الالتزام ليس إلا عقدا إداريا يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بتسيير مرفق عام على نفقته و تحت مسؤوليته المالية بتكليف من الدولة . كما عرف على أنه عقد من عقود القانون العام حيث تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد أداء خدمة ذات منفعة عمومية[1]

[1] عمر غول ، **عقد الامتياز البلدي في القانون الجزائري** ، النشر الجامعي الجديد ، الجزائر ، 2021 ، ص 13

أما الأستاذ أحمد محيو فيعرف عقد الامتياز بأنه "أسلوب تسيير يتولى من خلاله شخص – خاص بصورة عامة – يسمى صاحب الامتياز ، أعباء مرفق خلال فترة من الزمن ، فيتحمل النفقات و يتسلم الدخل الوارد من المنتفعين بالمرفق[1] .

كما تطرق لتعريفه الأستاذ محمد فؤاد عبد الباسط ، فعرفه على أنه "تطرق الدولة أو أحد الأشخاص العامة الإقليمية إلى شركة أو فرد بإدارة مرفق عام اقتصادي مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين ، أي أن الشخص العام لا يدير المرفق بنفسه هنا بل يديره عن طريق أحد أشخاص القانون الخاص[2] .

أما الباحث جوال كارباجو فقد عرفه على أنه "تلك الاتفاقية التي يقوم بموجبها شخص عام يسمى "مانح الامتياز" بتفويض شخص طبيعي أو معنوي خاص أو في بعض الحالات شخص عام يدعى صاحب الامتياز لضمان تسيير المرفق العام بكل مخاطره و تحت رقابة السلطة مانحة التفويض ، و يتلقى أجره المتمثل أساسا في الإتاوة المقدمة من طرف المستعملين مقابل الخدمة التي استفادوا منها ، و يتكفل صاحب الامتياز كذلك باجاز المنشآت الضرورية لعمل المرفق.[3]

كانت هذه أهم التعاريف الفقهية و سنحاول تاليا تقديم بعض التعريفات القانونية ، حيث جاء قانون القانون 83-17 المؤرخ في 16 جوان 1983 المتضمن قانون المياه ، في المادة الرابعة منه بأن "عقد الامتياز عقد من عقود القانون العام تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا ، قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية ، و في هذا الصدد يمكن أن تمنح لصالح الهيئات و المؤسسات العمومية و الجماعات المحلية و الأشخاص الاعتباريين الخاضعين

[1] أحمد محيو ، ترجمة محمد صاليلا ، **محاضرات في المؤسسات الإدارية** ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1985 ، ص440

[2] محمد فؤاد عبد الباسط ، **القانون الإداري (تنظيم الإدارية ، نشاط الإدارية، وسائل الإدارة)** ، دار الفكر الجامعي الاسكندرية ، 2000 ، ص 332

[3] JOEL Carbajo ; Droit des service public , Edition DOLLAZ , Paris ,1997 , p82

للقانون الخاص ، يجب أن تتوفر في هؤلاء الأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص المؤهلات الضرورية ، يمكن أن يشمل هذا الامتياز إنجاز هياكل أساسية للي ... " [1]

و جاء القانون 10-03 الذي يحدد شروط و كيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة ، حيث نجد في المادة الرابعة من (الامتياز هو العقد الذي تمنح الدولة بموجبه شخصا طبيعيا من جنسية جزائرية ... حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة التابعة للأملاك الخاصة للدولة ، و كذا الأموال السطحية المتصلة بها ، بناء على دفتر شروط يحدد عن طريق التنظيم لمدة أقصاها 40 سنة قابلة للتجديد ، مقابل دفع إتاوة سنوية تضبط كيفيات تحديدها و تحصيلها بموجب قانون المالية[2]

**أولا – 1 – ب – خصائص عقد امتياز المرفق العام**

**– عقد إداري :**

فهو عمل إداري ينتج عنه التزامات متبادلة للسلطة المفوضة و المفوض له كل من جهته ، و يلتزم المفوض له بتسيير المرفق العام طوال مدة سريان عقد التنفيذ .

**– إدارة المرفق العام و استغلاله :**

يكون من طرف المفوض له و يتحمل المسؤولية المفوض له حيث يكون تحت إشراف السلطة المفوضة ، و لا يقتصر دوره على تسييره بل يتعداه إلى إمكانية إنشاء المرفق ثم إدارته و استغلاله ، أي يتحمل كل الاستثمارات المتعلقة بالمرفق العام

**– المقابل المالي :**

يتحصل المفوض الله صاحب الإمتياز على المقابل المالي عن طريق الإتاوات التي يدفعها المرتفقون مقابل الخدمة التي قدمت إليهم ، و بالمقابل يتحمل صاحب الإمتياز كل أعباء تسيير و إدارة المرفق و يتحمل المخاطر كذلك .

---

[1] انظر المادة 4 من القانون 83-17 المؤرخ في 16 جوان 1983 ، المتضمن قانون المياه ، المعدل بموجب الأمر 96-13 المؤرخ في 15 جوان 1996 ، جر عدد37 ، الصادرة 16 جوان 1996 ، ص 4

[2] المادة 4 من القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15 أوت 2010 ، المتضمن شروط و كيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة ، جر عدد 46 ، الصادرة 18 أوت 2010 ، ص 5

**- مدة الامتياز :**

تكون محددة و لكنها تكون غالبا أطول من مدة الإيجار حتى يتمكن صاحب الامتياز من استرداد أعبائه ، و يلتزم صاحب الامتياز بإدارة المرفق العام حتى انتهاء مدة العقد

**أولا – 2 – أ – تعريف عقد الإيجار**

هو اتفاق يكلف بموجبه شخص عمومي شخصا آخر باستغلال مرفق عمومي بمدة معينة مع تقديم الأجهزة و المنشآت إليه حيث يقوم المستأجر باستغلال مرفق عمومي لمدة معينة ، و يقوم المستأجر بالتسيير و الاستغلال مستخدما عماله و أمواله ، و قد بقي الإيجار لمدة طويلة مرتبطا بعقد الامتياز و جزء منه ، و ما يميزه عنه أساسا هو عدم تحمل المستأجر لعمليات البناء و الاستثمارات المتعلقة بالمرفق العام .

و يعرفه الأستاذ C.Boiteau بأنه عقد بمقتضاه تفوض هيئة عمومية بشخص آخر قد يكون عاما أو خاصا استغلال مرفق عام ، مع استبعاد قيام المستأجر باستثمارات ، و يام دفع المقابل المالي مقابل إتاوات يدفعها المرتفقون ، متعلقة مباشرة باستغلال المرفق العام[1] ، و نكون أمام عقد إيجار عندما تكون منشآت المرفق العام موجودة قبل العقد و يتولى المستأجر بعض أعمال الصيانة و التجهيزات فقط ، فالهيئة العامة هي المسؤولة عن توسيع المرفق العام و تجهيزه –إذا كانت التجهيزات ضخمة– و إنشائه ، و يكون ذلك عن طريق إبرام صفقات عمومية [2]

و تأجير المرفق العام للمستثمرين الخواص من العقود الشائعة و المعروفة و تعتبر البلديات أكثر الجهات الإدارية استخداما لعقود الإيجار .

و في نطاق تعريف عقد الإيجار فقد نصت المادة 206 من المرسوم الرئاسي 15–247 على مل يلي "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له تسيير مرفق عام و صيانته ، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها ، و يتصرف المفوض له حينئذ لحسابه و على مسؤوليته[3]

[1] Claudie Boiteau **, Les conventions de délégation de service public** , imprimerie nationale , 1999 , p436

[2] ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، مرجع سابق ، ص 107

[3] انظر المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15–247 ، مرجع سابق .

و من خلال تعريفه يمكن أن نستخلص مزايا تتمثل في ما يلي:

**أولا – 2 – ب – خصائص عقد الإيجار**

**– مدة العقد :**

يعتبر عقدا محدد المدة ، و كمثال على ذلك حددت المادة 54 من المرسوم التنفيذي 199/18 مدة عقد إيجار المرفق العام بخمس عشرة سنة كحد أقصى[1] ، مع إمكانية التجديد لثلاث سنوات.[2]

**– أطراف العقد :**

تتمثل أطراف عقد الإيجار للمرسوم الرئاسي 15–247 في السلطة المفوضة و المفوض له الذي يكون مسؤولا عن تسيير المرفق العام و صيانته ، و قد يكون المفوض له من أشخاص القانون العام أو الخاص[3].

**– أجرة المستأجر:**

تتأتى من إتاوات يدفعها المرتفقون ، تتعلق مباشرة باستغلال المرفق العام ، و يدفع المؤجر له للمؤجر مقابل مالي ناشئ عن استغلال المرفق العام ، محدد سلفا .[4]

**ثانيا – تفويض المرفق العام عن طريق عقد الوكالة المحفزة و عقد التسيير**

دائما ما يوصف كل من عقد الإيجار و عقد الامتياز بأنهما العقدين الرئيسيين لتفويض المرفق العام ، كما يوصفان بأنهما أكثر العقود استعمالا من بين عقود المرفق العام ، بل إن هناك من يصفهما بأنهما العقدين المتفق عليهما ، ما يعني وجود عقود تسيير أخرى غير متفق عليها و غير رئيسية و قليلة الاستعمال و هو ما سنتطرق إليه هنا ، حيث أننا سنتناول عقد الوكالة المحفزة و عقد التسيير بصفتهما عقدين من عقود تفويض المرفق العام .

[1] انظر المادة 54 من المرسوم التنفيذي 18–199 ، مرجع سابق

[2] انظر المادة 208 من المرسوم الرئاسي 247/15

[3] عمار بوعافية ، مرجع سابق ، ص63

**ثانيا – 1 – عقد الوكالة المحفزة (عقد مشاطرة الإستغلال)**

**ثانيا – 1 – أ – تعريف عقد الوكالة المحفزة**

يعرف عقد الوكالة المحفزة بأنه طريقة من طرق تسيير المرفق العام ، يضمن فيه المسير تسيير المرفق العام ، يكون له علاقة مباشرة بالمرتفقين ، ينفذ العمليات لحساب الهيئة المفوضة و يحصل لحسابها الإيرادات و ينفذ النفقات ، و يتلقى مقابلا ماليا من الهيئة العمومية و هو أجر يدخل في أعباء الهيئة ، و يكون إذا مرتبطا بتسيير المرفق العام. [1]

كما يعرف بأنه العقد الذي من خلاله توكل السلطات العمومية تسيير المرفق العام و صيانته لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص ، يتولى هذا الأخير التسيير لحساب الجماعة العمومية المفوضة ، و لا يتحصل على المقابل المالي من إتاوات المرتفقين ، بل أجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق من استغلال المرفق العام ، بالإضافة إلى علاوة الإنتاجية و جزء من الأرباح .

و قد عرفه الأستاذ وليد حيدر جابر بأنه [2]"عقد يفوض بمقتضاه الموكل إلى الوكيل القيام بقضية أو عدة قضايا أو بإتمام عمل أو فعل أو جملة أفعال ، و يشترط قبول الوكيل القيام بقضية أو عدة قضايا" و في تعريف آخر عرف بأنه "عقد يبرم بين الدولة و فرد أو شركة حيث يتعهد هذا الأخير بإدارة المرفق العام لحساب الدولة مقابل حصوله على عوض من قبل الدولة لا من قبل الأفراد المنتفعين .

أما المشرع الجزائري فقد عرف الوكالة المحفزة ، في المرسوم الرئاسي 15-247 في المادة 210 منه ، بقوله (السلطة المفوضة تعهد للمفوض له بتسيير أو صيانة المرفق العام ، حيث يقوم المفوض له باستغلال المرفق لحساب السلطة المفوضة التي تمول المرفق العام بنفسها ، و تحتفظ بإدارته . و يتلقى المفوض له أجرة بواسطة منحة محددة بنسبة مئوية من رقم الأعمال ، و إضافة إلى ذلك منحة إنتاجية تضمنه الأرباح عند الاقتضاء[3] .

---

[1] نادية ضريفي ، **تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة** ، مرجع سابق ، ص 108

[2] وليد حيدر جابر ، مرجع سابق ،ص 403

[3] انظر المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 ، مرجع سابق

و منه نلاحظ أن المقابل المالي يكون على شكل عائدات يتقاضاها صاحب التفويض بصورة ثابتة عن الجماعة العامة ، زائد علاوات إضافية مرتبطة بالإدارة الحسنة للمرفق العام .

**ثانيا – 1 – ب – خصائص عقد الوكالة المحفزة**

و من خلال التعريفات السابقة يمكن أن نحدد خصائص هذا العقد في ما يلي[1]

– يكون الاستغلال لحساب الهيئة المفوضة

– الهيئة العمومية هي المكلفة بأشغال البناء و الصيانة و التجهيزات الضرورية لسير المرفق العام

– استقلالية مسير المرفق العام محدودة تقابلها صلاحيات واسعة للهيئة المفوضة .

– المقابل المالي الذي يتحصل عليه المسير مرتبط بالاستغلال بنسبة مئوية من رقم الأعمال ، بالإضافة على علاوات الإنتاجية و بذلك فهذا المقابل مرتبط برقم أعمال المرفق الأعمال و أرباحه ، و في بعض الأحيان يحدد حد أدنى مضمون جزافيا في العقد ، لتجنب الإضرار بالمسير في حالة و جود رقم أعمال سلبي أو خسائر كبيرة يتكبدها المرفق العام .

– مخاطر الاستغلال تتحملها الهيئة العمومية المفوضة ، و يتحمل المسير جزءا منها ، لأن هناك ارتباط بين أجره و نتيجة الاستغلال ، و بالعلاوات المرتبطة بالمردودية[2] .

و منه نلاحظ أن المقابل المالي يكون على شكل عائدات يتقاضاها صاحب التفويض بصورة ثابتة عن الجماعة العامة ، زائد علاوات إضافية مرتبطة بالإدارة الحسنة للمرفق العام .

**ثانيا – 2 – عقد تسيير المرفق العام**

لم يحض هذا النوع من العقود باهتمام كبير مقارنة بالعقود الأخرى ن بل إن بعض الفقهاء ذهبوا إلى فصله عن عقود تفويض المرفق العام و ربطه بعقود الصفقات العمومية ، إلا أن المشرع الجزائري اعتبره عقدا من عقود تفويض المرفق العام .

[1] نادية ضريفي ، المرجع السابق

[2] سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص 43

**ثانيا – 2 – أ – تعريف عقد تسيير المرفق العام**

هو عقد مبرم بين هيئة عمومية و شخص من القانون الخاص ، هدفه ضمان سير المرفق العام و عدم تحمل أعباء البناء و التجهيز ، فالمفوض له في هذا العقد هو مجرد مسير بسيط للمرفق ، لا يتأثر بأرباح المرفق العام و لا خسائره . و يتم عقد التسيير بأن يفوض شخص من القانون العام لشخص خلص طبيعيا كان أم معنويا تسيير مرفق عام فقط لحساب الجماعة العمومية بقابل مالي جزافي ، فهو يضمن التسيير اليومي و العادي للمرفق بكل عناصره[1]

و من خلال التعريف السابق نجد أن المسير يعمل فقط على ضمان السير الحسن العادي للمرفق العام ، أما المقابل المالي فهو غير مرتبط بالاستغلال بل هو مبلغ جزافي محدد مسبقا ، و هناك من اعتبر أن عقد التسيير ليس تفويض للمرفق العام بالنظر إلى المقابل المالي الذي يتقاضاه المسير[2] ، فهو مبلغ مالي جزافي لا يرتبط بالاستغلال و لا يتحمل فيه المفوض له خسائر ولا يستفيد من الأرباح ، إلا أن هذا العقد لطالما كان من عقود التفويض في فرنسا ، رغم إنكار العديد من الفقهاء الفرنسيين للأمر ، و اعتبارهم العقد عقد صفقة عمومية .

**ثانيا – 2 – ب – خصائص عقد تسيير المرفق العام**

تنبري عدة نتائج عن تفويض المرفق العام ، كما يحمل العقد عدة خصائص نذكر منها :

– في عقد التسيير لا يتحمل المسير أي مسؤولية رغم أنه يقوم بتسيير المرفق العام

– يمارس المسير في عقد التسيير نفس أعمال و صلاحيات المدير فهو يدير المرلافق العام و يسيره ، فيبرم العقود و يتفاوض ، و في حالة العجز عن التسيير تستبدل الإدارة المسير بمسير آخر عند نهاية العقد

– موظفوا المرلافق العام هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العمومية .

– تعبر كل أملاك المرفق العام أملاكا عمومية

[1] نادية ضريفي ، **تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة** ، مرجع سابق

[2] المرجع السابق

– العقود التي يبرمها مبير المرفق العام هي عقود إدارية ، و قرارات المرافق العامة المسيرة بهذا النمط من العقود هي قرارات إدارية ، كما تخضع لقواعد المحاسبة العامة و الرقابة المالية .

– تعتمد المرافق العامة في إطار هذا العقد على ميزانية الدولة العامة في تمويلها لا على أمواف المفوض له . [1]

## المطلب الثالث : المبادئ الحديثة للمرفق العام كضامن لتحقيق فعالية المرفق العام (المصلحة الخاصة )

إن الحديث عن فعالية المرفق العام ينطلق من التوجه إلى ضمان تحقيق المبادئ الحديثة للمرفق العام بعد الالتزام التام بتحقيق المبادئ الكلاسيكية للمرفق العام ، لاسيما ما تعلق منها بالشفافية و الجودة و غيرها من المبادئ التي تجعل المرفق العام يحقق أهدافه ، هذا و قد كنا في مطلب سابق قد تناولنا المقصود بفعالية المرفق العام و تناولنا في الفصل السابق المبادئ الكلاسيكية للمرفق العام . إن التطورات الحديثة التي يعرفها عالم اليوم على مختلف الأصعدة ، تطلبت اعتماد مبادئ حديثة مكملة للمبادئ الكلاسيكية تعنى بتحقيق فعالية المرفق العام و تضمن تحقيق الأهداف المرجوة منه على أحسن وجه ، فقد صارت الفعالية مطلبا أساسيا اليوم و هدفا حتميا للمرفق العام ، حتى أنها صارت لصيقة و ملازمة للفظ المرفق العام و المصلحة العامة .

### الفرع الأول : مبدأ شفافية المرفق العام

يحتل هذا المبدأ مكانة هامة في علاقة الإدارة بالأفراد ، و تعمل مختلف دول العالم اليوم على تكرس مبدأ الشفافية باعتباره المدخل الرئيسي لنزاهة التسيير و أحد أهم ركائز المرفق العمومي الفعال ، و قد أطلق مبدأ الشفافية على حرية تبادل المعلومات حتى يستطع الطرف الآخر الوصول إليها و بذلك بتم إزالة الشكوك و الإبهام ، فهي مجموعة من التصرفات و السلوكات التي يلتزم بها المسيرون و المدراء ، وفقا للإجراءات و التشريعات المعمول بها للمساعدة في الكشف عن المعلومات اللازمة من أجل صناعة القرارات الإدارية و اتخاذها و القضاء على

[1] عمار بوعافية ، تفويض المرفق العام حسب المرسوم 15–247 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، 2019/2018

الفساد و الوقوف بالعدالة و تكريس النزاهة المطلوبة و إعلام المنتفعين بكل ما يهمهم و يفيدهم ، أما الدكتور سامي الطموحي فقد عرف الشفافية بأنها التزام الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات و التدابير اللازمة حتى يمكن تزويد المواطنين بالمعلومات التي يرغبون في تلقيها ، بما يجعلهم قادرين على مساءلة الإدارة في حالة التقصير أو مخالفة مبادئ سير المرفق العام .[1]

و ينجلي بوضوح دور مبدأ شفافية المرفق العام عند التطرق لضرورة التزام الشخص العام بإجراءات تفويض المرفق العام ، عبر قانونية و حسن اختيار المفوض له تسيير المرفق العام من جهة ، و ضرورة احترام مبدأ الشفافية في تسيير المرفق العام و تقديم خدماته للمنتفعين[2] ، و تنبع أهميته أيضا من كون هذا المبدأ يقود إلى انفتاح المرفق العام على محيطه ، كما أن الشفافية تسمح بتقييم نوعية الخدمة المقدمة من المرفق العام و مدى احترام القائمين عليها للقوانين و مبادئ عمل المرفق العام[3] .

كما عرف بأنه منهج عمل يقوم على الوضوح و العقلانية و العمل بروح الفريق و الصراحة و الانفتاح و المشاركة في اتخاذ القرارات و خضوع الممارسات الإدارية للمساءلة و المراقبة المستمرة ، و ذلك لتدفق المعلومات و انفتاح قنوات الاتصال و معرفة آليات اتخاذ القرار ، كما أنها تتضمن وضوح التشريعات و دقة الأعمال المنجزة داخل التنظيمات[4]

و يكفل هذا المبدأ عدة مواد دستورية و قانونية ، فنجد مثلا في المادة 51 من دستور 2016 ، أنه من حق المواطن الحصول على المعلومات و الوثائق الراغب فيها من طرف الإدارة و لكن في حدود ما يسكح به القانون حيث جاء في مضمونها أن الحصول على الإحصائيات و المعلومات و الوثائق و نقلها مضمون للمواطن .

بينما في المواد من 11 إلى 14 من قانون البلدية 11-10 سابق الذكر ، نجد فيه أن على المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ كل الإجراءات الكفيلة بتسهيل إطلاع المواطن على نتائج و

---

[1] سامي الطموحي ، **النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس** ، الشفافية في إدارة الشؤون العامة ، الطريق للتنمية و الإصلاح الإداري ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2014 ، ص 315

[2] ضريفي نادية ، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة و هدف المردودية ، مرجع سابق ص 230

[3] إبراهيم كومغار ، **المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث** ، مطبعة النجاح الحديثة ، المغرب ، 2009 ، ص 280

[4] سعيد علي الراشدي ،**الإدارة بالشفافية** ، ط1 ، دار كنوز المعرفة ، 2008 ، ص15

مخرجات المداولات و حول كل ما يهمه فيما يخص تسيير الشؤون المحلية ، كما أن المرسوم الرئاسي 15-247 لم يغفل عن هذا المبدأ المهم و لم يكتفي بذكره في مادة واحدة ، لذلك نجد عديد المواد قد تطرقت إليه و منها المواد (213-203-70-65-5) و قد أكدت على وجوب تكريس شفافية المرفق العام ، و تعرف الشفافية أيضا على أساس أنها نقيض الغموض و السرية فهي بذلك تعني تحرر الإدارة من غموضها و و انغلاقها فيشمل معناها وضوح وفهم القواعد التشريعية و التنظيمية و سهولة الاطلاع عليها[1]

و مما لا شك فيه أن الشفافية الإدارية تساعد على تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن على اعتبار أنها تعمل على إزالة أي غموض ،. و لكن ذلك لا يتسنى إلا إذا اختارت السلطات العمومية إقامة سياساتها على إعلام المواطن ، و هذا الإعلام يتحقق عن طريق اتخاذ مجموعة من الإجراءات الكفيلة بتنوير الجمهور[2] .

**الفرع الثاني : مبدأ الجودة و النوعية**

و يقصد بمبدأ الجودة و النوعية أنه يحق للمنتفع الحصول على أفضل خدمة من حيث النوعية و الجودة ، و بأسعار حسنة ،و لهذا المبدأ علاقة وطيدة لمبدأ إمكانية تكيف المرفق العام الذي تناولناه في الفصل السابق ، حيث على المرفق أن يتكيف مع المطالب الجديدة باعتماد معيار الجودة ، و أنت يساير فرض تحسين النوعية و تطويرها ، خاصة و أن مبدأ الجودة صار يقدم نفسه كمبدأ من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ، و يشكل الهدف المنشود من كل عمليات تحديث المرفق العام و تحسين تسييره ، بما يفرض على السلطات التخلي عن المنطق الكمي و البحث عن الجودة و النوعية عند تقديم خدماتها تحقيقا لفعالية المرفق العام و ضمانا للمصلحة العامة[3] .

---

[1] حسين عبد الرحيم السيد ، الشفافية في قواعد و إجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر ، مجلة الشريعة و القانو ، جامعة الشارقة ، عدد 39 ، 2009 ، ص 55

[2] أحمد فتحي أبو كريم ، **الشفافية و القيادة في الإدارة** ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى ، ص 105

[3] ضريفي نادية ، **المرفق العام بين المصلحة العامة و هدف المردودية** ، مرجع سابق ، ص 234

و قد عرف قاموس أكسفورد الجودة بأنها درجة التميز و التفوق[1] ، من خلال تقديم خدمات بمستوى أفضل من أجل إشباع حاجات الأفراد و متطلباتهم ، و هو الهدف الذي تعمل المرافق العامة على تحقيقه ،

كما أن التطورات الحاصلة على مستوى الوعي الوطني للأفراد و ثقافة الحقوق ، جعلت المرتفق دائم المطالبة بتحسين نوعية و جودة الخدمة ، فصار المرتفق اليوم غالبا ما يشتكي من سوء الخدمة المقدمة و يعمل على الدفع لتحسينها بالوسائل القانونية المتاحة ، فالمرتفق لم يعد يرى خدمات المرافق العامة التي تستهدف المصلحة العامة كهبة أو منحة من الدولة ، بل صار يراها حقا يجب ضمانه و انتزاعه بشروطه الخاصة .[2]

هذا و يرى بعض الباحثين أن مفهوم الجودة التي يتطلبها المواطن تتمثل في مدى تلبية السلع و الخدمات لاحتياجات مستخدميها ، أو بأنها الصفات المميزة لمنتج أو خدمة ما موجهة لإشباع حاجات الأفراد [3]

و تنبع أهمية مبدأ الجودة و النوعية في إطار تحقيق الفعالية من خلال كون هذا تطبيق هذا المبدأ يقود إلى التحسين المستمر للخدمة العمومية المقدمة من قبل المرفق العام فالبحث الدائم عن الأفضل لتقديم المنتوج الجيد و وضع الموظفين الأكفاء المتمكنين و المتخصصين للعمل لعى إشباع حاجات المنتفعين من المرفق العام ، كل هذا يخدم فعالية المرفق العام بالإيجاب ، و الجودة تكتسي أهمية بالغة و استراتيجية فهي تقوم على الجودة العالية و التكلفة المنخفضة و المرونة العالية ، و مما يجب تداركه اليوم من أجل تحقيق الجودة ، هو الاعتماد على الرقمنة و التقنيات الحديثة من أجل ضمانها كما سنشرح في المبحث المقبل من هذا العمل .

---

[1] مهدي السماراتي ، **إدارة الجودة الشاملة في القطاعين الإنتاجي و الخدمي** ، عمان ، دار جرير ، 2006 ، ص 29

[2] خربوش العربي ، تسيير المرافق العامة الجماعية بواسطة شركات الاقتصاد المختلط ،رسالة لنيل ديبلوم الماستر في القانون العام المعمق ، جامعة الملك السعدي ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، طنجة ، المغرب ، 2008/2007 ، ص59

[3] عيشاوي أحمد ، **إدارة الجودة الشاملة الأسس النظرية و التطبيقية و الخدمية** ، الطبعة الرابعة ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان ، 2016 ، ص 14

**الفرع الثالث : مبدأ السرعة**

و المقصود بهذا المبدأ تقديم الخدمة من طرف المرفق العام في أقل وقت ممكن أي أن مبدأ السرعة الذي هو من أولويات النشاط الخاص أدخل كمبدأ في المرفق العام لضمان تأدية الخدمة في وقتها لمستحقيها ، خاصة و أن ظاهرة التأخر في إنجاز أعمال المرفق العام تعرف انتشارا كبيرا في الجزائر ، فنجد المنتفعين دائمي الشكوى من العراقيل الإدارية الكثيرة و المتنوعة و التي إن اجتازوها وقعوا في إشكالية بطئ الخدمات المقدمة من طرف المرفق العام ، خاصة في غياب رقمنة مختلف قطاعات المرفق العام على النحو المطلوب ، و خير مثال على ذلك بطؤ عمليات تصحيح العقود التي وردت فيها أخطاء على المستوى الإدارات و أو تأخر مواعيد إجراء العمليات الجراحية على مستوى المستشفيات العمومية (أما في القطاع الخاص فإن عمليات مماثلة يمكن أن تجرى في نفس يوم الطلب عليها) ، كما أن تصحيح خطأ وقع في اسم منتفع من خدمة الصك البريدي على مستوى خدمة البريد قد يستغرق أكثر من سنة منذ دفع الملف في مكتب البريد على المستوى البلدي إلى غاية تصحيح الخطأ ، كما أن فتح حسابات بريدية أو بنكية أو طلب سجل تجاري قد يستغرق شهورا ، إن تفشي ظواهر مماثلة يستدعي اعتماد مبدأ السرعة في المرافق العامة كمبدأ قانوني محترم في جميع المرافق العامة ، فالكثير من المرافق العامة مطالبة اليوم بإعادة النظر في سرعة تقديم خدماتها ، فأغلب المنتفعين يضطرون للانتظار مدة طويلة من أجل الاستفادة من خدمات بسيطة ، و قد تكون نقطة الانطلاق في ذلك هي رقمنة المرافق العامة و اعتماد الإدارة الالكترونية و الاستعانة بالتكنولوجيا المتقدمة في مواكبة للعصر و للتطورات الحاصلة ، التي تفرض ميكانيزمات جديدة تعود بالإيجاب على فعالية المرفق العام و على المصلحة العامة .

و قد نصت المادة 53 من الأمر 03/06 بأنه يجب على الموظفين التعامل مع ميتعملي المرفق العام بلباقة و و بدون مماطلة في تكريس لمبدأ سرعة المرفق العام ، كما نصت المادة 2 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي 174/05 على مبدأ سرعة المرفق العام[1] .

[1] المرسوم التنفيذي 174/05 ، المؤرخ في 9 ماي 205 ، المتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية و اللاسلكية و استغلالها ، جر عدد 34 ، 2005

و كثيرا ما يبرر هذا التأخر في المرافق العامة بالاكتضاض و زيادة عدد طالبي الخدمة ، إلا أن الحلول التقنية كفيلة في غالب الأحيان بإنهاء المشكل أو التقليل منه لأبعد الحدود على الأقل ، كما أن تفادي سوء التسيير و التماطل و اللامبالاة سيقلل كثيرا من معاناة طالبي الخدمة من المنتفعين .

## المبحث الثاني : اعتماد التكنولوجيا الحديثة و عصرنة الإدارة تحقيقا لفعالية المرفق العام

في ظل ما يشهده العالم اليوم من تطور تكنولوجي لافت ، مس خاصة تقنيات الإعلام و الاتصال ، إلى الحد الذي جعلها ضرورية في كل نواحي الحياة ، نجد الإدارة مدعوة لمواكبة التطورات التكنولوجية الحاصلة ، و التأقلم مع الوضع الجديد ، ذلك باعتبار أن استغلال التقنيات الحديثة في العمل الإداري في إطار عصرنة المرافق العامة سيمكن الإدارة من إحداث ثورة في المجال الإداري ، نتيجة ما ينجر عنها من فوائد تخدم المصلحة العامة ، من ربح للوقت و الجهد ، و تحقيقا للشفافية و الجودة .

ثورة جعلت دول العالم تتسابق إلى اعتماد الإدارة الإلكترونية على أوسع نطاق ممكن ، و قد قطعت عديد الدول شوطا كبيرا في ذاك ، و على غرار بقية الدول كان على الجزائر في إطار عملها على إصلاح منظومتها المرفقية ، أن تتوجه إلى خيار اعتماد الإدارة الالكترونية باعتبارها أساس تطوير الإدارة و تحقيق فعاليتها ، لتشكل اليوم الإدارة الالكترونية أحد أكبر رهانات الدولة الجزائرية .

### المطلب الأول : مفهوم الإدارة الإلكترونية و أهدافها

تعد الإدارة الالكترونية اليوم أحد أهم رهانات الدولة الجزائرية ، كما تعتبر أنجع طريقة لتحقيق فعالية المرفق العام ، و حفظ المصلحة العامة ، و تحقيق راحة المواطن ، لما يحمله استخدام هذه التقنيات الحديثة من خصائص من الصعب على طرق الإدارة التقليدية منافستها ، و تعتبر الجزائر من الدول التي تبنت خيار الإدارة الالكترونية و راهنت عليه ، و سنحاول في هذا المطلب تحديد تعريف للإدارة الالكترونية قبل أن نتطرق إلى أهدافها .

**الفرع الأول : تعريف الإدارة الإلكترونية**

تعتبر الإدارة من أهم موارد المجتمع في العصر الحالي ، و نقطة تحول إيجابية تساعد المجتمع على تحقيق أهدافه و طموحاته ، غبر أن الإدارة في ظل المجتمع الالكتروني الجديد ، أصبحت تظهر بمظهر مختلف بسبب ما فرضته طبيعة التحولات الجديدة في عالم التقنية ، فالإدارة الإلكترونية إذن نتيجة للتحولات التي شهدها القرن الحالي كهدف متحرك يصعب التنبؤ به .[1]

و يمكن تعريف الإدارة الإلكترونية بأنها العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المميزة للانترنيت و شبكات الأعمال في تخطيط و رسم و تنظيم و توجيه و الرقابة على الموارد و القدرات الجوهرية للإدارة و الآخرين بدون حدود من أجل تحقيق أهداف الإدارة[2] ، كما تعرف كذلك بأنها منظومة إلكترونية متكاملة تعتمد على تقنيات الاتصالات و المعلومات لتحويل العمل الإداري اليدوي إلى أعمال تنفذ بواسطة التقنيات الحديثة الرقمية [3].

و تعتمد الإدارة الإلكترونية عموما على تطوير البنية المعلوماتية داخل المؤسسة بصورة تحقق تكامل الرؤية ومن ثم أداء الأعمال ، كما يمكن تعريفها أيضا بأنها عملية مكننة جميع المهام والنشاطات الإدارية للمؤسسة بالاعتماد على كافة تقنيات المعلومات الضرورية (اتصالات، أجهزة، برمجيات) لتحقيق أهداف المؤسسة . ويعرف البنك الدولي الإدارة الإلكترونية بأنها:" مصطلح حديث يشير إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال من أجل زيادة كفاءة وفعالية وشفافية ومساءلة الحكومة فيما تقدمه من خدمات إلى المواطن ومجتمع الأعمال، وتمكنهم من المعلومات، بما يدعم كافة النظم الإجرائية الحكومية، ويقضي على الفساد، وإعطاء الفرصة للمواطنين للمشاركة في كافة مراحل العملية السياسية والقرارات المتعلقة بها والتي تؤثر على مختلف نواحي الحياة. [4]

---

[1] مصطفى يوسف كافي ، **الإدارة الإلكترونية** ، دار مؤسسة رسلان للطباعة و النشر و التوزيع ، 2012 ، ص 6

[2] محمد سمير أحمد ، **الإدارة الإلكترونية** ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 ، ص 32

[3] طارق عبد الرؤوف عامر ، **الإدارة الإلكترونية** ، الطبعة الأولى ، دار السحاب للنشر و التوزيع ، مصر ، 2007 ،ص 28

[4] عيدوني كافية ، بن حجوبة حميد ، **الإدارة الالكترونية في العالم العربي وسبل تطبيقها** ، مجلة الأصيل للبحوث الإدارية و الاقتصادية ،2017، ص 220.

كما أن هناك من عرفها بأنها تحويل الخدمات و الأعمال الإدارية التقليدية إلى أعمال و خدمات إلكترونية تنفذ بسرعة كبيرة و دقة عالية ، أو هي بعبارة أخرى استخدام التكنولوجيات الحديثة لتقديم خدمات أفضل للمنتفعين بشكل سريع و مكثف .

بالإضافة إلى التعاريف السابقة يمكننا تعري الإدارة الإلكترونية باختصار بأنها "مقدرة الحكومة على تحسين الخدمات التي تقدمها إلى المواطن من خلال استغلال التكنولوجيا"

وتعرف أيضا بمعنى "استخدام وسائل اتصال تكنولوجيا المتنوعة و المعلومات في تسيير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة الالكترونية(Tel-Services)، ذات القيمة والتواصل مع طالبي الانتفاع من خدمات المرفق العام بمزيد من الديمقراطية من خلال تمكينهم من استخدام وسائل الاتصال الالكترونية عبر بوابة واحدة [1]

كما تم تعريف الإدارة الإلكترونية بأنها "تنفيذ الأعمال و المعاملات التي تتم بين طرفين و أكثر سواء من الأفراد أو المؤسسات من خلال استخدام شبكات الاتصالات الالكترونية[2] و عرفت أيضا بأنها استعمال تكنولوجيا المعلومان و الاتصالات في الإدارات العمومية على مستوى التنظيم و استعدادات جديدة للأفراد ،

فالإدارة الإلكترونية تعمل على استغلال الإدارة لتكنولوجيا المعلومات و الاتصالات ، لتدبير و تحسين و تطوير العمليات الإدارية المختلفة داخل الإدارة[3] ، كما تساعد على الاستغناء عن المعاملات الورقية المكلفة عن طريق الاستخدام الواسع للتكنولوجيا .

من خلال التعريفات السابقة يمكننا أن نستنتج أن الإدارة الإلكترونية هي تكنولوجيا أكثر من كونها إدارة في حد ذاتها ، و أنها تكنولوجيا موجهة للإدارة أكثر منها إدارة موجهة للتكنولوجيا ،

---

[1] سرمد عبد الخالق أحمد الشاوي، **التنظيم القانوني للإدارة الإلكترونية-دراسة مقارنة**-دار الجامعة الجديدة ،2019، ص18

[2] محمد سمير أحمد ، مرجع سابق ، ص 43

[3] عادل حرحوش المفرجي ، أحمد علي صالح ، **الإدارة الإلكترونية : مرتكزات فكرية و متطلبات تأسيس** ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الطبعة الثانية ، 210 ، ص 60

و عليه فهذه العملية تحكمها رؤيتان ، هما الرؤية الإدارية والرؤية التكنولوجية الذان ينبغي التوفيق بين معطياتهما في تحديد أي تعريف للإدارة الإلكترونية[1]

ومما تجدر الإشارة إليه أن علاقة مفهوم الحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية هي علاقة الجزء بالكل ، أي أن الإدارة الإلكترونية جزء من الحكومة الإلكترونية .

فالحكومة الالكترونية : "هي الإدارة العامة الالكترونية للأعمال والوظائف الحكومية الموجهة للمواطنيين أو قطاع الأعمال أو بين مؤسسات الدولة وأجهزتها، عبر استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وهي إنتاج المعلومات وتوزيعها بطريقة تركز تلبية احتياجات المواطنين والأعمال "[2].

بينما الإدارة الإلكترونية فهي مصطلح يعني: استخدام الوسائل والتقنيات الالكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان وهي " مدخل تكاملي لاستثمار الجهد والوقت والحيز والكينونة الاقتصادية وتعزيز الخدمة وتحقيق الرضا للجميع[3]

**الفرع الثاني : أهداف الإدارة الإلكترونية**

تسعى السلطات العمومية باستمرار لتحسين الخدمة العمومية و الرفع من كفاءة و فاعلية المرافق العامة باعتبارها الوسيلة التي تعتمد على الدولة لتلبية حاجات المواطنين المختلفة ، و قد تمحور الحديث حاليا حول الإدارة الإلكترونية كأفضل سبيل لتحقيق ذلك ، و ذلك بتحقيقها للأهداف و الغايات التالية .

– محاولة إعادة هيكلة الإدارات العمومية التقليدية لتحسين الأداء عبر كسب الوقت و تقليل تكلفة الإنجاز لمختلف المعاملات و الأعمال الإدارية و ذلك عبر استغلال وسائل الاتصال و البرامج الإلكترونية المتطورة

– تحسين جودة أداء العمل الإداري باستخدام تقنيات تكنولوجية إلكترونية تتصف بالكفاءة و الفعالية و السرعة الكبيرة في الإنجاز ، بحيث تعجز الأساليب الإدارية التقليدية عن منافستها

[1] مصطفى يوسف كافي ، مرجع سابق ، ص 15

[2] سعد غالب ياسين، **الإدارةالإلكترونية**، دار اليازوري، عمان،2010، ص241-242.

[3] محمد سمير أحمد ، مرجع سابق ، ص 26

– تخفيض حدة و تعقيدات الجهاز الإداري ، إذ يقل الاعتماد على المستويات الإدارية و يتم التوجه إلى تبسيطها خاصة في ظل سهولة ربط المركز بالأطرف على المستوى الهيكلي للمرافق ، كما تفيد الإدارة الإلكترونية في تسهيل المعاملات ، بفضل وجود موقع إلكتروني واحد يقدم أكثر من خدمة ليلا و نهارا ، دون الحاجة للتوجه إلى المرفق العام لإشباع الحاجة .

– التحول نحو الخدمة العامة المعقلنة عن طريق تطوير الإدارة العامة و تزويدها بالتقنيات الحديثة بما يمكنها من استخدام الإمكانات الهائلة لتكنولوجيا المعلومات و الاتصال

– خلق الفعالية في الإدارة و تحسين مستوى العمليات الإدارية باستعمال التقنيات الحديثة

– تخفيف الأعباء على المواطنين و توفير جهودهم و وقتهم ، و تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في مختلف مجالات الحياة و تجسيد مبادئ العدالة الاجتماعية و المساواة [1]

– تهيئة الجهاز الحكومي للإندماج في مستوى النظام العالمي حتى يواكب أداء الحكومة النظم الحديثة المتبعة في أماكن أخرى و التي تفرضها المنظمات الدولية ، مثل فرض منظمة الطيران الدولية استعمال جواز السفر الإلكتروني في كل مطارات العالم ابتداء من سنة 2015 .

– تبسيط و اختصار الإجراءات الإدارية المعقدة[2] ، كما أن تطبيق الإدارة الإلكترونية يعالج مشكلة الحفظ و التوثيق و الأرشيف ، مما يقلل الحاجة إلى أماكن التخزين و يخفف الضغط على الإداريين مقارنة باستخدام الملفات الورقية .

إن التحول نحو الإدارة الإلكترونية إذا له أهداف كثيرة ، و يرجع تنوع الأهداف و الفوائد إلى الإمكانيات الهائلة التي تحملها التقنيات الحديثة و التي قد توصف أحيانا بأنها لا حصر لها ، إن استغلال التكنولوجيا الحديثة إذا سينتج عنه تقليص معوقات اتخاذ القرار عن طريق توفير البيانات وربطها و إعادة تنظيم العمل الإداري وتأهيل الكوادر البشرية وتدريبهم على استعمال التقنيات الحديثة، و كذا ترشيد القرارات المتعلقة بالعمل الحكومي ، غربلة المعلومات وانتقاء

[1] موسى عبد الناصر ، مساهمة الإدارة الالكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي "دراسة حالة قسم العلوم و التكنولوجيا بجامعة بسكرة" ، مجلة الباحث ، كلية العلوم و التكنولوجيا ، بسكرة ، الجزائر ، العدد 09 ، 2011 ، ص 89

[2] باحمو مصطفى ، عزيزي عبد القادر ، **المرفق العام و رهان تحسين الخدمة العمومية** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أحمد دراية ، أدرار ، 2019/2018 ص 66

ما ينفع للقيام بمبادرات واعدة بالإضافة تخفيف القيود البيروقراطية، والتقليل من عدد الأوراق المطلوبة للإنجاز المعاملات. تبسيط واختصار الإجراءات الإدارية. تدعيم الشفافية والعمل في وضوح[1] . بالإضافة إلى خلق جو ملائم لممارسة العمل الإداري و التقليل من مخاطر حفظ المعلومات و الوثائق و سريتها . و إلغاء عامل العلاقة المباشرة بين أطراف المعاملة الإدارية أو التخفيف منه ، مما يؤدي إلى الحد من تأثير العلاقات الشخصية و النفوذ في إنهاء المعاملات الإدارية .

**المطلب الثاني : معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر**

راهنت الجزائر خلال آخر عقدين على إنشاء إدارة إلكترونية متطورة قادرة على توفير مرافق عامة ذات فعالية كبيرة من جهة ، و على إنهاء المشاكل الأساسية التي تعاني منها الإدارة الجزائرية من بيروقراطية و فساد إداري . إلا أن هذا الرهان اصطدم بمعوقات كثيرة حالت دون الوصول إلى المبتغى ، و من هذه الرهانات ما سنذكره في فروع هذا المطلب .

**الفرع الأول : المعوقات البشرية**

تتعدد المعوقات البشرية التي تعيق وصول الجزائر إلى نظام إداري إلكتروني متكامل و فعال ، و تعتبر هذه المعيقات رئيسية من حيث أهميتها و ذلك لأن مسيري المرافق العامة يلعبون دورا مهما في تحقيق الانتقال إلى نظام الإدارة الإلكترونية ، و أي معيق يصدر عنهم سيكون تأثيره كبيرا و حرجا و من هذه المعيقات نجد ، ضعف الوعي الثقافي بتكنولوجيا الإعلام و الاتصال على المستوى الاجتماعي و على مستوى الإداريين المكلفين بتسيير المرافق العامة ، كما أنه ليس كل من يدخل الشبكة من المنتفعين بوسعه فهم الموضوع و التعامل مع المعطيات الإلكترونية ، و هذا راجع إلى قلة برامج التدريب في مجال التقنية الحديثة و المتطورة و كذالك إلى ضعف النظام التعليمي في تدريس مواد الإعلام الآلي و تقنيات الاتصال ، ما أدى إلى ضعف معارف المسيرين الحاليين للمرافق العامة من مديرين و موظفين بتقنيات الاتصال و الإعلام و جهلهم في كثير من الأحيان بأبجديات التعامل مع الحاسب الآلي و برامجه ، حتى

[1] يوسف محمد يوسف أبو أمونة، " **واقع إدارة الموارد البشرية إلكترونيا في الجامعات الفلسطينية النظامية – قطاع غزة** – "، رسالة ماجستير. كلية الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية، غزة، 2009 ، ص33.

أن بعض الموظفين على كثرتهم تتملكهم الرهبة و الخوف من استعمال الحاسب الآلي ، و يفضلون استخدام الأساليب التقليدية التي لا تخدم بطبيعة الحال فعالية المرفق العام [1].

و لم ينتج ذلك عن ضعف تعليمية الإعلام الآلي في مدارس الوطن فقط بل في خوف بعض الموظفين القدامى من فشل تجربتهم في التعامل مع كل جديد ، خاصة و أنهم أمضوا جل حياتهم يستغلون الوسائل التقليدية للإدارة ، بل إن بعض الموظفين تصل بهم الأمور إلى مقاومة التغيير نتيجة شعورهم بالقصور و بتراجع مكانتهم في الإدارات الجديدة أو على الأقل أن حضورهم سيكون هامشيا ، خاصة مع نقص إمكانياتهم اللغوية فيما يخص اللغة الإنجليزية التي تعد اليوم لغة التقنية ، بالإضافة إلى ما سبق تتحمل السلطات مسؤولية قلة تشجيع تكوين هؤلاء الموظفين و تدريبهم على استعمال التقنيات الحديثة .

إن تكنولوجيا المعلومات و الاتصال ليست مجموعة من الآلات و الأسلاك فقط ، يمكن الحصول عليها في أي وقت ، بل الأمر يتعلق بالدرجة الأولى بكيفية استعمالها و صيانتها ، الشيء الذي يتطلب تغييرا في السلوكيات و الذهنيات ، كما يجب أن يرافق ذلك تطوير مناهج التعليم و تطوير سبل تدريب العمال و الموظفين ، و نشر ثقافة الاستعمال الصحيح للتقنية في المجتمع . [2]

**الفرع الثاني : معيقات تقنية**

نبدأ حديثنا هنا من أهمية البنية التحتية الالكترونية للدولة التي لا تستطيع أي دولة في غيابها أو ضعفها أن تصل إلى إدارة إلكترونية فعالة و قوية ، و من مثل ذلك ما نشهده في الجزائر من من ضعف للبنية التحتية الالكترونية بما يصعب الدخول إلى الشبكة و الاستفادة من خدماتها الأساسية ، و الأمر لا يشمل الأرياف و المناطق النائية فقط بل يمتد ليشمل المدن الكبرى بل و العاصمة حتى ، أين قد يصعب الحصول على خط هاتفي ثابت أغلب الأحيان ، لذلك يجب أن يتزامن تزويد الإدارة بهذه التكنولوجيا مع توسيع قاعدة المستفيدين منها ، بالإضافة على توسيع استعمالها اجتماعيا فالأمر إلى اليوم لا يزال يقتصر على فئة معينة من

[1] دخيلي عبد الله ، **دور الإدارة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمة العمومية** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2017/2016

[2] هوشات فوزية ، مرجع سابق ، ص 358

المجتمع[1] ،بالإضافة إلى ذلك نجد في الجزائر معيقات تقنية أخرى تعرقل الوصول إلى الإدارة الإلكترونية الفعالة منها على سبيل المثال ضعف نوعية الوسائل الالكترونية المستعملة و ضعف برامج حماية البيانات و غياب شبه تام للقواعد البيانية و النقص المسجل في عمال صيانة هذه الأجهزة [2]، و الحاجة الشديدة للمخصصات المالية الكبيرة من أجل دعم مشروع تطبيق الإدارة الالكترونية ، فبعض الإدارات تواجه أزمة محدودية الموارد اللازمة لإتمام عمليات صيانة أجهزتها و شبكاتها، و غيرها من العمليات الضرورية المكلفة[3] .

**الفرع الثالث : معيقات أمنية**

خاصة مع تصاعد الحروب السيبرانية و عجز الشركات الكبرى حتى ، عن حماية معلومات متعامليها من السرقة أو التدمير ، خاصة ما يشهده العالم اليوم من سرقات بالجملة لمعلومات قيمة تخض الأفراد و حساباتهم البنكية و معلوماتهم الطبية الخاصة و غيرها ، كل ذلك أرسى مخاوف كبيرة لدى المنتفعين من المرافق العامة من نجاح إحدى محاولات اختراق الأرضية الرقمية للمرفق و تدمير البيانات أو الإضرار بها ، أو استعمالها في أعمال غير مشروعة ، و تعاني الإدارات من هذا الهاجس أكثر من المنتفعين عادة ، بصفتها المسؤولة عن الحفاظ على أمن البيانات و سريتها ، خاصة في ظل غياب برامج حماية ناجعة تكفل حماية بيانات و مصالح المرافق العامة من السرقة و التخريب ، إن الإدارات إذا مطالبة باستعمال برامج حماية قوية و السهر على صيانتها و تحسينها المستمر حتى لا تتعطل أعمالها نتيجة للاختراقات المتعمدة و الفيروسات العشوائية ، و حتى تكفل أمنها و أمن المنتفعين من المرفق العام و تحفظ خصوصياتهم .

---

[1] هوشات فوزية ، مرجع سابق ، ص 358

[2] لامية علال . سعاد بوقيدح ، **معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في المؤسسة العمومية الجزائرية** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علم الإجتماع ، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، جامعة محمد الصديق بن يحيى ، جيجل ، 2019/2018

[3] حسين محمد حسين ، **الإدارة الإلكترونية ، المفاهيم ، الخصائص ، المتطلبات** ، الطبعة الأولى ، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، عمان ، 2011 ،ص 77

**الفرع الرابع : معيقات تشريعية و تنظيمية**

بالرغم من سعي السلطة العليا في البلاد إلى التوجه نحو الإدارة الإلكترونية و رهانها على ، باعتباره مشروعا ذو أولوية قصوى ، إلا أنها لم توفي المشروع حقه فيما يخص الجانب القانوني و التنظيمي ، حيث أننا نشهد غياب الإطار القانوني المنظم للمعلومات ، ما يضع التحول الإلكتروني أمام العديد من الإشكاليات التي تتعلق بتداول المعلومات و نوعية المعلومات المتداولة و محتواها و كيفية الحفاظ عليها ، و على عنصري الخصوصية و الهوية ، إن هذه العوائق القانونية وقفت حاجزا أمام التحول الإلكتروني للإدارة ، إذ تفتقر المنظومة القانونية إلى ما تحتاجه الإدارة منن أساس تشريعي ترتكز إليه في حل مواضيع تتعلق بحفظ المعلومات و تداولها ، أي أن الإدارة تعاني من غياب بيئة عمل محمية قانونا ، و مشروطة بما يحمي الإدارة و المواطن خلال التعامل الإلكتروني[1] ، كما أن عدم الاعتراف بحجية الوثائق الالكترونية ولا بمصداقيتها ، و التباعد الكبير بين اللوائح و الأنظمة التقليدية المعمول بها في الإدارة و الإدارة الإلكترونية ، يجعل مشروع الإدارة الإلكترونية صعب التنفيذ ، ما يستدعي ضبط لوائح و أنظمة جديدة تضبط داخل علاقات العمل داخل الإدارة في ظل التحول الإلكتروني[2] .

إن كل هذا يتوازى في الأخير مع غياب التشريعات التي تجرم مخترق شبكات الإدارة الإلكترونية ، التي من المفروض أن تكون رادعا لمرتكبي هذه الجرائم التي تعتبر أكثر ما يهدد عمل الإدارة الإلكترونية و يعرقل سيرها الحسن .

بالإضافة إلى هذه العراقيل التشريعية نجد عراقيل إدارية تتمثل في انعدام التنسيق و التخطيط على مستوى الإدارة العليا لبرامج الإدارة الإلكترونية ، و غياب الإستراتيجيات الداعمة لهذه العملية ، كما و ضعف الوسائل التكنولوجية المستخدمة و غلبة الأسلوب التقليدي في ممارسة العمل الإداري ، بفعل ميول الموظفين إليه ، أي الاعتماد على الأوعية الورقية و الأرشيف الورقي ، إضفاء على انعدام إستراتيجيات التنسيق بين الإدارات و مركزية اتخاذ القرار . و

[1] دخيلي عبد الله ، مرجع سابق ، ص 93

[2] حسين محمد حسين ، مرجع سابق ، ص 195

غياب المتابعة الدقيقة من قبل السلطات لكيفية و مدى تطبيق مشاريع التحول الإلكتروني في الإدارات الصغرى .

كل هذه المعيقات كانت ولا تزال تعرقل عملية التحول الإلكتروني للإدارة الجزائرية ة تعيق تشكيل المرفق العام الإلكتروني الفعال ، إن الإدارة الإلكترونية ، التي تعبر أساسية و ضرورية لتحقيق فعالية المرفق العام في الجزائر ، صارت اليوم النظام العصبي المتطور لأغلب دول العالم ، و تمحور الحديث عن جودة و فعالية المرفق العام حولها ، بحيث أصبحت قاعدة النهوض بالمرفق العام ، لذلك يتوجب على السلطات العليا إيجاد الحلول السريعة و الفعالة لتحقيق التحول الإلكتروني للإدارة الجزائرية .

# الخاتمة

## الخاتمة

رغم تشابك و تطور نشاط الدولة عبر التاريخ إلا أن هدفها المحوري لطالما تمثل في بلوغ إشباع الحاجات العامة للمواطنين ، بصفتها حاجات تنشأ و تتزايد و تتنوع باستمرار ، و ذلك تحقيقا للمصلحة العامة ، عبر إشباع الحاجات العامة للمواطن ، و التي يعجز الفرد عن توفيرها بنفسه أو أن عمل الفرد على توفيرها بنفسه ، قد يؤدي إلى حالة من الفوضى بما يعارض أساس قيام الدولة و غرضها الأساسي .

و لغرض قيام الدولة بوظيفتها الأساسية المتمثلة في حفظ المصلحة العامة و التسيير الحسن لمصالح المواطنين ، و بهدف ضمان السير الأحسن لأعمالها التي تستهدف ذلك ، استعانت الدولة بالمرفق العام و اتخذته الوسيلة الأساسية و المفضلة في تقديم خدماتها و تحقيق تواصلها مع جمهور المواطنين ، هذا و تتنوع نشاطات المرافق العامة بتنوع حاجيات المجتمع و متطلباته ، فنجد الخدمات الاجتماعية و الاقتصادية و الإدارية و الثقافية ، ما يتمفصل عنه تعدد أنواع المرافق العامة و تنوع طرق تسييرها .

إننا في بداية بحثنا هذا كنا قد درسنا العلاقة الوطيدة بين المرفق العام و المصلحة العامة ، حيث توصلنا إلى أن المصلحة العامة هدف جوهري للمرفق العام ، لا تقوم له قائمة بدونها ، فهو قد وجد خصيصا لضمان تحقيقها ، فهو يعتبر الوسيلة الأساسية التي تستعملها الدولة لتحقيق حاجيات المجتمع و متطلباته كما أردفنا ، و بما أن المرفق العام يتأثر بكل التحولات الاجتماعية و الاقتصادية التي تحصل في محيطه ، و في ظل ما شهدناه من طفرة تطورية خلال العقود القليلة المنصرمة ، نتيجة تحولات كبيرة كما و نوعا مست مختلف المجالات و المستويات ، طفرة كان المرفق العام مطالبا بمواكبتها من جهة ، و كانت سببا في خضوعه لمعايير تقييم جديدة ، و تحمله مطلبا مجتمعيا جديدا هو مطلب فعالية المرفق العام (تحقيق المصلحة الخاصة) .

إن المرفق العام بفعل التطورات الحديثة لم يعد مطالبا بتحقيق المصلحة العامة فقط ، و لم يعد ذبك يحقق الكفاية ، بل صار أيضا مطالبا بتحقيق الفعالية الاقتصادية و الاجتماعية ، بل و صار يخضع لهذا المعيار عند مناقشة مكانته و شرعيته .

إن هدف الدراسة كان دراسة هذا الوضع المتناقض الذي وجد المرفق العام نفسه فيه ، إذ تموضع بين متناقضين بإلزامه بتحقيق هدف المصلحة العامة كهدف أصيل جوهري قام عليه المرفق العام و هدف تحقيق الفعالية (الاقتصادية و الاجتماعية) الذي صار هدفا حتميا لا يستغنى عنه للمرفق العام ، خاصة في ظل منافسة القاطع الخاص و تطور نظريات تدخل الدولة و تحديد واجباتها ، و غلبة و هيمنة الفكر الليبرالي على مختلف المستويات ، حتى أن هناك من صار يرى بأن فاعلية المرفق العام مصدر لشرعيته .

و ما توصلنا إليه من خلال دراستنا هذه هو أن هذا التناقض الظاهر هو في الحقيقة تناقض نظري لا غير ، فبفضل مرونة القانون الإداري و أهمية المرفق العام ، قد وجدت أساليب قانونية كفيلة بضمان تحقيق المصلحة الخاصة للمرفق العام (هدف الفاعلية الاقتصادية و الاجتماعية) توازيا مع ضمان تحقيق المصلحة الخاصة .

و الحديث عن ذلك ينطلق من أن ضمان تحقيق فعالية المرفق العام يبدأ من احترام المبادئ الحديثة للمرفق العام (مبدأ الشفافية ، مبدأ الجودة و النوعية ، مبدأ السرعة .. ) ، و هي المبادئ التي تستهدف بالأساس تحقيق فعالية المرفق العام ، و هذا بعد ضمان الخضوع للمبادئ الكلاسيكية للمرفق العام (مبدأ المساواة ، مبدأ قابلية التكيف ، مبدأ الاستمرارية ) .

كما أن المشرع أثناء سعيه لضمان تحقيق فعالية المرفق العام قد اهتدى إلى أساليب تسيير حديثة للمرفق العام تضمن فعاليته (الاقتصادية خاصة) هي عقود تفويض المرفق العام المختلفة و في مقدمتها عقد امتياز المرفق العام .

إلى جانب كل ما سبق فقد تمحور الحديث مؤخرا على مختلف الأصعدة و الخطابات (السياسية ، الشعبية ، الأكاديمية ) حول أهمية رقمنة المرفق العام ، و الكم الهائل من الإمكانيات التي تكمن في تقنيات الإعلام و الاتصال الحديثة بالنسبة لعالم الإدارة ، و التي وجب استغلالها .

و كنا قد تناولنا في بحثنا هذا تعريف الإدارة الإلكترونية و أهدافها و نتائج استغلالها المنتظرة ، و أهم العوائق التي وقفت في طريق التحول الإلكتروني للإدارة في الجزائر .

و بما أننا كنا قد توصلنا إلى أن التناقض بين هدفي تحقيق المصلحة العامة و المصلحة الخاصة للمرفق العام هو تناقض نظري فقط ، و أنه قابل للتدارك واقعيا . بل إن الهدفين قابلين للتكامل في الواقع إن أحسنت السلطات التوفيق بينهما ، من خلال الاحترام الكامل لمبادئ سير المرفق العام الكلاسيكية منها و الحديثة ، ووضعها أسسا و ركائز لكل تشريع أو عمل إداري ،

و اعتماد طرق التسيير الحديثة للمرفق العام (تفويضات المرفق العام) بمرونة و شفافية و في إطار المبادئ المذكورة سلفا ، خاصة منها عقد الامتياز .

و بالإضافة إلى ذلك يتوجب إزالة العوائق التي تقف في طريق التحول الإلكتروني للإدارة الجزائرية ، بهدف الوصول إلى إدارة إلكترونية فعالة ، باعتبارها ركيزة أساسية بالنسبة لتفعيل المرفق العام و حفظ المصلحة العامة .

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع:

### أولا:المراجع باللغة العربية:

**1- الكتب:**


1) إبراهيم كومغار ، **المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث** ، مطبعة النجاح الحديثة ، المغرب ، 2009 .

2) ابن منظور ، **لسان العرب** ، دار المعارف ، الطبعة الأولى ، المجلد الثالث .

3) أبو بكر أحمد عثمان ، عقود تفويض المرفق العام ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية . 2014

4) أحمد فتحي أبو كريم ، **الشفافية و القيادة في الإدارة** ، الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر و التوزيع .

5) أحمد محيو ، ترجمة محمد صاليلا ، **محاضرات في المؤسسات الإدارية** ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1985 .

6) أحمد محيو ، ترجمة محمد صاليلا ، **محاضرات في المؤسسات الإدارية** ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1985 .

7) بعلي محمد الصغير ، **الوجيز في القانون الإداري** ، **النشاط الإداري** ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2002.

8) جورج فيدال و بيار دلفوليه ، (ترجمة منصور القاضي ) ، **القانون الإداري** ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، 2001 .

9) حسين محمد حسين ، **الإدارة الإلكترونية** ، **المفاهيم** ، **الخصائص** ، **المتطلبات** ، الطبعة الأولى ، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، عمان ، 2011 .

10) حماد محمد شطا ، **تطور وظيفة الدولة** ، **(نظرية المرفق العام )** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984 .

11) حميدي القبيلات ، **القانون الإداري** ، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ، 2008 .

12) خالد خليل الظاهر ، **القانون الإداري** ، **دراسة مقارنة** ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، عمان ، 1998 .

13) رياض عيسى ، نظرية المرفق العام في القانون المقارن ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1983.

14) سامي الطموحي ، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس ، الشفافية في إدارة الشؤون العامة ، الطريق للتنمية و الإصلاح الإداري ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2014 .

15) سرمد عبد الخالق أحمد الشاوي، **التنظيم القانوني للإدارة الإلكترونية–دراسة مقارنة–** دار الجامعة الجديدة ،2019 .

16) سعد غالب ياسين، **الإدارةالإلكترونية**، دار اليازوري، عمان،2010 .

17) سعيد علي الراشدي ،الإدارة بالشفافية ، ط1 ، دار كنوز المعرفة ، 2008 .

18) سعيد نكشاوي ، **القانون الإداري و القضاء الإداري** ، الطبعة الأولى ، دتر النشر و المعرفة ، المغرب ، 2009 .

19) سليمان الطماوي ، **مبادئ القانون الإداري ، نظرية المرفق العام و عمل الإدارة العامة )** ، دار الفكر العربي – الطبعة العاشرة ، مصر 1979 .

20) طارق عبد الرؤوف عامر ، **الإدارة الإلكترونية** ، الطبعة الأولى ، دار السحاب للنشر و التوزيع ، مصر ، 2007 .

21) عادل حرحوش المفرجي ، أحمد علي صالح ، **الإدارة الإلكترونية : مرتكزات فكرية و متطلبات تأسيس** ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الطبعة الثانية .

22) عبد الله حداد ، الوجيز في قانون المرافق الكبرى ، منشورات عكاظ ، الرباط ، المغرب ، 2001 .

23) عزري الزين ، **الأعمال الإدارية و منازعاتها** ، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي و أثرعه على حركة التشريع ، 2010 .

24) عصام علي الدبس ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى ، الأردن ، 2014 .

25) علاء عيشي الدين ، **مدخل القانون الإداري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، وسائل الإدارة ، أعمال الإدارة** ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2010 .

26) علي خطار الشنطاوي ، **الوجيز في القانون الإداري** ، دار وائل للنشر ،الطبعة الأولى ، عمان ، 2005 .

27) عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2017 .

28) عمار عوابدي ، **القانون الإداري ، النشاط الإداري** ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000 .

29) عمر غول ، **عقد الامتياز البلدي في القانون الجزائري** ، النشر الجامعي الجديد ، الجزائر ، 2021 .

30) عيشاوي أحمد ، **إدارة الجودة الشاملة الأسس النظرية و التطبيقية و الخدمية** ، الطبعة الرابعة ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان ، 2016 .

31) مجمع اللغة العربية ، الإدارة العامة للمعجمات و إحياء التراث ، **المعجم الوسيط** ، مكتبة الشرق الدولية ، الطبعة الرابعة ، 2004 .

32) محمد الصغير بعلي ، **القانون الإداري** ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر .

33) محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنان، 2005 .

34) محمد سعيد أمين ، **العقود الإدارية** ، دار الثاتفة الجامعية ، مصر ، 1999 .

35) محمد سمير أحمد ، **الإدارة الإلكترونية** ، دار المسيرة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 .

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

37) محمد فؤاد عبد الباسط ، **القانون الإداري (تنظيم الإدارية ، نشاط الإدارية، وسائل الإدارة)** ، دار الفكر الجامعي الاسكندرية ، 2000 .

38) مروان محي الدين القطب ، **طرق خصخصة المرافق العامة ، (دراسة مقارنة)** ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، لبنان ، 2009 .

39) مصطفى يوسف كافي ، **الإدارة الإلكترونية** ، دار مؤسسة رسلان للطباعة و النشر و التوزيع ، 2012 .

40) مهدي السماراتي ، إدارة الجودة الشاملة في القطاعين الإنتاجي و الخدمي ، عمان ، دار جرير ، 2006 .

41) ناصر لباد ، **الأساسي في القانون الإداري** ، دار المجد للنشر و التوزيع ، سطيف ، الجزائر .

42) ناصر لباد ، **القانون الإداري** ، **(النشاط الإداري )** ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، مطبعة SARP، 2004.

43) هاني علي الطهراوي ، **القانون الإداري** ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الطبعة الخامسة ، الأردن ، سنة 2014 .

44) وجدي غابريال ثابت ، **مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة** ، دار المعارف ، الاسكندرية ، مصر .

45) وليد حيدر جابر ، **التفويض في إدارة و استثمار المرافق العامة ، دراسة مقارنة ،** الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2009 .

46) وليد حيدر جابر ، **طرق إدارة المرافق العامة ، المؤسسة العامة و الخصخصة ،** الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان .

47) يعرب محمد الشرع ، **تفويض المرافق العامة و أبرز تطبيقاته ، دراسة مقارنة ،** الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2017 .

**2- المذكرات و الاطروحات و الرسائل الجامعية:**

1) باحمو مصطفى ، عزيزي عبد القادر ، **المرفق العام و رهان تحسين الخدمة العمومية** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أحمد درارية ، أدرار ، 2019/2018 .

2) حمريط سهام ، **تحسين الخدمة العمومية في الجزائر** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة .

3) خربوش العربي ، **تسيير المرافق العامة الجماعية بواسطة شركات الاقتصاد المختلط** ، رسالة لنيل ديبلوم الماستر في القانون العام المعمق ، جامعة الملك السعدي ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ، طنجة ، المغرب ، 2008/2007 .

4) دخيلي عبد الله ، **دور الإدارة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمة العمومية** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2017/2016 .

5) دليلة مرابط ، **مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في الجزائر** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2016 .

6) سرايش صابرة ،مسهل العربي ، **المبادئ الحديثة للمرفق العام** ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة مساتر أكاديمي في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ،المسيلة ، 2020 .

7) صديقي عبد الرزاق ،**مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة** ، مذكرات لاستكمال متطلبات شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، الجزائر .

8) ضريفي نادية ، **تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة** ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2008 .

9) عمار بوعافية ، **تفويض المرفق العام حسب المرسوم 15-247** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ، 2019/2018 .

10) لامية علال ، سعاد بوقديح ، **معوفقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في المؤسسات العمومية** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علم الإجتماع ، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، جامعة محمد الصديق بن يحيى ، جيجل ، 2019/2018 .

11) نادية ضريفي ، **المرفق العام بين المصلحة العامة و هدف المردودية حالة عقود الإمتياز** ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، قسم القانون العام ، جامعة الجزائر 1 ، 2012 .

12) نصر الزرو عبد الوهاب رجب ، مبدأ **إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه** ،أطروحة للحصول على شهادة دكتوراه في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ، السنة الجامعية ، 2021/2020 .

13) نصيرة إدير ، وهيبة إعزوقن ، **استحداث طرق جديدة لتسيير المرافق العامة في التشريع الجزائري** ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2012-2013 .

14) هوشات فوزية ، **تحولات النشاط العمومي في الجزائر** ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري ، قسنطينة ، الجزائر ، السنة الجامعية 2017 – 2018 .

15) يوسف محمد يوسف أبو أمونة، " **واقع إدارة الموارد البشرية إلكترونيا في الجامعات الفلسطينية النظامية – قطاع غزة**" – ، رسالة ماجستير. كلية الدراسات العليا، الجامعة الإسلامية، غزة، 2009 .

**3- المقالات:**

1) الأخضري نصر الدين ، **القانون الجزائري بين مثالية المساواة و واقعية التميز الإيجابي** ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2014 .

2) بودرع حضرية ، **(المرفق العام بين تحقيق المصلحة العامة و بلوغ الفعالية)** ، ، مجلة المفكر للدراسات القانونية و السياسية ، لبعدد 4 ، 2018 ، ص 173.

3) الشريف الغيوبي ، **تفويض تدبير المرافق العامة ، نحو شراكة متينة مع الخواص** ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 88/87 ، أكتوبر 2009 ، المغرب .

4) بن منصور عبد الكريم ، **(نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر )**، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية و القانونية ، العددين الأول و الثاني ، جوان 2016 .

5) حسين عبد الرحيم السيد ، **الشفافية في قواعد و إجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر** ، مجلة الشريعة و القاونو ، جامعة الشارقة ، عدد 39 ، 2009 .

6) دايل صونية ، **التسيير المفوض للمرفق المحلي في قانون البلدية الجزائري** ، مجلة الفكر ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، المجلد الثاني عشر ، العدد الخامس عشر ، 2017.

7) زمال صالح ، **مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري** ، قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247 ، حوليات جامعة الجزائر 1 ، العدد الثاني و الثلاثون ، ج1 ، جامعة يوسف بن خدة الجزائر 1 ، 2018 .

8) سمغوي زكرياء **المرفق العام المحلي في ضل القانون 10-11 المتعلق بالبلدية** ، مجلة البحوث القانونية و السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الطاهر مولاي ، سعيدة ، العدد الثاني ، 2014 .

9) عيدوني كافية ، بن حجوبة حميد ، **الإدارة الالكترونية في العالم العربي وسبل تطبيقها** ، مجلة الأصيل للبحوث الإدارية و الاقتصادية ،2017.

10) موسى عبد الناصر ، **مساهمة الإدارة الالكترونية في تطوير العمل الإداري بمؤسسات التعليم العالي "دراسة حالة قسم العلوم و التكنولوجيا بجامعة بسكرة"** ، مجلة الباحث ، كلية العلوم و التكنولوجيا ، بسكرة ، الجزائر ، العدد 09 ، 2011 .

**4- النصوص القانونية :**

**_ الدساتير :**

1) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، لسنة 1963 ، المؤرخ في 8 سبتمبر 1963 .

2) التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 ، الصادر بالمرسوم الرئاسي 438/96 ، بتاريخ 1996/12/07 ، جر رقم 76 الصادؤة 1996/12/8 .

3) القانون 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 ، يتضمن التعديل الدستوري ، جر رقم 14 الصادرة بتاريخ 2016/03/07 .

**_ الدساتير الأجنبية :**

4) دستور جمهورية مصر العربية 1971

**_ النصوص التشريعية :**

5) القانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية و الاقتصادية ، الجريدة الرسمية عدد 02 ، الصادر في 13 جانفي 1988 ، الجردية الرسمية عدد 02 ن الصادرة 13 جانفي 1988

6) القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل ، وتسويتها وممارسة حق الإضراب، معدل ومتتم معدل ومتمم بـ: – قانون رقم 91-27 مؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1412 الموافق 21 ديسمبر سنة 1991.

7) القانون 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ، يعدل و يتمم القانون 90-02 ، المؤرخ 6 فيفري 1990 ، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب ، جر الصادرة 25 ديسمبر 1991

8) القانون 83-17 المؤرخ في 16 جوان 1983 ، المتضمن قانون المياه ، المعدل بموجب الأمر 96-13 المؤرخ في 15 جوان 1996 ، جر عدد37 ، الصادرة 16 جوان 1996 .

9) قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 ، يتعلق بالبلدية .

10) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية ، جر 37 الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2012 .

11) الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني الجزائري ، ج ر عدد 78 ، الصادر في 30 سبتمبر 1975 ، المعدل و المتمم .

12) الأمر 06-03 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

**_ المراسيم الرئاسية :**

13) المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري سنة 1989 ، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 ، جر عدد 9 ، الصادرة 1 مارس سنة 1989 .

14) المرسوم الرئاسي رقم 96 – 438 مؤرخ 7 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، جر ر 76 ، الصادرة في 8 ديسمبر 1996 .

15) المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ،المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام .

16) المرسوم الرئاسي رقم 16- 03 ، المؤرخ في 07-01-2016 ، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، جر عدد 02 ، الصادرة في 13 جانفي 2016 .

**_ المراسيم التنفيذية :**

17) المرسوم التنفيذي رقم 88-131 ، المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن ، المؤرخ في 04 جويلية 1988 ، جر ، عدد 27 ، الصادرة 6 جويلية 1988.

18) المرسوم التنفيذي رقم 95-280 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995 المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ، " سونلغاز" .

19) المرسوم التنفيذي 174/05 ، المؤرخ في 9 ماي 205 ، المتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية و اللاسلكية و استغلالها ، جر عدد 34 ، 2005.

20) المرسوم التنفيذي رقم 18 / 199 المؤرخ في . 2 أوت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العام ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 48 ، 2018.

## ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية :


1) , - A.De Laubadère, **traité de droit administratif**, tome I, 08eme éd, L.G.D.J,1980 .
2) Claudie Boiteau **, Les conventions de délégation de service public** , imprimerie nationale , 1999 .
3) Didier trichet , **lanel de service public et statut de service public** , Ajda , 1982 .
4) Essaid TAIB , **l'efficacité de service public** , **cour au management public** , magistère , « l'état et l'institution public , faculté de droit , ben aknoun , 2008 .
5) J . CHEVALLIER; L'état post moderne ; L , G , D , J , Paris , 2003 .
6) J.Chevalier**, le service public**, PUF Collection, que sais –je, Paris, 2010.
7) Jeze ; **les princepes du droit a administration** , 1930 .
8) Joel CARBAJO ; Droit des service public , Edition DOLLAZ , Paris ,1997 .
9) Mohamed BOUSSMAH , **essai sur la notion juridique de service publique** , R.A.S.J , n3 , 1992 .
10) Pierre Vernimmene , finance d'Enterprise , dalloz , 2010 .
11) R.CHAPUS , droit administratif général , tomel . 10eme éditions ;Montchrestien , paris ,1996 .
12) G.vedel et P.Devolve , **droit administrative** , tome2 , PUF 1992.

# فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

مقدمة : ..... أ

أهمية البحث: ..... ت

أسباب اختبار الموضوع : ..... ث

منهج البحث ..... ث

الفصل الأول: المصلحة العامة هدف جوهري للمرفق العام ..... 6

المبحث الأول : المقصود بالمصلحة العامة في القانون الإداري..... 6

المطلب الأول: مفهوم المرفق العام ..... 6

الفرع الأول : تعريف المرفق العام..... 6

– أولا : التعريف اللغوي ..... 7

– ثانيا : التعريف الاصطلاحي ..... 7

أ – المعيار العضوي : (المرفق العمومية – مؤسسة) ..... 8

ب – المعيار الموضوعي : (المرفق العمومي – نشاط ) ..... 9

ج – المعيار المختلط :..... 10

الفرع الثاني : عناصر المرفق العام..... 11

– أولا : تحقيق المصلحة العامة..... 11

– ثانيا : المرفق العام مشروع أو تنظيم عام ..... 12

– ثالثا : خضوع المرفق العام للسلطة العامة..... 13

– رابعا : خضوع المرفق العام لنظام قانوني مميز ..... 13

الفرع الثالث : أنواع المرافق العام ..... 14

– أولا : وفق المعيار الموضوعي ..... 14

1 – المرافق العامة الإدارية..... 14

2 – المرافق العامة الاقتصادية ..... 15

ثانيا : المرافق العامة وفق نطاقها الإقليمي..... 16
1 – المرافق العامة الوطنية (المركزية/القومية ) :..... 16
2 – المرافق العامة الإقليمية (المحلية/اللامركزية)..... 16
المطلب الثاني : ارتباط المصلحة العامة بالمرفق العام..... 17
الفرع الأول : تعريف المصلحة العامة ..... 17
الفرع الثاني : علاقة (مصلحة عامة–مرفق عام)..... 19
الفرع الثالث : ارتباط المصلحة العامة بالشخص العام..... 22
المبحث الثاني : مبادئ المرفق العام الكلاسيكية كضامن لتحقيق المصلحة العامة..... 23
المطلب الاول : مبدأ الاستمرارية ..... 24
الفرع الأول : تعريف مبدأ استمرارية المرفق العام ..... 25
الفرع الثاني : آليات تحقيق مبدأ استمرارية المرفق العام ..... 26
أولا – الضمانات التشريعية :..... 26
أ – تنظيم حق الإضراب..... 26
– القيود الواردة على ممارسة حق الإضراب ..... 27
1 – عقد اجتماعات دورية..... 27
2 – رفع الخلافات إلى الجهات الوصية..... 27
3 – تقييد بعض الإضراب و منعه في بعض القطاعات..... 27
4 – إحالة الخلاف على مجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء ..... 28
5 – موافقة جماعة العمل :..... 28
6 – الإشعار المسبق :..... 28
7 – ضمان الحد الأدنى للخدمة : ..... 28
8 – إمكانية اللجوء للتسخير : ..... 29

ب – تنظيم حق الاستقالة..... 29
ج – عدم الجواز على حجز أموال المرفق العام :..... 29
ثانيا – الضمانات القضائية : ..... 30
أ – نظرية الظروف الطارئة :..... 30
ب – نظرية الموظف الفعلي : ..... 31
المطلب الثاني : مبدأ المساواة أمام المرفق العام ..... 32
الفرع الأول : المقصود بمبدأ المساواة أمام المرفق العام..... 32
الفرع الثاني : أهمية مبدأ المساواة أمام المرفق العام ..... 34
أولا : الأهمية القانونية ..... 34
ثانيا : الأهمية السياسية..... 35
ثالثا : الأهمية الإدارية..... 35
الفرع الثالث : تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرفق العام ..... 36
أولا : المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق العام ..... 36
ثانيا : المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة ..... 37
ثالثا : المساواة في الأعباء و الالتزامات ..... 37
المطلب الثالث : مبدأ التكيف مع المتغيرات (قابلية التغيير)..... 38
الفصل الثاني : الأساليب الكفيلة بتحقيق الفعالية (المصلحة الخاصة) و ضمان المصلحة العامة ..... 42
المبحث الأول : تحقيق المصلحة الخاصة للمرفق العام من خلال تفويض المرفق العام و اعتماد المبادئ الحديثة للمرفق العام ..... 43
المطلب الاول : مفهوم فعالية المرفق العام (المقصود بالمصلحة الخاصة للمرفق العام ) ..... 43
الفرع الأول : تعريف فعالية المرفق العام..... 44
أولا – الفعالية الاقتصادية :..... 47

ثانيا – الفعالية الاجتماعية : ..... 48

الفرع الثاني : نمو فكرة تحقيق فعالية المرفق العام في مقابل فكرة ضمان المصلحة العامة ..... 49

الفرع الأول : مفهوم تفويض المرفق العام..... 51

أولا : تعريف تفويض المرفق العام..... 51

1 – التعريف الفقهي لتفويض المرفق العام : ..... 51

2 – التعريف التشريعي لتفويض المرفق العام :..... 53

ثانيا : أهمية تفويض المرفق العام ..... 55

الفرع الثاني : أشكال تفويض المرفق العام ..... 57

أولا : تفويض المرفق العام عن طريق الامتياز و عقد الإيجار..... 57

أولا – 1 – أ – تعريف عقد الامتياز : ..... 57

أولا – 1 – ب – خصائص عقد امتياز المرفق العام..... 59

أولا – 2 – أ – تعريف عقد الإيجار ..... 60

أولا – 2 – ب – خصائص عقد الإيجار ..... 61

ثانيا – تفويض المرفق العام عن طريق عقد الوكالة المحفزة و عقد التسيير..... 61

ثانيا – 1 – عقد الوكالة المحفزة (عقد مشاطرة الإستغلال) ..... 62

ثانيا – 1 – أ – تعريف عقد الوكالة المحفزة..... 62

ثانيا – 1 – ب – خصائص عقد الوكالة المحفزة ..... 63

ثانيا – 2 – عقد تسيير المرفق العام ..... 63

ثانيا – 2 – أ – تعريف عقد تسيير المرفق العام..... 64

ثانيا – 2 – ب – خصائص عقد تسيير المرفق العام ..... 64

المطلب الثالث : المبادئ الحديثة للمرفق العام كضامن لتحقيق فعالية المرفق العام (المصلحة الخاصة )
..... 65

الفرع الأول : مبدأ شفافية المرفق العام..... 65
الفرع الثاني : مبدأ الجودة و النوعية..... 67
الفرع الثالث : مبدأ السرعة..... 69
المبحث الثاني : اعتماد التكنولوجيا الحديثة و عصرنة الإدارة تحقيقا لفعالية المرفق العام..... 70
المطلب الأول : مفهوم الإدارة الإلكترونية و أهدافها ..... 70
الفرع الأول : تعريف الإدارة الإلكترونية..... 71
الفرع الثاني : أهداف الإدارة الإلكترونية..... 73
المطلب الثاني : معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر..... 75
الفرع الأول : المعوقات البشرية ..... 75
الفرع الثاني : معيقات تقنية ..... 76
الفرع الثالث : معيقات أمنية..... 77
الخاتمة..... 81
قائمة المراجع:..... 85
أولا:المراجع باللغة العربية:..... 85

**الملخص :**

لغرض قيام الدولة بوظيفتها الأساسية المتمثلة في حفظ المصلحة العامة و التسيير الحسن لمصالح المواطنين، و بهدف ضمان السير الأحسن لأعمالها التي تستهدف ذلك، استعانت الدولة بالمرفق العام و اتخذته الوسيلة الأساسية و المفضلة لتقديم خدماتها و تحقيق تواصلها مع جمهور المواطنين، و نتيجة لذلك يكتسي المرفق العام أهمية كبيرة جعلته محور القانون الإداري. و مع تزايد و تشابك مصالح المواطنين و في ظل التحولات الجديدة التي شملت مختلف الميادين، لم يعد المرفق العام مطالبا بتحقيق المصلحة العامة باعتبارها هدفا جوهريا للمرفق العام فقط، بل صار مطالبا أيضا بتحقيق هدف الفعالية (الاجتماعية و الاقتصادية)، و لهذا الغرض، راهنت الدولة على ميكانيزمات جديدة تكفل تحقيق فعالية المرفق العام (المصلحة الخاصة) إلى جانب تحقيق المصلحة العامة، و من هذه الآليات المستحدثة ، تبني أساليب تسيير حديثة للمرفق العام تتمثل في عقود تفويض المرفق العام، بالإضافة إلى العمل على تطبيق المبادئ الحديثة للمرفق العام التي تستهدف فعاليته بالدرجة الأولى ، كما راهنت الدولة على التحول الإلكتروني للإدارة الجزائرية بغية تحقيق الفعالية، خاصة و أن الإدارة الإلكترونية تنطوي على إمكانيات و خصائص كبيرة لها أن تصنع الفارق فيما يخص تفعيل المرفق العام.

**Abstract :**

For the purpose of the state carrying out its basic function of preserving the public interest and the good management of the interests of citizens, and with the aim of ensuring the better conduct of its actions that target this, the state has used the public utility and took it as the primary and preferred means to provide its services and achieve communication with the public of citizens, and as a result the facility is covered with The public is of great importance that made it the focus of administrative law.

With the increasing and intertwining of citizens' interests and in light of the new transformations that covered various fields, the public utility is no longer required to achieve the public interest as a fundamental goal of the public utility only, but it is also required to achieve the goal of effectiveness (social and economic), and for this purpose, I bet The state has adopted new mechanisms to ensure the effectiveness of the public utility (private interest) in addition to achieving the public interest. Among these new mechanisms, it adopts modern management methods for the public utility represented in public utility contracts, in addition to working on the application of modern principles for the public utility that target its effectiveness. In the first place, the state also bet on the electronic transformation of the Algerian administration in order to achieve efficiency, especially since the electronic administration has great capabilities and characteristics that can make the difference in terms of activating the public facility