

المرفق العام المحلي في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الجزائر

الأستاذ/سمغوني زكرياء

أستاذ مساعد "أ"، جامعة سعيدة

المقدمة:

يعتبر المرفق العام من أهم وظائف الإدارة التي تعتمد عليها الدولة في تلبية رغبات و حاجات الجمهور الادارية و الاقتصادية و الاجتماعية و المهنية، حيث عرف الفقهاء المرفق العام من ناحيتين فهو من الناحية الشكلية الهيئة أو المنظمة التي تمارس النشاط و من الناحية الموضوعية يعني الخدمة أو النشاط الذي يشبع حاجات الأفراد الجماعية ، و للمرفق العام دور و أهمية قصوى في الحياة العملية للإدارة العامة، و لقد خص الدكتور سليمان الطراوي هذه الأهمية على الصعيد القانوني قائلا: ان نظرية المرفق العام تؤدي دورها كاملا و من ينكرها فإنما يتنكر لكافة قواعد القانون العام و التي بنيت على أساس الأحكام الضابطة لسير المرافق العامة.

و تنقسم المرافق العامة من حيث أداة الإنشاء إلى مرافق تنشأ بنص تشريعي ليتمكن أعضاء السلطة التشريعية من الاطلاع على نشاط المرفق و ضرورته و قواعده و مرافق تنشأ بنص تنظيمي حيث يخول التشريع في الدولة للسلطة التنفيذية صلاحية إنشائها. كما تنقسم المرافق العامة من حيث امتدادها الإقليمي إلى مرافق وطنية تمتد نشاطها في جميع إقليم الدولة و مرافق اقليمية يقتصر نشاطها في جزء اقليم من الدولة كالولاية و البلدية و هذا ما سوف نتناوله في تبيان المرفق العام المحلي من خلال نص المادة 149 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية و المواد من 126 الى 129 من قانون الولاية.

المبحث الأول: ماهية المرفق العام

يعتبر المرفق العام جوهر و أساس النشاط الإداري خلال اتجاه الدول الحديثة نحو الاقتصاد الحر حيث وجدت المرافق العامة من أجل إشباع حاجات و متطلبات الأفراد الضرورية وفقا لسياسية اللامركزية التي تنتهجها مختلف الدول الحديثة، و تكمن أيضا أهمية المرافق العامة بأنواعها كمعيار للتمييز بين العقود المدنية و العقود الإدارية و تحديد اختصاص القضاء الإداري. و لدراسة المرافق العامة و الاطلاع بالقواعد التي تحكمها إرتئينا تقسيم هذا المبحث كالآتي.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام.

لقد استقر الفقه و القضاء في تعريف المرفق العام على معيارين المعيار العضوي أو الشكلي و المعيار الوظيفي أو الموضوعي فهو من الناحية العضوية كل منظمة عامة تنشئها الدولة و تخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور من ذلك مرفق القضاء و الأمن و الدفاع

و غيرها من مرافق عامة أنشأتها الدولة¹.

ولقد عرف الدكتور أحمد محيو المرفق العام من هذا المفهوم الإدارة بشكل عام ،أما من الناحية الموضوعية فهو الخدمة أو النشاط الذي يشبع حاجة جماعية².

كما يعرف المرفق العام من مفهومه الوظيفي أو الموضوعي كل نشاط تبشره الإدارة العامة أو الأشخاص المعنوية العامة بهدف تحقيق مصلحة عامة أو حاجة عامة للأفراد بالتساوي بمعنى استغلال المرافق العامة بأنوعها حق لكل فرد دون تميز بين الأفراد. و من ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة بالمؤسسة الخاصة كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح³.

إن نشاط المرفق العام يتميز إذن عن النشاط الخاص فالأول تحركه المصلحة العامة و يجب أن لا يهتم بتحقيق ربح ما ، أما الثاني تحركه المصلحة الخاصة بتحقيق الأرباح⁴.

المطلب الثاني: عناصر المرفق العامة.

أولاً: تحقيق المصلحة العامة.

إن أساس و مبرر أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء المرافق العامة التي تقتضيها الحياة العامة للمواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة ، إذ يعتبر المرفق العام مكسب أو ملكية جماعية لأفراد المجتمع الواحد لذا يجب الاستفادة منه بشكل متساوي إضافة إلى المساهمة في الحفاظ عليه حيث يعتبر وإن صح التعبير إرث لجيل حاضر و أجيال قادمة.

¹ / عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري الطبعة الثانية ،جسور للنشر و التوزيع الجزائر 2007، ص 307

² د/ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة ، ، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 340

³ - د/ جابر جاد نصار، العقود الإدارية ، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ص 39

⁴ د.أعمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 307

يرى الفقيه ديجي أن الحاجات العامة هي "النشاطات و الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجاعة و لعدم تأديتها على الوجه الأمل بدون تدخل الحكام".
كما أن المصلحة العامة ليست حكرا على الإدارة فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة، كخدمات البناء والنقل¹، بمعنى مرفق خاص الهدف منه إشباع حاجة جاعية تحت إشراف الإدارة العامة حيث نظرا لتعدد الأشخاص و تعدد حاجياتهم اليومية أسندت الإدارة العامة مركزية كانت أو لامركزية مهمة تسير بعض المرافق إلى أشخاص طبيعية (النقل، الصحة).

ثانيا: الارتباط بالإدارة العامة:

يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية واللامركزية سواء من حيث إنشاء أو تسيره وإدارته أو الغائه فالمرفق العامة الوطنية إنما ترتبط بالسلطة الإدارية المركزية و المرافق العامة المحلية تتبع وحدات الإدارة اللامركزية (البلدية و الولاية) و تخضع لوصايتها².
إذا كان الأصل هو ارتباط المرافق العامة بالإدارة العامة إلا أنه يمكن للدولة أن تعهد إلى أشخاص طبيعيين أو أشخاص معنوية خاصة بإدارة و تسير مرفق عام إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك و هذا ما يعرف بعقد الالتزام ، و أبعد من ذلك يمكن للإدارة العامة أن تعهد إلى الأشخاص الخاصة، إنشاء المرافق العامة و تسيرها لمدة محددة بالقانون، حيث يستفيد الشخص المفوض بإنشاء مثل هذه المرافق العامة من أرباح هذا المرافق و الأمر طبعاً يتعلق بالمرافق العامة الاقتصادية أو التجارية.

ثالثا: خضوع المرفق لنظام قانوني متميز:

إن المشروع الذي رصد لتحقيق مصلحة عامة و أنشأته الدولة و تولت هي إدارته مباشرة أو عهدت به إلى أحد الأفراد أو الشركات (عقد الإلتزام) إنما يحكمه نظام قانوني خاص يختلف من مرفق إلى آخر حسب طبيعته³.
و بطبيعة الحال يتميز هذا النظام القانوني عن النظام الذي يحكم القطاع الخاص بمعنى قواعد قانونية غير مألوفة في القانون الخاص الذي يخضع لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين.

¹ - د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 15

² / محمد صغير بعل، القانون الإداري (التنظيم الإداري النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، ص 207

³ د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 207

المطلب الثالث: أنواع المرافق العامة

لقد قسم الفقه المرافق العامة على عدة معايير فيمكن تقسيمها من حيث طبيعة نشاطها أو السلطة التي تنشئها أو اختلاف دائرة نشاطها و سوق نعرض أقسام المرافق العامة بالتفصيل كالآتي :

أولا : تقسيم المرفق العامة من حيث طبيعة أو نوعية النشاط:

1. المرافق الإدارية :

المرافق الإدارية هي أقدم أنواع المرافق العامة فالشكل التقليدي لها إنما هو الشكل الإداري و أنه من الطبيعي أن يكون أول ما ينشأ من المرافق العامة فالحاجة إليها ماسة في كل مجتمع بشري¹ و مثال المرفق العامة الإدارية مرفق الدفاع، التعليم، الصحة.....إلخ. ويقصد بالمرافق العامة الإدارية المرافق التي تنشئها الإدارات العامة لممارسة وظيفتها الإدارية² و تتمثل الإدارات العامة في الهيئات المركزية و اللامركزية في الدولة.

و عادة ما يرتبط هذا النوع من المرافق بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يعرض قيامها بهذا النشاطات و أن لا تعهد بها للأفراد لما في ذلك من خطورة كبيرة³.

و المرافق الإدارية في غالبيتها تتميز بأن الأفراد لا يستهويهم نشاطها فلا يتصور أن يبادر الأفراد الى إنشاء مرافق للأمن أو القضاء فهذا النوع من النشاط دون غيره يجب أن يلحق بالدولة و يدعم ماليا من قبلها و يسير أيضا من جانبها بصفة مباشرة⁴. نظرا لحساسية مثل هذه القطاعات (الدفاع، القضاء.....إلخ).

إذن يعهد انشاء و تسير مثل هذه المرافق للدولة و تباشر هذه المرافق كافة الأنشطة التي لا يباشرها الأفراد ، اما لعدم الإقبال عليها لانعدام أو لقلّة عاندها أو أرباحها أو لعجز إمكاناتهم عن القيام بها و إما لخطورتها على سلامة و أمن الدولة سياسيا و اقتصاديا أو تربويا.

¹ - أ/ محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 208.

² د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 312.

³ - د/ مصطفى أبو زيد فهد، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ص 283.

⁴ د/ محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 210.

2. المرافق الاقتصادية:

مقارنة بالمرافق الإدارية تعتبر المرافق الاقتصادية حديثة ظهرت من خلال التطور الاقتصادي الذي تعرفه معظم الدول، و يدرج ضمن هذه المرافق، المرافق الصناعية والتجارية. و مثال المرافق العامة الاقتصادية مرفق البريد و مرافق المواصلات السلكية و اللاسلكية، إضافة إلى النقل بالسكك الحديدية و المياه.....الخ.

و يتصل نشاط هذا النوع من المرافق العامة بإنتاج مواد (أدوية) أو تقديم خدمات (النقل) و التي هي أصله من شؤون القطاع الخاص و اهتمامات الأفراد لذا بإمكان الدولة أن تعهد بتسيير مثل هذه المرافق للأشخاص الخاصة. إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها هو أن المرافق الاقتصادية إن خضعت لآليات القانون العام جملة فإنها ستلقي منافسة شديدة من جانب المؤسسات الخاصة، و ربما قد يؤدي إلى زوالها مع مرور الوقت، لذلك اتجه الرأي الحديث في القانون الإداري و قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى تحرير المرافق الصناعية من قيود القانون العام¹.

المرافق المهنية:

هي مرافق تنشأ بغرض إدارة شؤون مهنية معينة و تتمتع ببعض امتيازات القانون العام، وهي تتكون و يتحدد سلطاتها وفقا لأنظمة كل دولة و حسب ظروفها، و يكون الانضمام إليها إجباريا و يشرف على إدارتها مجالس منتخبة من أعضاء المهنة.² و مثال هذه المرافق النقابات المهنية كمنظمة المحامين التي يحكمها القانون رقم 91-04 المؤرخ 1991/01/8. ولقد أخضع المشرع الجزائري بعض المرافق المهنية فيما يتعلق بمنازعتها لجهة القضاء الإداري سواء فيما يشمل المنازعات الناتجة عن التسجيل في المهنة أو أي منازعات أخرى تطبيقا للمادة 20 من قانون المحاماة و المرافق المهنية مثلها مثل المرافق الاقتصادية تخضع لكل من القانونين الخاص و العام ما و كقاعدة عامة فإن المسائل المتصلة بتنظيم المهنة تخضع لأحكام القانون الإداري مثل شروط القيد في النقابة و التأديب، بينما المسائل المتصلة برعاية أعضائها و الدفاع عن مصالحهم فتحكمها قواعد القانون الخاص³.

¹ د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 3-31

² د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 3-31

³ د/ المرجع نفسه، ص 314.

إذا كان كل من المرافق المهنية و الاقتصادية يخضعان لكل من القانونين العام و الخاص إلى أنهم يختلفون في كون أن المرافق المهنية تخضع في بنائها للقانون الخاص و نشاطها للقانون العام و المرافق الاقتصادية من حيث بنائها للقانون العام و نشاطها للقانون الخاص¹.

3. المرافق الاجتماعية:

هي مرافق متميزة بنوعية نشاطها و الخدمات التي تقدمها للجمهور مثل مراكز الضمان الاجتماعي و التقاعد و مراكز الراحة، و يحكمها مزيج من قواعد القانون العام و الخاص كما يفصل القضاء الإداري في المنازعات الناجمة عن أنشطتها و أحيانا أخرى أمام القضاء العادي حسب طبيعة النشاط.

ثانيا: تقسيم المرافق العامة وفق المعيار الإقليمي أو الجغرافي:

1. المرافق العامة الوطنية:

أو ما يعرف بالمرافق القومية وهي التي تمتد ممارسة نشاطها على كامل التراب الوطني و تقدم خدمة عامة لجميع سكان الدولة و غالبا ما تكون ذات أهمية بالغة لذلك تحرص الدولة أن يكون الإشراف عليها بصفة مباشرة حتى تؤدي خدماتها على أكمل وجه نظرا لأهمية هذه المرافق فإن إنشاءها من اختصاص السلطات الإدارية المركزية حيث تمارس نشاطها²

2. المرافق العامة المحلية (الإقليمية):

عكس المرافق العامة الوطنية فالمرافق المحلية تنشأ السلطات اللامركزية في الدولة (الولاية و البلدية) و تمارس أنشطتها على مستوى إقليم جغرافي محدد مثل المذابح البلدية ، النقل الجماعي هذا فيما يخص المرافق المحلية البلدية و حفظ الصحة و مراقبة النوعية فيما يخص المرافق المحلية الولائية.

تعرف هذه لمرافق العامة بالمصالح العمومية البلدية أو الولائية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها و إدارة أملاكها و بهذه الصفة فهي تحدث مصالح تهية قصد التكفل به على وجه الخصوص حسب نص المادة 149 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية بالمسائل التالية:

¹ د/سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 222.
² - د/عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 326.

- التزود بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة.
 - صيانة الطرقات و إشارات المرور .
 - الإنارة العمومية .
 - الأسواق المغطاة و الأسواق و الموازين العمومية.
 - الحظائر و مساحات التوقف .
 - المحاشر .
 - النقل الجماعي .
 - المذابح البلدية .
 - الخدمات الجنائزية و تهيئة المقابر و صيانتها بما فيها.
 - مقابر الشهداء.
 - الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها .
 - فضاءات الرياضة و التسلية التابعة لأملاكها.
 - المساحات الخضراء.
- و يمكن تسير هذه المرافق عن طريق الاستغلال المباشر من الدولة ممثلة بالبلدية باستعمال موظفيها و و سائلها أو عن طريق الامتياز أو التفويض أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية و غالبا ما تتصل هذه المرافق بتنظيم النظام العام و الحياة الاجتماعية اليومية لأفراد الأقاليم.

إضافة للمصالح العمومية البلدية يوجد مصالح عمومية ولائية تتصل بالنشاط اليومي

و الاجتماعي للأفراد قصد تلبية حاجات و مصالح عامة جماعية

إذن تتكون كل من المصالح العمومية البلدية و الولائية من مرافق عامة إدارية

و اقتصادية واجتماعية و محنية قصد إشباع حاجات الأفراد العامة في مختلف المجالات لما يتطلبه الفرد من حاجات متنوعة.

المطلب الرابع : أهمية المرافق العامة.

بناء على إلزامية توفير الدولة للأفراد كل الاحتياجات و تحقيق المصلحة العامة و بناء على اعتماد الدولة نظام المركزية و اللامركزية الإدارية لتحقيق تلك المصلحة يلعب المرفق العام دورا أساسيا لتحقيق حاجيت الأفراد المشتركة من صحة و أمن و ثقافة و كل ما يحتاجه المواطن يوميا. خصوصا المرافق العامة المحلية التي تقرب المواطن أكثر من الإدارة ، و لذلك انتهجت غالبية الدول نظام المرافق العامة الوطنية و المحلية، خصوصا في الوقت الراهن حيث أن المرافق العامة الوطنية لا تستطيع تحقيق كل تلك الحاجات الا ما كان منها حساس و يتعلق بسيادة الدولة،

ولذلك فان المرافق العامة المحلية تعتبر أكثر مؤسسات الدولة التي تحقق نشاط الإدارة بانتظام و إطارا خصوصا في الوقت الذي تتجه فيه غالبية الدول نحو سياسة الإقتصاد الحر الذي يوكل مهمة تسير المرافق العامة لأشخاص طبيعيين و الشركات عن طريق عقد الالتزام و هناك الدول أوكلت مهمة إنشاء المرفق و تسييره و استغلاله لمدة محددة ضمن بنود العقد و استرجاعه بعد ذلك.

و على المستوى الدولي فإن اتجاه النظام الدولي إلى العولمة و تحرير التجارة الدولية بين الدول و كفاءة حرية تداول رؤوس الأموال بين الدول المختلفة ، بدأ معه العقد الوسيلة الأساسية بذلك و اهتمت لجان الأمم المتحدة في إطار مشروعات قوانين نموذجية تدعو الدول للأخذ بها و ذلك للتقريب بين النظم القانونية المختلفة حتى تضمن هذه الآليات تشجيع الاستثمار

و انتقال رؤوس الأموال بين دول العالم و في هذا الإطار نشأت صور جديدة و أنظمة قانونية حديثة مثل التحكيم و عقود البوت¹

المبحث الثاني:النظام القانوني للمرافق العامة.

سوف نعرض هذا المبحث ضمن أربعة مطالب نتكلم في الأول عن إنشاء المرافق العامة و إلغائها ، بعد ذلك سوف

نعرض أهم المبادئ التي تحكمها في مطلب ثان ثم طرق إدارتها ضمن مطلب ثالث.

¹ عقود البوت م عقود البناء و التشغيل و نقل الملكية 5 B.O.

المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المرافق العامة.

أولاً: الإنشاء:

إن إنشاء مرافق عام معناه اعتراف الجهة الادارية المختصة سواء كانت مركزية أو لامركزية بوجود حاجة محلية، و أساس إنشاء المرافق العامة هو حاجة الجمهور لإشباع حاجة عامة معينة مع عجز النشاط الفردي أو عدم قدرته على القيام بإشباع حاجات الجمهور العامة على أحسن وجه¹.

و إذا ما نشأ المرفق العام ، كانت المسألة التالية لإنشائه في مسألة تنظيمه، و تنظيم المرفق العام إنما يقصد به وضع تحديد القواعد القانونية لتي تحكم سير المرفق و نشاطه.

إن إنشاء المرافق العمومية يخلف حسماً إذا كانت مرافق عمومية وطنية أو مرافق عمومية محلية و سوف نفصل ذلك كالآتي:

1. إنشاء المرافق العمومية الوطنية:

إن تحديد السلطة المختصة لإنشاء و تنظيم المرفق العمومي على المستوى الوطني ، يخضع لمعيار وتوزيع السلطات بين الهيئة التشريعية أي البرلمان و الهيئة التنفيذية أي الحكومة، فهي مسألة تخضع لمعالجتها لطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة². فإذا كان دستور الدولة قد قطع بأن إنشاء مرافق ما بالنظر لأهميتها يعود للسلطة التشريعية فإن هذا النوع من المرفق ينشأ بنص تشريعي و إذا كان الدستور عند إستعراضه لصلاحيات السلطة التنفيذية قد حكم بأنه يعود إليها إنشاء بعض المرافق فان قاعدة إنشاء المرفق تكون بموجب نص تنظيمي³.

و إذا أخذنا المثال الفرنسي منذ دستور 1958 نجد أن أحداث المرافق العامة الذي كان تقليدياً من اختصاص المشرع لم يرد ذكره بين المواد المحجوزة للقانون، لهذا فإن إحداثها يتم بالطريق التنظيمي أي بواسطة المراسيم⁴.

أما في الجزائر و بعد صدور دستور 1989، فإن السلطة المختصة بعملية تنظيم و إحداث المرافق العمومية هي السلطة التنفيذية، حيث أن المادة 115 من هذا الدستور التي تحدد المجال التشريعي لا تتضمن موضوع إحداث المرافق العمومية فهي إذن تتخلى عن

¹ - د/سعيد السيد علي ، المرجع السابق ، ص 224

² د/ محمد صغير بعللي، المرجع السابق، ص 211.

³ المادة 119 من قانون الولاية : يمكن للولاية قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها لإنشاء مصالح عمومية ولائية لا سيما في الميادين التالية: الطرقات و الشبكات المختلفة ، مساعدة الأشخاص المسنين و المعوقين و رعايتهم ، النقل العمومي داخل الولاية ، حفظ الصحة و مراقبة النوعية.

⁴ - د/ جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 84.

هذه المسألة للمجال التنظيمي، و في ظل هذا الدستور فإن السلطة التنفيذية يضطلع بها كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة (المادة 116) و بالتالي فإن ممارسة الأولى تأخذ شكل مراسيم رئاسية و تأخذ الثانية شكل مراسيم تنفيذية

مثال:

4. المرسوم الرئاسي رقم 98-337 المؤرخ في 29 أكتوبر 1998 يتضمن تعديل القانون الأساسي للمعهد الوطني لرسم الخرائط.
 5. المرسوم التنفيذي رقم 92-146 المؤرخ في 14 أبريل 1992 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الثقافة و الإتصال.
- أما في مصر يعتبر إنشاء المرافق العامة من إختصاص السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) حيث يتم إنشاؤها بموجب قرار جمهوري طبقاً للمادة 146 من دستور 1972.¹

2. إنشاء المرافق العمومية المحلية:

لقد نص كل من القانون البلدية رقم 11-10 و قانون الولاية رقم 90-09 على إنشاء و إحداث مرافق عامة بلدية و ولائية كالآتي:

أولاً: المؤسسة العمومية البلدية:

يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة من أجل تسير مصالحها²، حيث تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي و تجاري و يجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي

و التجاري أن توازن بين إيراداتها و نفقاتها و تحدد قواعد تنظيم المؤسسة العمومية البلدية و سيرها عن طريق التنظيم³ و كيف عدد و حجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149 حسب إمكانيات و وسائل و احتياجات كل بلدية.

كما خول قانون البلدية الجديد للوالي اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الامن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و ذلك بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها.

ثانياً: المرافق العامة الولائية:¹

¹ أ. ناصر الباد، المرجع السابق، ص. 201.

² د/ محمد صغير بعللي، المرجع السابق، ص. 214.

³ أنظر المواد : 153، 154، 150، 100 من القانون البلدية رقم 10-11.

نصت المادة 119 من قانون الولاية على مايلي:

" يمكن الولاية قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها إنشاء مصالح عمومية ولائية لا سيما في الميادين التالية:

1. الطرقات و الشبكات المختلفة.

2. مساعدة الاشخاص المسنين و المعوقين و رعايتهم.

3. النقل العمومي داخل الولاية.

4. حفظ الصحة و مراقبة النوعية.

وإذا كان قرار إنشاء المرافق أو المصالح العمومية الولائية يتم وفق شروط تحدّد عن طريق التنظيم (خاصة من حيث مصادقة الإدارة المركزية الوصية)، فإن المادة 120 من قانون الولاية تستلزم لصحته توافر إجراء جوهري فيه هو مداولة من المجلس الشعبي الولاّي.

ثانياً:الإلغاء:

إلغاء المرافق العمومية هو وضع حد لنشاطاتها الاعتراف السلطات العمومية بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره، و طريقة الإلغاء هي مبدئياً طريقة الإنشاء بمعنى أنه يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال أي " من يملك الإنشاء يملك الإلغاء، و لهذا يجب أن يكون الالغاء بنفس الأداة القانونية التي أنشئ بها المرفق العمومي أو بأداة قانونية أعلى².

و بالرجوع إلى نصوص الدستور فإن سلطة إلغاء المرافق العمومية هي من اختصاص السلطة التنفيذية ذلك أنها أنشئت من طرفها و نعني بالسلطة التنفيذية السلطات المركزية فيما يخص المرافق العمومية الوطنية و بطبيعة الحال السلطات اللامركزية بالنسبة للمرافق المحلية

و بالتالي يأخذ شكل الالغاء مراسيم رئاسية و أخرى تنفيذية هذا فيما يخص المرافق الوطنية أما المرافق المحلية فإن السلطة القضائية تستطيع حلها، حيث نصت المادة 129 من قانون الولاية "تحدد قواعد تسير المرافق العمومية الولائية و عملها عن طريق التنظيم

¹ محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص. 219.

² د/ ناصر الباد، المرجع السابق، ص. 202.

بالرجوع إلى المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها و سيرها و بأكثر دقة على اجراء الإلغاء¹.

حيث جاءت المادة 26 من ف1 كآآتي: "تنشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي مدة لها، و تحل قانونا بإلغاء المرفق العمومي الذي تتولى تسييره".

المطلب الثاني: المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة.

أولاً: مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي:

يعتبر مبدأ المساواة أمام المرافق العامة المبدأ الأساسي الذي يحكم القانون بصفة عامة و لهذا فإن المساواة أمام الإدارة و المرفق العمومي ، ليست إلا نتيجة على المستوى الإداري للمبدأ العام المتمثل في المساواة أمام القانون² و يمثل مبدأ المساواة أمام القانون حقاً من حقوق الإنسان الذي جاء به الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

و يقصد بالمساواة أمام المرافق العامة التزام هذه الأخيرة بتقديم خدماتها للمنتفعين دون تمييز لا مبرر له. و يعتبر هذا المبدأ حق مكفول دستوريا لجميع أفراد الدولة دون تمييز و على قدم المساواة حيث ينتفع كل مواطن من خدمات هذه المرافق سواء كان ذلك من حقه أو من واجبه³.

إضافة إلى المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة حيث نصت المادة 51 من الدستور⁴ على "يتساوي جميع المواطنين في تول المهام و الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"، و هو ما نصت عليه قوانين الوظيف العمومي بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية 03/06⁵.

يدخل ضمن هذا المبدأ أيضاً حياد المرفق العام أو حياد الإدارة بمعنى مراعاة المصلحة العامة على المصلحة الشخصية ، هذا و قد كفلت المادة 23 من الدستور مبدأ حياد الإدارة.

¹ المواد من 119 الى 130 من قانون الولاية الملغى رقم 90-09

² د/ ناصر الباد، المرجع السابق، ص. 203.

³ نفس المرجع، ص. 205 / المادة 29 من دستور 1996

⁴ المادة 51 من الدستور

⁵ القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03/06.

ثانيا: مبدأ الاستمرارية:

عملا بنص المادة 85 التي تنص على أن "الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية". فإن استمرار المرفق العمومي هو أيضا من أهم مبادئها حيث يوفر المرفق خدمات أساسية للجمهور من ماء و غاز و كهرباء و نظرا لعدم قدرة الأفراد على توفير مثل هذه الخدمات يجب على السلطات الوقوف على سيرها و تنظيمها بصفة تحقق مصلحة عامة، و من ثم فإنه يقع على جميع المسؤولين و في كل المستويات الإدارية الالتزام و التكفل بإدارة و تسير المرفق العام بطريقة سليمة و دائمة مثل التقييد بمواقيت العمل و توفير الوسائل الكفيلة بسير المرفق العام بانتظام و اطراد و بدون انقطاع عند الاقتضاء (نظام الدوام في المرافق الصحية).

كذلك من بين أهم العناصر التي تؤكد على استمرارية المرفق العام هو تقييد المشرع لممارسته حق الاضراب الذي كفله كل من دستور 1996 و دستور 1989، وكذلك القانون رقم 90-11 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب.

و يمكن هذا التقييد في القدر الأدنى من الخدمة ، لضمان استمرار المرفق العام، كذلك قيد المشرع حق الاستقالة ضمنا لمبدأ الاستمرارية و سير المرفق العام بإطراء حيث فرض بعض الإجراءات الإدارية و مواصلة الموظف لتأدية عمله حتى صدور قرار الاستقالة خلال مدة 03 أشهر التي يمكن تمديدتها إلى 06 اشهر.

كما وفر المشرع الجزائري حماية خاصة لأموال الدولة من أجل تلبية المرافق العامة خدمات متساوية للأفراد و تمكن هذه الحماية في الحماية المدنية و حماية قضائية حيث يفرض القانون الجنائي عقوبات متشددة عن كل مساس بأموال و أملاك المرافق العامة، خاصة إذا كانت ماسة بالاقتصاد الوطني.

و تكريسا لمبدأ الاستمرارية، استقر الفقه و القضاء في كل من فرنسا و الجزائر و مصر توافق و معادلة فيما يخص الظروف الطارئة التي قد تعيق تنفيذ صفقة عمومية كزيادة أسعار مثلا، حيث يجب على المتعامل المتعاقد الاستمرارية في تنفيذ الصفقة و يجب على المصلحة المتعاقدة تحمل كل أو جزء من الأعباء المالية الإضافية و هذا ما يعرف بالحفاظ على التوازن المالي للعقد.

ثالثا: مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير:

عملا بخاصية مرونة القانون الإداري الذي يحكم نظام المرافق العامة و الذي يتطلب مواكبة حاجيات الإدارة فإن هذه الأخيرة نفسها مطالبة بتكيف المرافق العمومية و نظام سيرها، وفقا للحاجيات و المقتضيات السائدة، حيث تتجدد و تتغير باستمرار تماشيا مع تلك التطورات و إعمالا لمبدأ قابلية المرفق للتغيير.

أي أن كل التغييرات سواء كانت ذات طبيعة قانونية أو اقتصادية أو تقنية أو تكنولوجية التي تطرأ أو تمس المرافق العمومية، تفرض على السلطة الإدارية أن تكيف نشاطها معها، و في الحالة العكسية سيؤدي إلى انصراف المواطنين عنه و بالتالي توقف المرفق العمومي.

إن مبدأ تكيف المرافق العامة و قابليتها للتغيير يساهم بصورة جادة في تحقيق الخدمات الأوفر و الأحسن و الأمل و بالتالي تحقيق الإدارة لأهدافها من ذلك المصلحة الجماعية و العامة.

و تطبيقاً لمبدأ التكيف يوضع الموظفون بالمرافق العامة في مركز لائحي تنظيمي بحيث يمكن للإدارة أن تعدل إرادتها المنفردة من أوضاعهم و مراكزهم القانونية (الحقوق و الإلتزامات) بما يتوافق و مقتضيات تطوير الأجهزة و الهيئات الإدارية لمواجهة و مواكبة مايطرأ على الاحتياجات العامة من تطورات في مختلف المجالات: التربوية ، الصحية، الأمنية، و غيرها ، كذلك مواكبة بالتطورات التي قد تلحق بالمرفق العام خول المشرع للإدارة تعديل الصفقات العمومية زيادة أو نقصاناً بإرادتها المنفردة من خلال آلية الملحق¹.

المطلب الثالث: طرق إدارة المرافق العامة.

أدى تنوع المرافق العامة و اختلاف مجالات نشاطها إلى تعدد طرق إدارتها بحيث تتواءم كل طريقة مع طبيعة المرفق و ظروفه و طبيعة النشاط الذي تمارسه، و سوف نعرض من خلال هذا المطلب أهم طرق إدارة المرافق العامة كالآتي:

1. الاستغلال المباشر:

يقصد بالاستغلال المباشر أو الإدارة المباشرة أن تقوم السلطة الإدارية (مركزية أو لامركزية) بنفسها و تحت مسؤوليتها بإدارة مرفق عام مستعينة في ذلك بأموالها و موظفيها و مستخدمة وسائل القانون العام، و تعتبر هذه الطريقة هي أقدم طرق إدارة المرافق إطلاقاً و قد لازمت الدولة منذ ظهورها، و تدار بها الآن جميع المرافق الإدارية لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد و عادة ما يعزفون و يمتنعون عن القيام به لأنه لا يدر عليها ربحاً خلافاً لنشاط المرافق الاقتصادية.

¹ - د/ محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص.225.

2- المادة 689 من القانون المدني.

3- أ.د/محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص.231.

4- أ. ناصر الباد، المرجع السابق، ص.207.

5- أ.د/محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص.236.

2. أسلوب المؤسسة العامة: أو الهيئة العامة هو عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة و يتمتع بالشخصية المعنوية و ذمة مالية مستقلة و تعتبر قراراتها قرارات إدارية و عمالها موظفون عموميون أجراء و أموالها أموال عامة و قد أطلق عليها الفقه اللامركزية المرفقية مقابل اللامركزية الإقليمية¹

و قد ضبط هذا الأسلوب بقيدتين هما:

❖ قيد التخصيص: و يقصد به قيام المؤسسة العمومية بأعمال محددة في نص إنشائها.

❖ خضوع المؤسسة لنظام الوصاية: من حق الإدارة المركزية أن تراقب نشاط المؤسسة العمومية بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها، و هذا أمر ترفضه مقتضيات المصلحة العامة.

3. أسلوب الامتياز:

الامتياز أو ما يسمى كذلك التزام المرفق العمومي هو عقد أو اتفاق تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة أو البلدية بموجبه شخص طبيعي أو شخص معنوي من أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص يسمى صاحب الامتياز، بتسيير و استغلال مرفق عمومي لمدة محددة و يقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله و أمواله و متحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك² و لقد عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر عقد الالتزام بأنه: " إلزام المرافق العامة ليس إلا عقد إداريا يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضيات القيام على نفقة و تحت مسؤوليته المالية، بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية و طبقا للشروط التي توضع له بأداء خدمة عامة للجماهير و ذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن و استيلائه على الأرباح"³

الخلاصة:

يعتبر المرفق العام أهم و سيلة تمكن مؤسسات الدولة من تسيير شؤونها تحقيقا لرغبات الأفراد و خصوصا المرافق العامة المحلية بحكم مركزها الاقليمي و قربها من المواطنين على المستوى البلدي أو الولائي و لهذه الأهمية القصوى مجال ضمن قانون البلدية الجديد الذي كرس مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية من خلال اعلام المجالس البلدية المواطنين و استشارتهم في بعض الأحيان اذا اقتضت ذلك

¹ د/ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص.233.

² د/ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص.233.

³ د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.350.

³ د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.350.

مصلحة البلدية لما قد يقدموه من مساهمة مفيدة بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم، و أبعد من ذلك يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية مع مراعاة أحكام المادة 56 من قانون البلدية.

قائمة المراجع

- ¹ - د/ عمار بوضياف، الوخيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر و التوزيع الجزائر 2007.
- ² - د/ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية،
- ³ - د/ جابر جاد نصار، العقود الإدارية، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة
- ⁴ - أ/ محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع.
- 5- د/ مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ص 283 .
- 6- د/ سعيد السيد علي ، أسس و قواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2007 ص 218 .
- 7- أ. ناصر الباد ، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد، ص. 201.

قائمة المصادر:

- 1- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37
- 2- قانون رقم 90-09. مؤرخ في 12. رمضان عام 1410. الموافق 7. ابريل سنة 1990. يتعلق بالولاية الملغى.
- 3- دستور 1996 "
- 4- القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03/06.