

جامعة سلافيك 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات في نظرية المرفق العام والمؤسسات العمومية

خاصة بطلبة السنة الثانية ماستر

تخصص : إدارة عامة

من إعداد : د/كعرار سفيان

السنة الجامعية

2025/2024

يشكل موضوع المرافق والمؤسسات العمومية ²قلا خصباً للدراسات الإدارية ، فالمرفق العمومي وبتدرجته القيمة المرتبط بـ³بيعة دور الدولة (⁴أرسـة ، متدخلـة ، ضابـطة) يلعب دوراً مهماً على صعيد تكريس النشاط الإداري المقترن بامتيازات السلـطة العامة ، سواء كان هذا النشاط متمظـهراً بثوب عضوي وبالتالي الأشخاص العامة أو متمظـهراً بثوب موضوعي وبالتالي الأشخاص الخاصة المسيرة لمرفق عمومي.

تكمُن أهمية المرفق والمؤسسة العمومية في أنها قد ترقى لتشكّل جوهر وجود الدولة ، فالمرافق العمومية لم تؤسس إلا لتلبية الحاجيات الأساسية التي يلبيها المجتمع لذلك فإن الترق للمنظومة القانونية والقضائية التي تضبط الجانب المرفقي سيبقى أمراً في غاية الأهمية لعله تشكّله الوجه الإيجابي لتدخل السلطة العمومية فيما يتعلق بالنشاط الإداري ، بل إن أهمية المرفق العام تبرز بوضوح فيما يخص نقلة تكيف النزاع القضائي وتوزيعه بين القاضي الإداري أو العدلي ، فهذا المعيار (معيار المرفق العام) لئلا بقي عتيدا مستقرا مقارنة مع المعايير الأخرى التي ربما لم يبق منها إلا بعض الآثار وأنها لم تعد لتشكّل إلا الاستثناء في ضوء التصور الفقهي والقضائي للجمع بين المعايير.

إن تعقد مادة المرافق والمؤسسات العمومية يرجع بالأساس للتعدد القيمي الذي يميزه من خلال وجود مرافق عمومية مسيرة من قبل أشخاص عمومية وفقا لقواعد القانون الخاص وأيضاً مرافق عمومية مسيرة من طرف خواص ولكنها تخضع لقواعد القانون العام وهو الوضع المؤدي إلى صعوبات على مستوى التعامل مع هذه المرافق سواء على مستوى القانون الم²بق أو على مستوى الاختصاص القضائي.

اذ^[2]لاقا من هذه المع²يات التمهيدية سنحاول تناول موضوع المرافق والمؤسسات العمومية من خلال الت²رق للمحاور التالية :

المحور الأول : مفهوم المرفق والمؤسسة العمومية

المحور الثاني : النظام القانوني للمرافق والمؤسسات العمومية

المحور الثالث : المبادئ المبنية على المرافق والمؤسسات العمومية

المحور الرابع : طرق تسيير المرافق والمؤسسات العمومية

المحور الخامس : إصلاح المرافق والمؤسسات العمومية في الجزائر

المحور الأول

مفهوم المرفق العمومي والمؤسسة العمومية

يختلف مدلول المرفق العمومي عن مدلول المؤسسة العمومية في النظام القانوني الجزائري ، لذلك سنتناول مفهومهما بشكل منفصل ، فنتلرق بداية لمفهوم المرفق العمومي (أولا)، ثم نخرج على مفهوم المؤسسة العمومية (ثانيا).

أولا : مفهوم المرفق العمومي

سنتلرق فيما يلي لعناصر تعريف المرفق العمومي (أ)، أنواع المرافق العمومية (ب) تمييز المرافق العمومية عن الكيانات المشابهة (ج)، معايير التمييز بين المرافق العمومية الإدارية والمرافق العمومية الصناعية والتجارية (د)، ثم نتلرق لمعايير قيام التتابع المرفقي في الشخص الخاص (ه).

أ. تعريف المرفق العمومي

يختلف تعريف المرفق العمومي لسبب الزاوية التي ننظر منها للشيء المعرف ، إذ يمكن تعريف المرفق العمومي من زاوية المعيار العضوي (1) كما يمكن أن نعرفه من زاوية المعيار الموضوعي (2).

1. التعريف العضوي للمرفق العمومي

ينصرف مدلول المعيار العضوي إلى إضفاء التتابع المرفقي انتلاقا من مجرد وجود الجهاز العمومي المستهدف لإشباع الحاجيات العمومية ، وبالتالي فإن تعريف المرفق العمومي من المنظور العضوي سينتلق أساسا من عنصر التنظيم Organisation كمدلول شامل للأوجه المظهرية أو الثوب الذي يمكن أن يرتديه المرفق العمومي فقد يرتدي هذا المرفق ثوب الهيئة العمومية ذات التتابع الإداري على سبيل المثال ، كما قد يرتدي ثوب الهيئة العمومية ذات التتابع الصناعي والتجاري.

واندلاقا من هذه المعانيات يعرف الفقيه هوريو المرفق العمومي من منظور المعيار العضوي على أنه "منظمة عامة تملك من السلطات والاختصاصات ما يكفل القيام بخدمة معينة تؤديها للجمهور على نحو منتظم"¹، ويعرفه الدكتور محمد الصغير بعلي على أنه "الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص والأموال (الأشياء) الذي ينشأ ويؤسس لإنجاز مهمة عامة معينة"²، كما يعرفه الدكتور عمار بوضياف بأنه "كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق الحاجات الجمهور"³.

2. التعريف الموضوعي للمرفق العمومي

ينصرف مدلول المعيار الموضوعي إلى إضفاء الابع المرفقي اندلاقا من وجود نشاط مستهدف لإشباع الحاجيات العمومية وبالتالي لا يشترط وجود الجهاز العمومي في هذه الحالة فقد يكون النشاط صادرا عن جهاز خاص كالمنظمة المهنية أو الاتحادية الرياضية وبالرغم من ذلك يتصف بالابع المرفقي، وعلى هذا النحو يعرف الفقيه دولوبادار بأنه "كل نشاط يباشره شخص معنوي عام أو تحت رقابته مستعملا لنظام مغاير للقانون المشترك (الخاص)"⁴، ويعرفه الدكتور محمد الصغير بعلي بأنه "النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلي الحاجيات عامة للمواطنين"⁵، كما يعرف الدكتور عوابدي عمار المرفق العمومي في هذه الحالة على أنه "النشاط العام الذي يستهدف تحقيق أهداف عامة تتمثل في إشباع الحاجات العامة في الدولة".

ب. أنواع المرافق العمومية

تتنوع المرافق العمومية أساسا إلى مرافق عمومية من ايث طبيعة النشاط (1)، مرافق عمومية من نا اية الشخصية المعنوية (2)، مرافق عمومية من نا اية مصدر إنشائها (3)، مرافق عمومية من نا اية الامتداد الإقليمي (4)، مرافق عمومية من نا اية الابع الجوهري (5) ومرافق عمومية من نا اية الابع السيادي (6).

¹ بن سرية سعاد، «محاضرات في قانون المرافق العمومية»، موجهة لللبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون عام معيق، جامعة أمجد بوقرة، بومرداس، 2020/2019، 5.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع، 204)، 206.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري (الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2017)، 430.

⁴ بعلي، القانون الإداري، 206.

⁵ نفس المرجع والمكان.

1. المرافق العمومية من ناحية طبيعة النشاط

تتنوع المرافق العمومية ^[2]سبب طبيعة النشاط إلى مرافق عمومية إدارية (1)، مرافق عمومية صناعية وتجارية (2) ومرافق عمومية مهنية (3).

1.1. مرافق عمومية إدارية

تمثل المرافق العمومية الإدارية المهمة التقليدية للدولة ، إذ يعتبر هذا النشاط جوهر وجود الدولة قبل ظهور النماذج التسييرية الجديدة كالهياآت العمومية الصناعية والتجارية ، ينعقد اختصاص النظر في منازعتها للقاضي الإداري كأصل ، وللقاضي العدلي كاستثناء وذلك ^[2]ال وجود ضوابط المعيار القانوني* .

2.1. مرافق عمومية تجارية وصناعية

ارتبط ظهور هذا النوع من المرافق بقرار Bac d'Eloka الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية سنة 1921 من خلال التأسيس لنموذج تسييري جديد للمرافق العمومية ، وتتميز هذه الهياآت بال^[2]ابع المرفقي المفترض القانوني التنظيمي على العكس مع علاقة المؤسسة العمومية الاقتصادية التي قد تتقاطع مع المرفق العمومي ب^[2]ريق تعاقدية وليس قانوني تنظيمي فيما يؤدي تحميلها لهذا العبئ إلى الحصول على تعويض يعادل هذا الالتزام المرفقي .

يختص القضاء العدلي كأصل في النظر في منازعات هذه المرافق في ^[2]ين يختص القضاء الإداري بالفصل في منازعاتها وفقا لضوابط المعيار الموضوعي .

3.1. مرافق عمومية مهنية

تعتمد المرافق العمومية المهنية على قاعدة التأهيل الانفرادي في علاقتها مع المرفق العمومي (عكس الهيئة العمومية أو باقي الأشخاص الخاصة التي يكون التأهيل فيها تعاقديا أو اتفاقيا) ، وتعتبر المنظمة المهنية

* المعيار القانوني هو النص القانوني الذي ينزع اختصاص النظر في النزاع من القاضي الأصيل (القاضي الإداري) مانحا إياه لقاضي آخر سواء كان القاضي العدلي (كالمنازعة الجبركية) أو القاضي الدستوري (كمنازعات الانتخابات الرئاسية الموجهة ضد قرارات السلالة المستقلة لمراقبة الانتخابات).

شخصاً من أشخاص القانون الخاص يسير المرفق العمومي Une personne privée qui gère un service public .

شكل قرار Bouguen الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي سنة 1943 التأسيس القضائي لهذه المرافق العمومية معتبراً أن المنظمة المهنية (المجلس الأعلى لنقابة الأطباء في القضية) وإن لم تشكل مؤسسة عمومية بالمعنى التقليدي الإداري فإنها تساهم في سير المرفق ، وتعتبر هذه القضية لا تقي على قضية Monpeurt لسنة 1942 الصادرة أيضاً عن مجلس الدولة أين اعتبر المؤسسة الخاصة - التي قامت بعرقلة إنتاج إيدي المؤسسات - إدارية لأن القرار الصادر عنها يتعلق بوظيفة للمرفق العمومي ، ويمكن التقارب بين الاجتهادين هنا هو ربط مجلس الدولة الفرنسي لمهمتي كلا الجهازين (المنظمة والمؤسسة الخاصة) بالرقابة وتنظيم ممارسة وظيفة من وظائف المرفق العمومي .

2. المرافق العمومية من ناحية الشخصية المعنوية

تسبب هذا المعيار فإن المرافق العمومية تنقسم إلى مرافق عمومية ذات شخصية معنوية (1.2) ومرافق عمومية دون شخصية معنوية (2.2).

1.2. مرافق عمومية ذات شخصية معنوية

يعتبر المرفق العمومي متمتعاً بالشخصية المعنوية إذا اشتمل النص المنشئ له على هذه الشخصية ، وإذا أمكن توليد الموقف اتجاه بعض هذه المرافق كالمؤسسة (الهيئة) العمومية ذات النطاق الإداري كأحد خصائص اللامركزية المرفقية فإنه لا يمكن أن نسلك نفس الموقف اتجاه بعض المرافق الأخرى وذلك مثل سلطات الضبط المستقلة ، فبعضها يحوز على الشخصية المعنوية كسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، لجنة ضبط الكهرباء والغاز ووكالات ضبط المحروقات ، سلطة ضبط النقل ، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية أو مجلس المنافسة ، في حين أن البعض الآخر لا يحوز على هذه الشخصية كما سنرى أدناه .

يمكن القول - قول نقطة الشخصية المعنوية الخاصة بسلطات الضبط - أن الوضع في الجزائر يتعامل معها باعتبارها صابة شخصية معنوية كأصل والاستثناء أنها تكون بدون هذه الشخصية ، في حين أن الوضع في

فرنسا يختلف من خلال وجود سلطات ضبط من الجيل الأول (Autorités administratives indépendantes) وهي السلطات التي لا تحوز على الشخصية المعنوية وبالتالي تتحمل الدولة المسؤولية الإدارية بدلا عنها ، والأخرى من الجيل الثاني (API (Autorités publiques indépendantes) (ظهرت سنة 2003) وتتمتع بالشخصية المعنوية عكس الأولى ، وبالتالي فإن الدولة هنا لا تتحمل المسؤولية الإدارية عوضا عنها باعتبارها تتمتع بحق التقاضي كأحد نتائج قيام شخصيتها المعنوية.

2.2. مرافق عمومية دون شخصية معنوية

لا تتمتع بعض المرافق بالشخصية المعنوية وبالتالي فإن مسؤوليتها تكون تابعة لا مستقلة ، ونشير هنا إلى مرفق الوزارة الذي لا يتمتع بهذه الشخصية بل يستمدّها فقط من الدولة (كإدارة مركزية) وبالتالي فإن رفع الدعوى ضد مرفق الوزارة سيعتبر بمثابة رفع دعوى على غير ذي صفة (رغم وجود بعض التساهل العملي أمام القضاء)، ومن باب أولى مرفق المديرية الولائية (التنفيذية أو المصلحة الخارجية للوزارة) إذ لا يمكن قبول مقاضاتها إلا إذا كانت قائمة على تفويض التقاضي ، وهنا بالذات تفرّج مسألة "تفويض التوقيع" و"تفويض الاختصاص" ، فالأولى -باعتبارها تتميز بالتابع الشخصي سينسب القرار إلى المفوض وهو الوزير -لا يترتب عنها أبدا تفويض الحق في التقاضي إذ يبقى الاختصاص القضائي هنا ثابتا للسلطة الأصلية ، في حين أن الثانية وباعتبارها تشكل نقلا للسلطة فإن الاختصاص القضائي ينتقل بدوره¹.

كما أن بعض سلطات الضبط المستقلة لا تحوز على الشخصية المعنوية وذلك كلجنة الإشراف على التأمينات ، مجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية ، ونذكر هنا أيضا المركز الوطني للسجل التجاري وسلطة ضبط المياه واللتان لا تتمتعان بهذه الشخصية غير أن هاتين السلطتين تم منحهما الشخصية المعنوية ، الأولى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 68-92 إذ تنص المادة 3 منه على أن "يوضع المركز تحت إشراف وزير العدل ويؤدي مهمة المرفق العمومي وهو يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" ، والثانية بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08 والتي نصت على أن "تتمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" ، وهي كارثة حقيقية إذ لا يمكن منذ الشخصية المعنوية إلا بموجب قانون وهنا منحت

¹ عيجدة ، ن. ومولفرة ، ن. (2015). منازعات المصالح الخارجية للدولة : غموض وعدم استقرار. مجلة الدراسات القانونية والسياسية ، 1(2) ، 397-412 ، ص 402.

هذه الشخصية بموجب التنظيم ، إن الشخصية المعنوية ونزولا عند مقتضيات المادة 49 من القانون المدني هي من صميم صلاحيات المشرع¹.

3. المرافق العمومية من ناحية مصدر إنشائها

تتنوع المرافق العمومية من ناحية مصدر إنشائها لتشمل المرافق العمومية الدستورية (1.3) المرافق العمومية التشريعية (2.3) والمرافق العمومية التنظيمية (3.3).

1.3. المرافق العمومية الدستورية Services publics constitutionnels

ظهر مصطلح المرافق العمومية الدستورية لأول مرة في قرار « Privatisation » سنة 1986 من طرف المجلس الدستوري الفرنسي ، وهي المرافق التي تجد أساسها في الأكام الدستورية ، وليس بالضرورة أن يكون المرفق وطنيا متى يتصف بالتابع الدستوري ، كل المرافق الدستورية هي مرافق وطنية والعكس غير صحيح²، وعلى هذا الأساس رفض المجلس الدستوري الفرنسي الاعتراف بدستورية مرفق الاتصالات Télécommunication بالرغم من أنه اعترف به كمرفق وطني.

تنقسم المرافق العمومية الدستورية إلى نوعين أساسيين :

- مرافق دستورية بطبيعتها Services publics constitutionnels par nature

- مرافق عمومية مدسترة Services publics constitués

من المهم الإشارة هنا إلى أن هذا النوع من المرافق لا يسير إلا من قبل شخص عمومي على العكس مع المرافق العمومية الوطنية ذات الأصل التشريعي les services publics nationaux simplement législatifs والتي يمكن تسييرها من طرف شخص خاص (قرار المجلس الدستوري الفرنسي في قضية France Télécom بتاريخ 23 جويلية 1996).

¹. محمد الأخضر بن عمران ، محاضرات في الهيئات الإدارية المستقلة ، موجهة للطلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري ، جامعة باتنة 1 ، 2021-2022 ، ص 62 وما بعدها.

2.3. المرافق العمومية التشريعية

يختص المشرع وفقا لنص المادة 139-29 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بخلق فئات المؤسسات وبالتالي لا يمكن لأي إدارة أن تنشأ مؤسسة (هيئة) عمومية إلا انطلاقا من القائمة التي اعترف بها المشرع أي من قائمة موجودة مسبقا Etablissements publics préexistants.

إن إسناد اختصاص فئات المؤسسات للمشرع الجزائري يعني أن السلطة التنظيمية لا تملك حق إنشاء مؤسسة عمومية ذات ثوب جديد، بل عليها أن تركز على النماذج المؤسساتية الموضوعة مسبقا من قبل المشرع وهو ما يعني أن المرسوم المنشئ لمؤسسة غير موجودة ضمن هذه الفئات سيكون معيبا لعدم المشروعية أو لعدم الدستورية، وسنعود بالتفصيل لمسألة فئات المؤسسات أدناه.

3.3. مرافق عمومية تنظيمية

وهي المرافق المنشئة بواسطة التنظيم مع ملائمة أن إنشاء مؤسسة معينة ينبغي أن يكون كما أسلفنا وفقا للفئات التي تبناها المشرع، أما إذا كانت هيئة غير مسماة أو غير مصنفة أي لا تظهر طبيعتها القانونية فإنه سيُلجأ إليها إلى معيار قزمة المؤشرات (القرائن) Faisceau d'indices لتكييفها، فإذا رجعنا مثلا إلى هيئة وسيط الجمهورية المنشئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45 فإننا لا نلمس تكييفا قانونيا صريحا باستثناء مصداق هيئة الةعن غير القضائية غير الكافي لعملية التكييف، وهنا نكون بصدد المرافق العمومية غير المكيفة والتي سنتناولها أدناه.

4. المرافق العمومية من ناحية الامتداد الاقليمي (المعيار الإقليمي)

تنقسم المرافق العمومية قسب هذا المعيار إلى مرافق عمومية وطنية (1.4) وأخرى محلية (2.4).

1.4. المرافق العمومية الوطنية

تمتد المرافق العمومية الوطنية لتغلي من ناحية الاختصاص كامل إقليم الدولة، فهناك مرافق عمومية وطنية منشئة بموجب الدستور (مرافق عمومية وطنية دستورية) كالمجلس الأعلى للقضاء (م 180 من

التعديل الدستوري لسنة 2020)، مرفق المحكمة الدستورية (م 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، كما أن هناك مرافق عمومية وطنية منشئة بموجب القانون كالمؤسسة العمومية ذات الصّابع العلمي والثقافي والمهني EPSCP (كالجامعة والمراكز الجامعية والمدارس والمعاهد العليا) والتي أنشئت بموجب المادة 31 من القانون 05-99 مؤرخ في 4 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي وكذلك المؤسسة العمومية ذات الصّابع العلمي والتكنولوجي EPCT، كما أن هناك مرافق عمومية منشئة بموجب التنظيم وذلك كهيئة وسيط الجمهورية المنشئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 45-20 مؤرخ في 15 فبراير 2020.

2.4. المرافق العمومية المحلية

لا يغفل المرفق العمومي المحلي سوى جزء من الوطن فيكون بذلك المرفق بلديا أو ولائيا، إذ يمكن للجماعات الإقليمية أن تنشئ مرافق عمومية محلية، كقانون البلدية 10-11 في المادة 153 أين يعرّف للبلدية هذه الصلاحيّة من خلال إنشاء المؤسسة العمومية البلدية (إدارية أو صناعية وتجارية)، وبدوره يمنح قانون الولاية رقم 07-12 بموجب المادة 146 هذه الصلاحيّة (المؤسسة العمومية الولائية) بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

5. المرافق العمومية من ناحية الطابع الجوهري

تنقسم المرافق العمومية من ناحية معيار الصّابع الجوهري إلى مرافق عمومية إجبارية (1.5) ومرافق عمومية اختيارية (2.5).

1.5. مرافق عمومية إجبارية

يوضّح القانون مسألة الإجبارية من عدمها بمعنى ستصّب معه سلّة الإدارة في إنشاء الرّفق العمومي مقيدة وليست تقديرية، يكون إنشاء المرافق إجباريا في الصّالتين الحالة الأولى تكون الإجبارية مستمدة من المبادئ الدستورية¹ وهو ما ينصرف نحو المرافق السيادية على سبيل المثال أو المرافق التربوية بسبب التعليم الإجباري الذي يضمّنه الدستور على سبيل المثال ويدخل بهذا الصدد ضمن المجال الإجباري مرافق الأمن،

¹. Renan Le Mestre, *droit du service public* (Paris : Gualino, 2003) : 90.

العدالة ، الأرشفة ، الحالة المدنية ، النظافة ، التهجير ، المياه باعتبارها مرافق أساسية لحياة وأمن الإنسان ،
والحالة الثانية مرتبطة بالالتزامات الدولية مثل مرافق اللجوء المنبثقة عن اتفاقية جنيف 1951 في فرنسا مثلا
يتجسد هذا المرفق في الديوان L'office الفرنسي لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية (OFPRA)¹.

2.5. مرافق عمومية اختيارية

تعتبر المرافق العمومية الاختيارية غير أساسية فيما يخص الحاجيات المواطن ، وهنا لا يتدخل القانون تاركا
قرية إنشائها للسلسلة التقديرية للإدارة ، ولعللة عدم تقاطع طبيعة هذه المرافق مع الحاجيات الأساسية
للمواطن فإنها قد توجد في بعض الولايات والبلديات ولا توجد في بلديات أو ولايات أخرى.

6. المرافق العمومية من ناحية الطابع السيادي

تنقسم المرافق العمومية لسبب معيار التتابع السيادي إلى مرافق عمومية سيادية (1.6) وأخرى غير سيادية
(2.6) وهو ما سنفصله فيما يلي.

1.6. المرافق العمومية السيادية

ينصرف مفهوم المرافق العمومية السيادية Services publics régaliens إلى المرافق العمومية الإجبارية
التي لا يمكن تسييرها إلا من قبل شخص عمومي بالنظر لاعتبارات السرية والثقة وذلك كمرفق الدفاع ، الأمن
والعدالة فهي بذلك مرافق لا يمكن تفويض تسييرها باعتبارها من المهام الأصلية التي تقوم عليها الدولة وهي
مرافق يتصف تسييرها بالتتابع الإداري باعتبارها من المهام التقليدية للدولة.

2.6. المرافق العمومية غير السيادية

على العكس مع المرافق العمومية السيادية فإن المرافق العمومية غير السيادية لا تقتزن بالتتابع السيادي ،
قد تكون المرافق العمومية إجبارية ولكنها غير سيادية فيمكن أن تفويض تسييرها كمرفق التعليم الجامعي
أو التربوي ، ومن باب أولى إمكانية تفويض تسييرها إذا كانت مرافق عمومية اختيارية.

¹. Ibidem .,

ج. تمييز المرافق العمومية عن الكيانات المشابهة

تتميز المرافق العمومية عن بعض الكيانات التي تتشابه معها في بعض العناصر ، سنتناول هنا تمييز المرافق العمومية عن الجمعيات (1) ، تمييز المرافق العمومية عن النقابات (2) ، تمييز المرافق العمومية عن الغرف المهنية (3) وتمييزها أخيرا عن الأزاب السياسية (4).

1. تمييز المرافق العمومية عن الجمعيات

لا يعد معيار المصلحة العامة كافيا بذاته لقيام مرفق عمومي إذ يجب أن يقترن مع عناصر أخرى ، وبالتالي فإن هذا المعيار لو ²لده يعتبر معيارا مهجورا ، إن قيام الجمعيات على هدف المصلحة العامة يجعلها مشابهة للمرفق العمومي ، غير أن غياب ارتباط الجمعية مع المرفق العمومي عضويا ووظيفيا وبالتالي غياب مظاهر امتيازات السلالة العمومية- سيجعل الفرق واضحا بين الكيانيين ، إذ أن الجمعية هي شخص من أشخاص القانون الخاص في ³لن أن المرفق العمومي هو شخص عمومي ب⁴ليعته.

2. تمييز المرافق العمومية (المهنية) عن النقابات

يتداخل مدلول النقابة المدافعة عن ⁵لقوق الموظفين والعمال بالمرفق العمومي Syndicat مع ⁶أنواع المرافق العمومية وهو المرفق العمومي المهني المتمثل في المنظمات (النقابات) المهنية Les ordres professionnels والذان يعملان على ⁷لماية مصالح ⁸المنتسبين لها فضلا عن أنهما من أشخاص القانون الخاص ، غير أن مكن الاختلاف بينهما هو إجبارية الانضمام للنوع الثاني فضلا عن ارتباطه بتسيير المرفق العمومي ، أما النقابة فهي لا ترتبط بالمرفق العمومي بل تدافع عن مصالح ⁹الموظفين والعمال المنخرطين فيها ، وبالتالي فإن الاختصاص القضائي بالنسبة للنقابة (¹⁰ل غياب الإدارة ك¹¹رف عن النزاع) سينعقد للقاضي العدلي ، في ¹²لن أن الاختصاص القضائي للمنظمة المهنية سينعقد للقاضي الإداري إذا كان نشاطها ذا طابع إداري (بمحددات المعيار الموضوعي) وبالتالي و¹³لتي في ظل غياب الإدارة عن النزاع فإن الاختصاص ينعقد في هذا المقام للقاضي الإداري.

3. تمييز المرافق العمومية (المهنية) عن الغرف المهنية

تتميز المرافق العمومية (المهنية) عن الغرف المهنية (كالغرفة الفلاّية، السّياّية وغيرها) من ناحية أن الأولى من أشخاص القانون الخاص والثانية من أشخاص القانون العام كما أن علاقة الثانية بالمرفق العمومي علاقة قانونية دائمة ومفترضة Présumée (لا تحتاج إلى إثباتها) في حين أن الأولى علاقتها بالمرفق العمومي قانونية جزئية (غير دائمة) وغير مفترضة، ويختلفان من ناحية أخرى فيما يتعلق بالزامية الانخراط إذ لا يمكن ممارسة المهنة في إطار المنظمة المهنية إلا عن طريق الانضمام لهذه الأخيرة على العكس مع الغرفة المهنية أين يمكن للحرفي أن يزاول مهنته بمعزل عن إجبارية الانضمام، ومن جهة أخرى يتشابه الكيانان من ناحية أنهما يسيران مرفقا عموميا، الأولى تعد مرافق عمومية مهنية فيما تعد الثانية مرافق عمومية ذات طابع تجاري وصناعي، وقد يتشابهان في بعض الأحيان حتى في التسمية كتسمية الغرفة بالنسبة لمنظمة المحضرين القضائيين غير أن هذه الأخيرة هي غرفة مهنة Chambre de profession في حين أن الغرفة المهنية هي غرفة Chambre de métier.

4. تمييز المرافق العمومية عن الأحزاب السياسية

لا تعد الأحزاب السياسية من قبيل المرافق العمومية عضويا ولا يمكن أيضا أن تتقاطع موضوعيا مع المرفق العمومي، إلا إذا استثنينا تاريخيا مرّلة الحزب الوّاد إذ كان الحزب آنذاك ممثلا داخل الإدارة العمومية فدستور 1976 أرسى بموجب المادة 97 دورا مهما لحزب جبهة التحرير الوطني فتعاظم بذلك دوره داخل الإدارة¹، كما أن الميثاق الوطني أوجب ضرورة إسناد مناصب المسؤولية داخل الإدارة لمناضلي هذا الحزب فأصبّ هذا الأخير مسيّرًا على الإدارة تخذليًا وتوجيهًا ومراقبة²، لكن وبالرغم من كل هذه المعطيات فإن الحزب السياسي لا يمكن أن يكيف كمرفق عمومي باعتباره شخصا خاصا ولا يسير مرفقا عموميا.

غير أن الإشكال المّروح في القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأزّاب السياسية من خلال نص المادة 75 على أن "يكون مجلس الدولة مختصا في الفصل في كل النزاعات الناجمة عن تّطبيق أكام هذا القانون

¹ زوايمية، ع. ن. (2013). الإدارة العمومية الجزائرية: الواقع وتّمية التغيير، مجلة البحوث السياسية والإدارية، 2(1)، 122-140، ص

² نفس المرجع والمكان، نقلا عن: بولقريعات، ب. (1982). القايّدة الإدارية ودورها في تّطوير الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ص 144-153.

العضوي" وهي المادة التي طرقت معها إشكالا عمليا^[2] حول مدى اختصاص القاضي الإداري^[3] حقيقة بكل نزاعات الأتزاب السياسية وبالتالي هل أن عقد هذا الاختصاص —بموجب هذه المادة- سيؤدي إلى قيام مرفق عمومي ذو طابع إداري؟ ، وبمعنى آخر هل تو^[4]ي هذه المادة بوجود آثار للمعيار العضوي ، أم أنها تو^[5]ي بوجود آثار للمعيار الموضوعي وبالتالي تقاطع الحزب السياسي مع المرفق العمومي وظيفيا؟.

إن ترق المادة آنفة الذكر لمنازعات الأتزاب السياسية لن ينصرف من نائية المدلول إلى منازعات الحزب المتعلقة بتسييره الداخلي وعلاقاته مع منخرطيه (ت^[6]تى ولو تعلق الأمر بالجانب التأديبي عكس المنظمة المهنية أين ينعقد الاختصاص للقاضي الإداري لوجود علاقة مرفقية) إذ يبقى الاختصاص معقودا للقاضي العدلي بدون شك ، وما مناط اختصاص القاضي الإداري هنا إلا لعللة ارتباط منازعات الأتزاب السياسية بوجود الدولة طرفا فيها (وزير الداخلية أساسا) ، وسبق لمجلس الدولة الجزائري أن أفتى في هذه النازلة بموجب القرار رقم : 079061 بتاريخ 2012/05/03 وهي القضية المتعلقة بدعوى إبدال^[7] أشغال مؤتمر غير عادي لحزب سياسي و^[8]كم^[9]ينها بعدم الاختصاص مزيلا كل غموض عن هذه الوضعية التي أدت عمليا إلى سوء توجيه الدعاوى الحزبية.

د. معايير التمييز بين المرافق العمومية الإدارية والمرافق العمومية الصناعية والتجارية

لا تخضع المرافق العمومية الإدارية Les SPA والمرافق العمومية التجارية والصناعية Les SPIC لنفس النظام القانوني الم^[10]بق ، وبالتالي يمكن بسهولة معرفة ما إذا كنا بصدد هذا النوع أو ذاك بالرجوع إلى القانون المنشئ لهما (المعيار القانوني أو معيار النص La qualification textuelle) ، غير أن الإشكال الم^[11]لروح هنا أننا سنكون في بعض الأ^[12]يان أمام مرفق غير مصنف (كما سنرى أدناه) لم يت^[13]رق النص القانوني المنشئ له ل^[14]بيعته القانونية بصفة صريحة وبالتالي يصعب معرفة تكييف المرفق العمومي ومنه ضبابية الوصول إلى النظام القانوني الم^[15]بق (القانون الإداري أو القانون الخاص) وكذا الاختصاص القضائي (قضاء إداري أم عدلي) ، من أجل الخروج من هذا المأزق كرس مجلس الدولة الفرنسي ثلاثة معايير وذلك منذ قرار Union syndicale de l'industries aéronautiques لسنة 1956.

سنتناول هذه المعايير فيما يلي من خلال : معيار هدف المرفق (1) ، معيار مصدر التمويل (2) ومعيار طرق التسيير (3)

1. معيار هدف المرفق L'objet du service

يستهدف هذا المعيار الهدف الذي يسعى المرفق إلى الوصول إليه ، فإذا كان الهدف هو الرقابة والضبط أو توزيع الإعانات العمومية كنا بصدد مرفق عام ذو طابع إداري ، أما إذا كان الهدف هو الشراء والبيع والإنتاج للسلع والخدمات كما بصدد مرفق عمومي ذو طابع تجاري وصناعي.

2. معيار مصدر التمويل L'origine des ressources financières

يعمل هذا المعيار على قاعدة مصدر التمويل الذي يقوم عليه المرفق ، فإذا كان وجود المرفق يتوقف على ميزانية الدولة فإن المرفق العمومي يكيف هنا على أنه ذو طابع إداري ، أما إذا كان مصدر التمويل يقتصر على المستعملين Les usagers كان المرفق ذا طابع تجاري وصناعي.

ج. معيار طرق التسيير Les modes de gestion (Modalité de fonctionnement)

لا تسيير المرافق العامة ذات الابع الإداري من طرف الخواص وبالتالي فلا مجال لإعمال قواعد تفويض المرفق العام وذلك كأصل خاصة فيما يخص المرافق العمومية السيادية Les services publics régaliens في أن المرافق العمومية التجارية والصناعية يمكن تفويض تسييرها سواء لشخص عام أو شخص خاص.

هـ. معايير قيام الطابع المرفقي في الشخص الخاص

مرت مرّلة الاعتراف بوجود مرفق عمومي من عدمه بمرّلتين مختلفتين ، مرّلة المنهج الكلاسيكي La méthode classique (1) ومرّلة المنهج الحديث (2).

1. مرحلة المنهج الكلاسيكي للتكيف المرفقي لأنشطة الشخص الخاص

تعتمد هذه المرّلة على التعرف على الابع المرفقي من خلال معايير محددة ، فمنذ قرار Nancy لسنة 1963 تم وضع ثلاث معايير مرتبة يؤدي توافرها إلى تكريس وجود الابع المرفقي ، وذلك من خلال :

- وجود مهمة ذات مصلحة عامة Une mission d'intérêt général
- وجود رقابة من قبل شخص عمومي بما يعني ضرورة وجود شخص معنوي عمومي La présence indirecte d'une personne publique أي أن المعيار العضوي في هذه المرفقة يبقى أمرا ضروريا.
- توافر امتيازات السلالة العمومية (PPP)

2. مرحلة "منهج حزمة المؤشرات" للتكييف المرفقي لنشاط الشخص الخاص

بعد مرفقة المنهج الكلاسيكي ظهرت مرفقة المنهج الحديث والذي انقسم ^[2] لسبب قرارات مجلس الدولة الفرنسي إلى ثلاث محقات أساسية ، قرار Melun لسنة 1990 ، قرار Aprei بتاريخ 22 فيفري 2007 وأخيرا قرار Epinal بتاريخ 5 أكتوبر من نفس السنة (2007).

اعتمد قرار Melun على قاعدة الشخص الخاص غير المزود بامتيازات السلالة العمومية والذي قد يكيف بأنه متمتع بالتابع المرفقي إذا تقاطع هذا التسيير مع المصلحة العامة (معيار المصلحة العامة) مع وجود رقابة من طرف الدولة (معيار رقابة الدولة) وبالتالي لم يعد معيار امتيازات السلالة العمومية مفيدا إلا إذا تعلق الأمر بشخص خاص مستقل تماما عن الدولة.

^[2]ور هذا التوجه من خلال قرار Association du personnel relevant établissements (Aprei) pour inadaptés هذا الأخير لم ينكر نتائج قرار Nancy أعلاه إلا في الشرط الثالث وهو ^[2]يازة امتيازات السلالة العمومية ، إذ اعترف مجلس الدول هنا بوجود علاقة بين المرفق العمومي والشخص الخاص دونها ^[2] حاجة لإثبات معيار امتيازات السلالة العمومية ، يركز قرار (Aprei) على معيار نية الإدارة L'intension de l'administration إذا تعلق الوضع بوجود نشاط مسير من طرف شخص خاص غير ^[2]ائز على امتيازات السلالة العمومية هنا بالذات ولمعرفة نية الإدارة كرس مجلس الدولة الفرنسي منهج ^[2]زمة القرائن Méthode du faisceau d'indices والذي يركز على مؤشرات المصلحة العامة ، شروط إنشاء النشاط ، تنظيم وسير النشاط ، الالتزامات المفروضة على عاتق الشخص الخاص ، تدابير مراقبة تحقيق الأهداف.

بخصوص قضية بلدية Epinal وشركة الاقتصاد المختلط SEM (UGC) فإن القاضي الإداري سار على منهج دراسة نية الإدارة من خلال غياب قرينة وجود التزامات تفويض المرفق العام بالرغم من تمسك هذه الشركة بتقاطعها مع مهام المرفق العام (تسيير قاعات السينما) فضلا عن غياب أي نوع من الرقابة على هذه الشركة من طرف البلدية.

ثانيا : مفهوم المؤسسة العمومية

إذا انتقلنا من مفهوم المرفق العمومي إلى مفهوم المؤسسة العمومية سيعني ذلك أننا انتقلنا من هذا المرفق إلى ²أد طرق تسييره ، لكن المؤسسة العمومية في النظام القانوني الجزائري لا تشمل على الهيئات ذات ²الابع المرفقي فقط بل تتعدها نحو الأجهزة غير المرفقية كالمؤسسات العمومية الاقتصادية بها ²رح معه إشكالا ²ول الو ²دلة الاصل ²لائية والتباين الموضوعي.

ستتناول تحت هذه النقطة البحثية مدلول المؤسسة العمومية في النظام القانوني الجزائري (أ) ، إشكالية تصنيف المؤسسة العمومية الاقتصادية في النظام القانوني الجزائري (ب) ثم نعرض على إشكالية مدلول فئات المؤسسات كضابط لاختصاص المشرع الجزائري (ج) ثم أنواع المؤسسات العمومية (د) ونختم بالتمييز بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات (الهيئات) العمومية المرفقية (هـ).

أ. مدلول المؤسسة العمومية في النظام القانوني الجزائري

ينصرف مدلول المؤسسة العمومية ليشكل ²أد طرق تسيير المرفق العمومي ، فتعرف المؤسسة العمومية على هذا النحو بأنها شخص معنوي عمومي قائم في إطار اللامركزية المرفقية لتسيير نشاط مرفقي متخصص ، وبالتالي فإن السير على هذا النهج سيؤدي بنا إلى معرفة أنواع هذه المؤسسات كأصل عام بأنها مؤسسات عمومية إدارية EPA ومؤسسات عمومية صناعية وتجارية EPIC ، ومنه فإن المنظمة المهنية لا تعتبر مؤسسة عمومية ذلك أن الشخص الخاص لا يمكنه ارتداء ثوب الشخص العمومي عضويا بل أقصى ما يمكنه - في هذا المقام- هو تسييره للمرفق العمومي موضوعيا (فيستخلص ²الابع الإداري من نشاطه المقترن بالمرفق العمومي) ، كما أن سلطات الضبط المستقلة لا تعتبر -على ضوء هذه المعايير- مؤسسة عمومية ذلك أن هذه

الأخيرة لا تتمتع بالاستقلالية المرفقة عن السلسلة التنفيذية في [2]ين أن عمل هذه السلسلة (سلسلة الضبط) يشغل على فلسفة الابتعاد عن كل نوع رقابي رئاسي كان أم وصائي.

غير أن إشكال التسمية هنا يبدو متعارضا مع المذوق ومع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي والذي أسماها "هيئات عمومية" وهو المدلول الأسلم لكلمة Etablissement في [2]ين أن تسمية المؤسسة مصطلقا ينصرف نحو ثوب المؤسسة العمومية الاقتصادية بمدلول L'entreprise ، وبالتالي لا يمكن تصنيف المؤسسة العمومية الاقتصادية هنا بأنها هيئة عمومية لعل غياب المرفق المرفقي عنها الأمر الذي يؤدي بنا إلى استكمال المسألة في النقطة الموالية.

ب. إشكالية تصنيف المؤسسة العمومية الاقتصادية في النظام القانوني الجزائري

تعرف المؤسسة العمومية الاقتصادية في المادة 5 من القانون 01-88 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية الملغى جزئيا "المؤسسات العمومية الاقتصادية ، هي شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة و/أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة ، جميع الأسهم و/أو الحصص".

لا تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية في النظام القانوني الجزائري بالمرفق المرفقي وما يقابل ذلك من عدم التزامها بالتزامات المرفق العمومي كأصل ، في [2]ين يمكن -على سبيل الاستثناء- أن تتحمل هذه الالتزامات بمقابل مادي تعويضي ومناطق ذلك هو التقاطع التعاقدية مع المرفق العمومي على العكس مع الخاصية المرفقية التي تميز الهيئات العمومية إن الإدارية أو التجارية والصناعية أين تعتبر العلاقة هنا مفترضة Présumée ، قانونية تنظيمية Légale-réglementaire ودائمة Permanente .

إن المؤسسة العمومية الاقتصادية تعتبر ببيعيتها شخصا عموميا (يرى بعض الفقهاء على أنها شخص خاص) وبالتالي لا إشكال في تولي تصنيفها ضمن الأشخاص العامة ، غير أن هذه المؤسسة لا يمكن تصنيفها مع المؤسسات (الهيئات) العمومية المرفقية [2]تتوي وإن اقترنت بالمرفق المرفقي كما أسلفنا ، وبالتالي فإنه لا يمكن تطبيق مبادئ المرفق العمومي عليها كأصل ومنه لا يمكن للمتقاضى التمسك بها أثناء مخاصمتها قضائيا إذ لا يعفى هنا من إثبات الرابطة المرفقية في [2]ين أنه سيعفى من هذا الإثبات في حالة الهيئات العمومية باعتبار

الرابطة مفترضة ، وتجدر الإشارة إلى أن المتقاضي هنا يمكنه التمسك بهذه المبادئ ضد المؤسسة العمومية الاقتصادية لوجود علاقة تعاقدية بالمرفق العمومي بل ويمكن على هذه الحالة مخاصمة الإدارة لتباطيا لوجود المؤسسة العمومية الاقتصادية في وضعية إفلاس.

ج. إشكالية مدلول فئات المؤسسات كضابط لاختصاص المشرع الجزائري

يشير مصطلح فئات المؤسسات الوارد في المادة 139-29 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إشكالات قانونية من ناحية اتساع أو ضيق هذا المدلول ، إن العمل بقاعدة اتساع المدلول لفهم نية المؤسس الدستوري أي انصراف المدلول نحو المرافق بصفة عامة أي المرافق ذات الابع المؤسساتي قد يصدم مع مصطلح المؤسسة المعتمد ترجمةً ، لكن إذا سلمنا بهذا التوجه سنكون أمام حالة عدم اختصاص المشرع بإنشاء النماذج المؤسساتية الأخرى (الهيئات) كهيئات الضبط المستقلة على سبيل المثال ؟ ، وهو الوضع غير المنطقي والمؤدي إلى تجزئة اختصاص المشرع في الجانب المؤسساتي من خلال منحه صلاحيات في خلق فئة المؤسسات فتضفي الضمانة التشريعية على مؤسسة أدنى ولا تمنح (هذه الضمانة) لمؤسسات أعلى مكانة.

في حقيقة الأمر فإن الإشكال ناجم عن سوء ترجمة مصطلح "المؤسسة" ، فالوضع في فرنسا لم يثر أي إشكال من باب أن المصطلح المقصود لكلمة Etablissement هو مصطلح "الهيئات" وليس المؤسسات ، هذا الأخير لا يستوعب سوى المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي يقابلها مصطلح "Entreprise" ، في حين أن المصطلح المتبنى في الجزائر (في القوانين الحديثة) هو مصطلح "المؤسسة" كترجمة غير سليمة لكلمة "Etablissement" ، وبالتالي فإن المقصود بهذه الأخيرة هو "الهيئات" وازدواجاً من هذا المدلول الأخير يمكن للمشرع خلق العديد من النماذج المؤسساتية وليس فقط المؤسسة العمومية بالمعنى الضيق (EPA et EPIC) وذلك كهيئات الضبط المستقلة على سبيل المثال ، كما ننوه هنا إلى أن القوانين والتنظيمات الحديثة هي التي وقعت في هذا اللبس على خلاف القانون 88-01 آف الذكر والذي سمى الكيانات بمسمياتها الصحيحة فمصطلح "الهيئة" خاص بالأجهزة العمومية الإدارية وكذا الصناعية والتجارية ، في حين أن مصطلح "المؤسسة" خاص بالأجهزة العمومية الاقتصادية.

من جهة أخرى ينبغي الإشارة إلى أن المنظمات المهنية الممثلة للمرافق العمومية المهنية لا يمكن أن تصنف بأي حال ضمن مجال "فئات المؤسسات" ذلك أن هذه الأشخاص من الخواص وبالتالي فهي منشئة من طرف الخواص لا الدولة ، وما علاقتها بالمرفق العمومي إلا لأن المشرع يؤهلها انفراديا ، وبالتالي فإن النصوص القانونية المتعلقة بها إنما تكرر هذا الاعتراف ولا تخلق شخصا جديدا ، وذلك مثل المرسوم التشريعي رقم 94-07¹ والذي يعترف بمنظمة المهندسين المعماريين (نقابة المهندسين المعماريين في المادة 25) كممثل لهذا المرفق العمومي المهني ، أو كالقانون رقم 07-13² مؤرخ في 29 أكتوبر 2013 والذي يعترف بتسيير منظمة المحامين لهذا المرفق العمومي المهني (المادة 85) ، أو القانون رقم 03-06³ مؤرخ في 20 فبراير 2006 المعدل والمتمم المتعلق بتنظيم مهنة المحضر القضائي والذي يعترف بتسيير منظمة المحضرين القضائيين (غرفة المحضرين القضائيين) لهذا المرفق العمومي المهني (م. 40 و 41).

توجد فئات المؤسسات -التي يختص المشرع بوضع قائمتها- في القانون 01-88 (الهيئات العمومية ذات النفع الإداري EPA/الهيئات العمومية ذات النفع الصناعي والتجاري EPIC/الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص EPGS مثل CASNOS أو CNR/مراكز البحث CR) ، في حين أن هناك فئات مؤسسات أخرى لم يتضمنها هذا القانون وبالتالي فإن خلقها يجب أن يكون بقانون وهو ما كان مع :

- المؤسسات (الهيئات) العمومية ذات النفع العلمي والتكنولوجي EPST بموجب القانون 11-98 مؤرخ في 22 غشت 1998 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي² لول البحث العلمي والتكنولوجيا³ 2002-1998 .

-المؤسسات (الهيئات) العمومية ذات النفع العلمي والثقافي والمهني EPSCP بموجب القانون 05-99 مؤرخ في 4 أبريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي .

-هيئات الضبط المستقلة AAI بموجب قوانين متفرقة (كالأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة والذي أنشأ مجلس المنافسة).

¹ مرسوم التشريعي رقم 94-07 مؤرخ في 18 ماي 1994 يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري.

² قانون رقم 07-13 مؤرخ في 29 أكتوبر 2013 ، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

³ قانون رقم 03-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي ، المعدل والمتمم.

د. أنواع المؤسسات العمومية

بمراعاة المصطلحات المتبني² لادينا في المنظومة التشريعية الجزائرية سنقف على أن أنواع المؤسسات العمومية تتنوع لتشمل المؤسسات العمومية المرفقية (1) فضلا عن المؤسسات العمومية غير المرفقية (2).

1. مؤسسات عمومية مرفقية (الهيئات العمومية)

سبق وأن أشرنا إلى أن الأجهزة العمومية المرفقية يُعبر عنها بمصطلحات "الهيئات" إضافة إلى مصطلحات "المؤسسات" الذي تم تبنيه لادينا في المنظومة القانونية الجزائرية، وبذلك تتنوع المؤسسات العمومية المرفقية لتشمل² سبب تخصص كل هيئة، فهي تشمل المؤسسات العمومية ذات النطاق الإداري (المستشفى)، المؤسسات العمومية ذات النطاق الصناعي والتجاري (وكالة عدل)، المؤسسات العمومية ذات النطاق العلمي والثقافي والمهني (الجامعة)، المؤسسات العمومية ذات النطاق العلمي والتكنولوجي (مراكز البحث)، المؤسسات العمومية ذات التسيير الخاص (Etablissement public à gestion EPGS) (spécifique) والتي لم تعرف طريقها إلى التطبيق بما أن المرسوم التنفيذي 07-92¹ لم يشر لهذه التسمية المكرسة في القانون 01-88² (كالصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء CNAS)، وأخيرا الهيئات العمومية المستقلة (كمجلس المنافسة، لجنة ضبط عمليات البورصة وغيرها).

2. مؤسسات عمومية غير مرفقية

يعبر مصطلحات المؤسسات العمومية غير المرفقية عن المؤسسة الاقتصادية، وهي مؤسسة غير مرفقية لعللة غياب الرابط المرفقي المفترض² حتى وإن كان هناك تقاطعا مرفقيا معها فهو تقاطع تعاقدية يستلزم التعويض عن تحمل العبء المرفقي كما رأينا أعلاه، إنها بمثابة شركات وطنية تابعة للدولة تلبس إما ثوب شركة المساهمة أو ثوب الشركة ذات المسؤولية المحدودة.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 07-92 مؤرخ في 4 يناير 1992 يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، المعدل والمتمم.

² بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، رسالة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي-أم البواقي، 2010-2011، ص 74.

وتلور النظام القانوني لهذه المؤسسات في الجزائر من مجرد انتهاكها من طرف الدولة إلى غاية مرالة الاعتراف بملكية الخواص فيها خاصة بعد صدور الأمر 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها¹، سواء كانت الخوصصة الكلية أو الجزئية².

هـ. تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية والخاصة

سنتناول تحت هذه النقطة تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية (1.4) ثم تمييزها عن المؤسسات الخاصة (2.4).

1.4. تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية

تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية من عدة نقاط من أبرزها :

● من ناحية الطبيعة القانونية

ترتدي المؤسسة عمومية اقتصادية ثوب الشركة في حين أن نظيرتها الصناعية والتجارية لا ترتدي ثوب الشركة بل تعد هيئة عمومية.

● من ناحية العلاقة المرفقية

كلا المؤسستين تتقاطعان مع المرافق العمومية ، غير أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تتقاطع تعاقديا مع المرفق العمومي (علاقة وظيفية) على العكس مع المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية والتي تتقاطع قانونيا وتنظيميا مع المرفق العمومي (علاقة عضوية).

كما أن العلاقة المرفقية الخاصة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية هي علاقة جزئية متغيرة Instable، في حين أن العلاقة المرفقية الخاصة بالمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية هي علاقة دائمة Permanente.

¹. أمر رقم 04-01 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، المعدل والمتمم.
². زايدي، طروق خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل أحكام الأمر 04-01، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، 14(3)، ص 697.

● من ناحية طبيعة النشاط

تعتبر نشاطات المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية نشاطات استراتيجية متقاطعة مع المصلحة العامة ،
في ²لين أن نشاطات المؤسسة العمومية الاقتصادية تشمل كل النشاطات الربحية.

● من ناحية الهدف الربحي

لا تلزم المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية سوى بتحقيق التوازن المالي ، في ²لين أن المؤسسة العمومية الاقتصادية وباعتبارها شركة فإنها تستهدف الرب².

● من ناحية التخصص

على العكس مع المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية والتي تمتاز ب²بع التخصص فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية لا تمتاز بهذه الخاصية فهي تستهدف الرب² أينما كان ¹.

● من ناحية الإفلاس

إذ أن إجراء الإفلاس لا ي²لق على المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية ، في ²لين أنه ي²لق على المؤسسات العمومية الاقتصادية بالرغم من اختلاف إجراءات ت²بيقه عن المؤسسات الخاصة.

● من ناحية طبيعة الشخص المعنوي

تعتبر المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية من قبيل أشخاص القانون العام ، في ²لين اختلف ²ول طبيعة شخصية المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية ، فبالرغم من الاستقرار الجزئي ²ول أنها شخص عام قائم على أساليب القانون الخاص إلا أن هناك من يرى بأنها من قبيل الأشخاص الخاصة كما تزعم ذلك الأستاذ بعلي محمد الصغير.

¹. شايب الراس ، ع ، مرجع سابق ، ص 26.

● من ناحية الإنشاء

يختلف إنشاء المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية عن نظيرتها الاقتصادية من ناحية أن الأولى تنشأ فقط وفقا لقواعد القانون العام ، من خلال قرار إداري تنظيمي (بعد وجود القائمة التشريعية المسبقة) ، في حين أن الثانية تنشأ بشكل هجين يمزج بين قواعد القانون العام (قرار إداري) وقواعد القانون الخاص كالعقد التوثيقي والاكتتاب Souscription (التأسيس دون اللجوء العلني للدخار وهو ما يسمى بالتأسيس الفوري Constitution instantanée أو التأسيس باللجوء العلني للدخار وهو ما يسمى بالتأسيس المتتابع successive Constitution).

● من ناحية الدخول للبورصة

تعني المؤسسات العمومية الاقتصادية بالدخول للبورصة من باب وجود أسهم (فيما يخص شركات المساهمة) في حين لا تدخل المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية في البورصة باعتبارها مملوكة لصريا للدولة ولا تحوز على أسهم تسم بدخولها لبورصة القيم المنقولة (سوق الأوراق المالية) ، بل أنها لا تحوز على صفة شركة المساهمة كشرط ضروري للدخول إلى البورصة¹.

● من ناحية الاستقلالية عن الدولة

تمتع المؤسسات العمومية الاقتصادية بالاستقلالية عن الدولة من باب فكرة الفصل بين الملكية والإدارة بل إن هذه الاستقلالية هي طريق لتكريس حرية المبادرة الاقتصادية بدون تقييد من اليد الإدارية ، في حين أن المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية وباعتبارها من قبيل المرافق العمومية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة فإن عدم استقلاليتهما عن الدولة غير قابلة للنقاش.

¹ ربحاني، ي. (2020). بورصة القيم المنقولة آلية لتمويل المؤسسة الاقتصادية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية ، 57(2) ، ص ص 355 ، 356.

● من ناحية ملكية الخواص

لا يمكن للخواص تملك المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية باعتبارها من قبيل المرافق العمومية وأقصى ما يمكن لهم هنا هو تفويض تسييرها ، في ²ين أنه يمكن للخواص تملك المؤسسة العمومية الاقتصادية (بعد التعديلات التي جاء بها الأمر 04-01 المعدل والمتمم آنف الذكر أين ألغى الاكتتاب المقيد أي المقتصر على الأشخاص المعنوية العامة (المادة 2).

● من ناحية طبيعة المسؤولية

تعتبر المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية مسؤولة مدنيا كأصل ، ومسؤولة مسؤولية إدارية استثناءً رغم ³التابع المرفقي الدائم ، في ²ين تعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية مسؤولة مدنيا أيضا كأصل ومسؤولة إداريا على سبيل الاستثناء في ³الة وجود ²التابع المرفقي التعاقدية وبالتالي الاقتران بمظاهر السيادة باستعمال وسائل القانون العام كالتسليم —باسم الدولة- للترخيصات على سبيل المثال ¹.

2.4. تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المؤسسات الخاصة

تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المؤسسة الخاصة خاصة من خلال :

● من ناحية ركن التعدد

لا يتضمن عقد المؤسسة العمومية الاقتصادية ركن التعدد كعقود الشركات الخاصة ، وهو الوضع الذي يبين بوضوح تقاسم مجال المؤسسات العمومية الاقتصادية بين القانون العام والقانون الخاص.

¹ لكل حال ²، إزالة التنظيم للنظام القانوني للمؤسسة العامة ذات ³التابع الاقتصادي ، رسالة ماجستير ، تخصص تحولات الدولة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2008-2009 ، ص ص 81-89.

● من ناحية طبيعة المسؤولية

تعتبر طبيعة المسؤولية الخاصة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية مسؤولية مدنية أساسا وذلك مثلها مثل المؤسسات الخاصة ، في ٢١ين أنهما يختلفان من ناحية إمكانية إثارة مسؤولية الأولى إداريا إذا كانت مرفقية تعاقدية وذلك على سبيل الاستثناء كما رأينا أعلاه.

● من ناحية مساهمة العمال في مجلس الإدارة

لا يتمتع العمال في المؤسسات الخاصة بأي مقعد في مجلس الإدارة في ٢٢ين يتمتع العمال بهذا الامتياز إذا تعلق الأمر بالمؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال تخصيص مقعدين للعمال.

● من ناحية الإفلاس

يعتبر الإفلاس إجراء عاديا فيما يخص المؤسسات الخاصة من خلال ت٢٣ييق قواعد القانون التجاري فحسب ، في ٢٤ين أنه يعد إجراء استثنائيا في ٢٥الة المؤسسة العمومية الاقتصادية (بشروط المادة 36 من القانون 01-88 آنف الذكر) فنكون هنا بصدد الموائمة بين قواعد القانون الخاص (القانون التجاري) وقواعد القانون العام (القانون الإداري).

المحور الثاني

النظام القانوني للمرافق والمؤسسات العمومية

سنتناول تحت هذا المحور إنشاء وإلغاء المرافق العمومية (أولا)، ثم نتطرق لإشكالية تكييف المرافق العمومية غير المصنفة (ثانيا)، لنختم بإشكالية تحول المرافق العمومية (ثالثا).

أولا: إنشاء وإلغاء المرافق العمومية

سنتناول في هذه النقطة البحثية كليات إنشاء المرافق العمومية (أ)، ثم نتطرق لكيفية إلغائها (ج).

أ. كليات إنشاء المرافق العمومية

تتنوع طرق إنشاء المرافق العمومية بين ما إذا كنا بصدد المرافق الوطنية (1) أو المرافق المحلية (2).

1. إنشاء المرافق العمومية الوطنية

تتعدد طرق إنشاء المرافق العمومية الوطنية بين تلك التي تتمتع بالسلطة التابع الدستوري وبالتالي فهي اختصاص أصيل بالمؤسس الدستوري أي السلطة التأسيسية الأصلية أو السلطة التأسيسية المشتقة كما سبق وأن تناولناه أعلاه، وبين المرافق العمومية ذات الأصل التشريعي ضمن فئات المؤسسات الواردة بالمادة 139-29 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وبين المرافق العمومية ذات الأصل التنظيمي والتي تأتي تبعا لفئات المؤسسات أي القائمة المحددة تشريعا مسبقا.

وتبعا لذلك فإن الآليات القانونية الخاصة بإنشاء المرافق العمومية الوطنية ستكون تبعا للبيعة الجهة التي تنشئها، فيكون الأمر بموجب الدستور، القانون العضوي، القانون العادي، الأمر، المرسوم الرئاسي، ليأتي المرسوم التنفيذي كي يقوم بتنفيذ هذه الآليات المنشئة.

2. إنشاء المرافق العمومية المحلية

يمكن للجماعات المحلية أن تنشئ مرافق عمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري ، فاذن¹ لاقا من قانوني البلدية والولاية يمكن الوقوف على هذه الصلا²ية ، فقانون البلدية رقم 10-11¹ يمن² الاختصاص للبلدية إذ تنص المادة 153 منه على أنه "يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها" ، وتضيف المادة 154 من نفس القانون "تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري..."

كما يمن² قانون الولاية رقم 07-12² المجلس الشعبي الولائي صلا²ية إنشاء المؤسسات العمومية الولائية إذ تنص المادة 146 منه على أنه "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصال² العمومية" ، وتضيف المادة 147 من نفس القانون على أن "تأخذ المؤسسة العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري ²سب الهدف المرجو منها".

يلا²ظ الفرق بين القانونين هنا من خلال من² قانون البلدية الاختصاص للبلدية في ²ين يمن² هذا الاختصاص للمجلس الشعبي الولائي ولم يمنحه للولاية وتكمن الحكمة هنا من أن البلدية تعتبر هيئة منتخبة جهازا وتمثيلا فرئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر ممثلا منتخبا للبلدية (بالرغم من خضوعه للرقابة الرئاسية وليس الوصائية ²ين يتصرف كممثل للدولة كتمثيله لمرفق الحالة المدنية ، الشرطة القضائية ، الشرطة الإدارية ، ²ماية التراث الثقافي وغيرها) ، في ²ين أن نظام الولاية يعتبر مزيجا بين عدم التركيز (مركز الوالي) واللامركزية من خلال المجلس الشعبي الولائي ورئيسه بمعنى أن هناك فرقا بين الهيئة التداولية L'autorité délibérante والهيئة التنفيذية L'autorité exécutive

¹ . قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية.
² . قانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 ، يتعلق بالولاية.

ب. إلغاء المرافق العمومية

يكون إلغاء المرافق العمومية تبعا لقاعدة توازي الأشكال *Parallélisme des formes* وبالتالي وعلى سبيل المثال - فإن إلغاء المرافق العمومية المنشأة بموجب الدستور لا يمكن أن تلغى إلا بموجب تعديل دستوري ، المرفق العمومي المنشأ بموجب أمر لا يمكن أن يلغى إلا بموجب أمر أو قانون له نفس القيمة التي تضمنها الأمر (قانون عضوي أو قانون عادي [سبب الحالة] وغيرها وذلك إذا تعلق الأمر بالمرافق العمومية ، أما إذا تعلق الأمر بالمرافق العمومية المحلية فإن الإلغاء يكون بموجب قرار ولائي أو بلدي [سبب الحالة مع مراعاة نفس الإجراءات التأسيسية خاصة ما تعلق بوجود المداولة.

إن خرق قاعدة توازي الأشكال في إلغاء المرافق العمومية يؤدي إلى خرق قيمتي الدستورية *La constitutionnalité* أو المشروعية *La légalité* [سبب الحالة وبالتالي فت] المجال أمام القضاء الدستوري عن طريق الدفع بعدم الدستورية في الحالة الأولى أو القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء في الحالة الثانية.

ثانيا. إشكالية تصنيف المرافق العمومية غير المكيفة أو المكيفة تكييفاً غير قانوني

سنت[رق في هذه النقطة] لإشكالية تصنيف المرافق العمومية غير المكيفة (أ) ثم نعرض على إشكالية تصنيف المرافق العمومية المكيفة تكييفاً غير قانوني (ب).

أ. إشكالية تصنيف المرافق العمومية غير المكيفة

إذا كان المرفق العمومي غير مصنف أي لا تظهر طبيعته القانونية وبالتالي عدم وجود تكييف قانوني له فإن اللجوء إلى معيار [لزمة المؤشرات *Faisceau d'indices* سيبقى أمرا [تمهيا ، فإذا رجعنا مثلاً إلى هيئة وسيط الجمهورية المنشأة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45 آنف الذكر فإننا -كما رأينا أعلاه- لن نلمس تكييفاً قانونياً صريحاً باستثناء مص[لا] "هيئة [عن غير القضائية] التي لا تفيدنا في إرساء معالم [البيعة القانونية لهذه الهيئة.

وبالتالي ومن أجل معرفة [البيعة القانونية لهيئة وسيط الجمهورية لابد من الرجوع إلى [لزمة المؤشرات من داخل النص المنشئ لها أساساً ، [ينها سنقف على طبيعتها المرفقية هل هي من قبيل المؤسسات

العمومية أم أنها من قبيل سلطات الضبط المستقلة من خلال طبيعة الصلاحيات الموكلة لها على سبيل المثال (صلاحيات الفصل في المنازعات مثلا)، فهذا الجهاز المؤسساتي اختلف الفقه بشأنه هل هو مؤسسة مركزية كما ذهب البعض إليه أم أنه هيئة إدارية مستقلة كما ذهب إلى ذلك آخرون ، بل يرى جانب آخر من الفقه أن مجموعة المعايير الخاصة بكيفية إنشاء نظامه القانوني ، طبيعة عمله ونتيجة عمله تؤيد بأنه هيئة إدارية استشارية موضوعة لدى رئيس الجمهورية¹.

وفي مثال آخر -استدعى تدخلا من مجلس الدولة الجزائري- يتعلق باللجنة المصرفية والتي تباينت المواقف بشأنها بين ما إذا كانت تشكل مرفقا عموميا ذو طابع قضائي تخصصي أم أنه مرفق عمومي ذو طابع إداري (سلطة إدارية مستقلة) وبرز هذا النقاش بسبب خلو النص القانوني المنشئ لها من توضيح طبيعتها القانونية ، في هذه القضية رفض مجلس الدولة منذ صفة "المرفق القضائي المتخصص" مكيفا إياها بأنها "سلطة إدارية مستقلة" وذلك في قضية يونيون بنك Union bank ضد بنك الجزائر في القرار رقم 2119 بتاريخ 2000/05/08 مع ملائمة عدم التوافق في التكييف بين توجه مجلس الدولة وتوجه اللجنة المصرفية في ذاتها والذي منحه لنفسها في القرار 04-99 المتضمن قانونها الداخلي (هنا تعلق قرارات القاضي الإداري على قرارات المرفق العمومي باعتبارها قرارات رقابة مشروعية كما سنرى أدناه).

بدوره شكل مرفق المجلس الأعلى للقضاء مجالا خصباً لضبابية الطبيعة القانونية فتعامل مجلس الدولة مع هذا الجهاز المنعقد كمجلس تأديبي في بداية الأمر على أنه مرفق ذو طابع إداري (هيئة إدارية مركزية) وذلك في القرار رقم : 172994 بتاريخ 1998/07/27 قبل أن يتراجع بالغرف المجتمعة ويكيف هذا المرفق -وبهذه الوضعية- على أنه مرفق قضائي متخصص (جهة قضائية إدارية متخصصة) وذلك في القرار رقم 016886 بتاريخ 2005/06/07 ، وتختلف النتائج القانونية جوهريا -كنتيجة لهذا الاختلاف- إذ تعد قرارات هذا المرفق المنعقد كمجلس تأديبي في الحالة الأولى بمثابة قرارات إدارية يُلغى عنها ضدّها بدعوى الإلغاء في حين تشكل قراراته في الحالة الثانية قرارات ذات طبيعة قضائية وبالتالي يُلغى عنها بدعوى الإلغاء بالنقض ، واعتمد بذلك مجلس الدولة الجزائري المنحى الفقهي المؤيد للطبيعة القضائية المتخصصة لهذا المرفق من حيث وجوده لزّمة من

¹ طيبون ، ح (2022). هيئة وسيط الجمهورية كآلية بديلة لحماية الحقوق والحريات ، مجلة صوت القانون ، 8(2) ، ص 58 وما بعدها.

المؤشرات مكرسة لذلك كوجود قضاة في التشكيلة ، اتباع الإجراءات والضمانات ذات الابع القضائي كمبدأ الوجاهية والحق في الدفاع وغيرها.

ب. إشكالية تصنيف المرافق العمومية المكيّفة تكييفاً غير قانوني

في هذه الحالة نتكلم عن وجود تكييف من طرف النص القانوني غير أن هذا التكييف يعتبر تكييفاً متناقضاً مع الطبيعة الحقيقية للمرفق العمومي ، في هذه الحالة إذا كان النص المنشئ هو نص قانوني (بالمعنى الضيق) فإن رقابة القاضي الإداري هنا غير ممكنة إذ لا يمكنه على هذا الوضع تغيير التكييف الذي منحه المشرع للمرفق العمومي ، في حين أن الوضع يختلف² لعل تعلق الأمر بنص تنظيمي إذ يجوز على هذه الحالة تغيير القاضي الإداري للتكييف الوارد بالنص نحو تكييف جديد أصوب ، هذا التوجه أوردته محكمة التنازع الفرنسية في قضية (Forma) أين أعادت محكمة التنازع هنا التكييف Une requalification من المؤسسة العمومية ذات الابع الصناعي والتجاري بعد أن كانت بثوب المؤسسة العمومية ذات الابع الإداري في المرسوم المنشئ لها¹.

ثالثاً. إشكالية تحول المرافق العمومية

لا نقصد من نظرية التحول هنا التحول من مرفق عمومي إداري نحو مرفق عمومي تجاري وصناعي فهذا الوضع لا يعد سوى تغيير في طريقة تسيير المرفق العمومي بل ولا يؤدي هذا التحول أصلاً لخلق شخص معنوي جديد² ، إن ما نقصده في هذا المقام هو التحول عن الابع المرفقي وبالتالي خلق شخص معنوي جديد لا يرتبط بعلاقة قانونية مفترضة Relation présumée مع المرفق العمومي ، ما قد يجعل هذه المؤسسة تتقاطع مع المرفق العمومي كاستثناء يمر عبر الابع التعاقدي³ ، وبالتالي إمكانية أن تتلقى تعويضاً عن التزامها المرفقي الذي لا يعد من صميم صلاحياتها الأصلية Une dotation financière équivalente aux charges subies وهو ما أشارت إليه المادة 57 من القانون 01-88⁴ "عندما تتحمل المؤسسة العمومية

¹ . شبيب الراس ، ع. (2017). المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة ، رسالة ماجستير ، جامعة وهران 2 ، ص 21.

² Le service public , P. 175.

³ . LAKEHAL, S. (). Le statut juridique de l'entreprise publique économique ; p. 52.

⁴ . قانون رقم 01-88 مؤرخ في 12 يناير 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، المملو جزئياً.

الاقتصادية قيودا من الخدمة العامة ، تمهيد لها وفق إجراءات الميزانية ، مساعدة مالية مساوية للأعباء المترتبة عن ذلك..." ، وهذه النقطة الأخيرة بالذات (التعويض) شكلت نزاعا كبيرا بين المنظورين الأوروبي والفرنسي للمرفق العمومي وذلك من خلال وجود تصادم قيمي بين المدلول الفرنسي - إمكانية التمويل ومنذ المساعدات المالية واستعمال امتيازات السلطنة العمومية- ونظيره الأوروبي الذي يركز على مبدأ المنافسة وقياد الدولة ، الأمر الذي لدا بمحكمة عدل الجماعة الأوروبية (محكمة عدل الاتحاد الأوروبي) في قرار ألتمار (Arrêt Altmark) بتاريخ 24 جويلية 2003 بالخروج بمجموعة من المعايير التي يؤدي إلتزامها إلى تكييف تدخل الدولة على أساس تعويض للمرفق العمومي وبالتالي فهو لن يشكل في هذه الحالة إعانة دولة (وضعية غير قانونية) بل هو مقابل مستحق للمتعاقل المتحمل لعبئ مرفقي.

يعتبر قرار تحويل مؤسسة عمومية تجارية وصناعية باعتبارها من المرافق العمومية نحو نموذج المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة إجراء منهيها للاتباع المرفقي عنها وهو الوضع الذي يولد مجموعة من التساؤلات عن الشروط والضوابط المتعلقة بهذا الإنهاء وهل أنه يعد من قبيل السلطنة التقديرية أم أنه يخرج عن ذلك ؟ ، لكن من المهم هنا التذكير بأن بعض المرافق العمومية ذات الاتباع الإداري - كأصل عام- لا يمكن أن تتحول إلى مؤسسة عمومية اقتصادية (لاستحالة تحولها إلى مؤسسة عمومية صناعية وتجارية) بسبب أنها مرافق اجتماعية أساسية من صميم مهام الإدارة كما هو الوضع مع المرافق السيادية والتي لا يمكن أن يتم التعامل معها كذلك باعتبارها من المرافق العمومية ببيعيتها Les services publics par nature أو المرافق العمومية الإجبارية Services publics obligatoires والتي تطلب تسييرا إداريا من طرف الدولة نفسها باعتبارها تشكل جوهر قيامها.

إن وجود السلطنة التقديرية في إنشاء المرافق العمومية سيؤدي إلى وجود سلطنة تقديرية خاصة بالتحويل باعتبارها من المرافق العمومية الاختيارية Services publics facultatifs ، أما في الحالة العكسية أي إذا كان إنشائها إجباريا فلا يمكن تحويلها كأصل عام بالنظر للنتائج التي ستبقى عليها كإجراء الإفلاس الذي يمكن أن يبق على المؤسسات العمومية الاقتصادية ذلك أن الإفلاس هنا -باعتباره إجراء منهيها للشخص- سيصدم مع جوهرية وإلزامية الوجود.

يرى البعض بأن قرار تحويل المؤسسات (أي الهيئات) (Les établissements publics) العمومية الصناعية والتجارية إلى مؤسسات عمومية اقتصادية (Les entreprises publiques) ليس تقديريا بقدر ما هو أمر ¹تمي وما مر ²للة الهيئة العمومية التجارية والصناعية إلا مر ³للة مؤقتة تنتقل بعدها هذه الهيئة نحو ثوب جديد هو ثوب المؤسسة العمومية الاقتصادية وذلك عندما تست ⁴يع هذه الهيئة أن تتحكم في قواعد اقتصاد السوق نزولا عند ضوابط المخ ⁵ط الوطني للتنمية ¹ وبهذا الصدد نصت المادة 47 من القانون 01-88 آف الذكر على أن "تتحول الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى مؤسسة عمومية اقتصادية إذا أمكن أن يتبع عندئذ هدفها وسير عملها آليات السوق، ونص المخ ⁶ط الوطني للتنمية على شروط ذلك..."، لذلك يرى البعض أن التحول من ثوب المؤسسة العمومية المرفقية (الهيئة) نحو المؤسسة العمومية الاقتصادية يكون عادة بسبب التضييق أو الإكراه الذي يفرضه النظام القانوني للمؤسسة (المرفقية) على النشاط الممارس والذي يقتضي ⁷رية أكبر في التصرف بمعزل عن الإدارة ²، ويمكن أن نذكر في الجزائر مثال شركة سونلغاز التي تحولت من مؤسسة عمومية مرفقية أي هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري نحو نموذج المؤسسة العمومية الاقتصادية.

لا يقتصر التحول من ثوب المؤسسة (الهيئة) العمومية نحو المؤسسة العمومية الاقتصادية إذ يمكن التحول من المؤسسة العمومية الإدارية أو التجارية والصناعية نحو نموذج "سل ⁸لة الضبط المستقلة" والذي لا يعتبر تحولا بيمرفقيا تقليديا، ذلك أن الاستقلالية التي تتميز بها هذه السل ⁹لة هو الاستقلالية الكاملة بمدلول L'indépendance وليس بمدلول الاستقلالية الجزئية L'autonomie نزولا عند ضمانه مبدأ الحياد المستوجب للاستقلالية عن الإدارة العمومية بالنظر ل ¹⁰بيعة الاختصاصات الموكلة لها، في الجزائر يمكن أن نذكر على سبيل المثال تحول المركز الوطني للسجل التجاري من مؤسسة عمومية إلى سل ¹¹لة ضبط مستقلة.

¹ بغدادي، إ. (2020). الإطار القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالقانون الجزائري، مجلة آفاق للأبحاث السياسية والقانونية، 3(5)، 471-480، ص 475.

² Chrétien, Patrice, Chiffot, Nicolas & Tourbe, Maxime. *Droit administratif*. Paris : Dalloz, 2016, p. 372.

المحور الثالث

المبادئ المطبقة على المرافق والمؤسسات العمومية

يعتبر تقسيم مبادئ المرفق العمومي بالمعيار الزمني أي إلى مبادئ تقليدية كلاسيكية (أولا) ومبادئ حديثة (ثانيا) أهم تقسيم لها وهو التقسيم الذي سنتبناه أدناه ، غير بعض التقسيمات الفقهية الأخرى تقسم هذه المبادئ بمعيار وظيفي أي بناء على دور هذه المبادئ في المحيط المرفقي فتقسم بذلك إلى مبادئ متعلقة بخدمات المرفق (مبدأ الاستمرارية ، مبدأ الجودة...) ومبادئ متعلقة بالمرتفق (مبدأ المساواة...) ¹.

أولا. المبادئ التقليدية المتعلقة بالمرافق العمومية

يطلق على هذه المبادئ "قوانين رولان" Lois de Rolland نسبة إلى واضعها الفقيه الفرنسي لويس رولان Louis Rolland (1877-1956) ، ترقى هذه المبادئ لتشكل جوهر المبادئ التي يقوم عليها المرفق العمومي وتنصرف لتشمل مبدأ استمرارية المرفق العمومي (1) ، مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية (2) وأخيرا مبدأ تكيف المرافق العمومي (3).

1. مبدأ استمرارية المرافق العمومية

سنتلّق في هذه النقطة لمُدلول مبدأ استمرارية المرفق العمومي (1.1) ثم لضمانات هذا المبدأ (2.1).

1.1. مدلول مبدأ استمرارية المرافق العمومية

يعتبر مبدأ استمرارية المرافق العمومية كمبدأ من المبادئ العامة للقانون امتدادا للمبدأ الدستوري وهو مبدأ استمرارية الدولة ، ويعني هذا المبدأ سير المرافق العمومية بانتظام واطراد دونما انقطاع من أجل التلبية المستمرة للحاجيات العامة التي في الحالات الاستثنائية ، بل إن بعض النظريات التي ابتدعها القضاء الإداري كانت ارتكازا على هذا المبدأ كنظرية الموظف الفعلي أو الإدارة الفعلية وغيرها.

¹ . لتفصيل هذا التقسيم راجع مثلا : بوالشعور وفاء...

لا يقصد بمبدأ استمرارية المرفق العام عدم انقضاءه كلياً عن تقديم الخدمات بقدر ما يقصد به عدم الانقضاء الوظيفي أي أن المرفق العمومي يبقى مستمراً في تقديم الخدمة العمومية ^[2]سبب النظام القانوني الذي ينظمه ، فالمرافق العمومية الإدارية على سبيل المثال مضبوطة بعنصر الدوام من الساعة الثامن والنصف إلى الرابعة النصف مساءً ، في ^[2]لن أن بعض المرافق الأخرى تخرج عن هذه الضوابط كالمستشفيات على سبيل المثال أو المرافق العمومية الأمنية والتي تقدم خدماتها على مدار ساعات اليوم...إلخ.

2.1. ضمانات مبدأ استمرارية المرافق العمومية

تتعدد ضمانات مبدأ استمرارية المرفق العمومي إلى ضمانات قانونية (1.2.1) وأخرى قضائية (2.2.1).

1.2.1. الضمانات القانونية لمبدأ استمرارية المرفق العمومي

نتناول تحت هذه النقطة ^[2]ضمانات التسخير (1.1.2.1) ، ضمانات تأطير الإضراب (2.1.2.1) ، تأطير الاستقالة (3.1.2.1) وقاعدة عدم جواز الحجز على أموال المرافق العمومية (4.1.2.1).

1.1.2.1. ضمانات التسخير

تتضمن القوانين عادة المواجهة القانونية للحالات الاستثنائية التي يتعرض لها المرفق العمومي وكيفية التعامل معها ومنها قيام الإدارة بإجبار الموظفين على العمل في ^[2]حال وجود تهديد بانقضاء سير المرفق العمومي ، ونشير هنا إلى قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 050582 بتاريخ 2010/05/27 من خلال الاعتراف بمشروعية قرار ولائي سخر مجموعة من الأطباء الخواص بالعمل في مؤسسة استشفائية عمومية تفتقد للعنصر ^[2]البي بشكل أدى إلى وجود وفيات ، ارتكازاً على المرسوم التنفيذي رقم 97-437 المؤرخ في 1997/11/17 المتضمن ^[2]لداث تعويض عن المناوبة لفائدة مستخدمي هياكل الصحة الذين يقومون بالمناوبة ، وأيضاً بناء على نص المادة 679 من القانون المدني «يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون. إلا أنه يمكن في الحالات الاستثنائية

والاستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي ، الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء*...»
والمادة 680 التي تنص على أن «...يوقع الأمر من طرف الوالي أو كل سلطة مؤهلة قانونا...».

وفي حقيقة الأمر فإن تطبيق هذا المبدأ لا يحتاد إلى نص قانوني مكرس بل إن المبادئ العامة للقانون مبدأ تشكل مصدرا إلزاميا غير مكتوب يبرر عمل التسخير (وهنا يتحول الوضع نحو الضمانات القضائية الكاشفة عن المبادئ العامة للقانون ومن أبرزها نظرية الموظف الفعلي التي ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي وطورها على ضوء المبادئ العامة للقانون كما ستري أدناه).

2.1.2.1. ضمانات تأطير الإضراب

يترتب عن ممارسة تطبيق الإضراب المكفول دستوريا وقانونيا التأثير على استمرارية المرفق العام لذلك تتضمن المنظومة القانونية مجموعة من الضمانات الواقية لهذا التأثير ، فبالرجوع إلى القانون 90-02¹ نلاحظ أن هناك مجموعة من الشروط الصارمة التي ينبغي على النقابات التزامها وإلا عد ذلك خرقا للقانون ما يؤدي إلى إعلان هذا الإضراب وعدم مشروعيته ، فتشير على سبيل المثال المادة 43 على موانع اللجوء إلى الإضراب في المرافق الأساسية التي لا تحمل الانقطاع المؤقت كمرفق الأمن ، الحماية المدنية ، السجون وغيرها.

كما تشير المواد 29-31 إلى إجراء الإشعار المسبق² حتى يكون المرفق على بينة من بوادر الإضراب فيتخذ الإجراءات الكفيلة بصون مبدأ الاستمرارية ، ضرورة القيام بجمعية عامة يقترح فيها العمال والموظفون على القيام بالإضراب من عدمه (المادة 28).

* لا بد من التمييز بين حالات الاستيلاء ، الغصب والتعدي ، فإذا كان التعدي يقصد به التصرف الصادر عن الإدارة المشوب بمخالفة جسيمة يمس تطبيق الملكية أو الحرية أساسية وبالتالي فهي تمتد لتشمل مواجهة عقود الإدارة وأعمالها المادية فهي مخصصة لمواجهة تصرفات الإدارة التي تخرج عن صلاحياتها القانونية والدستورية فإن الغصب L'empris _كتصرف غير مشروع يقتصر على تطبيق الملكية العقارية ، في حين أن مصطلح الاستيلاء La réquisition ينصرف ليدل على طريق مشروع للحصول على الأموال والخدمات من طرف الإدارة العامة ضمانا لاستمرارية المرفق العمومي وذلك على عكس الغصب الذي يشكل فعلا غير مشروع خارج إطار القانون المدني وقواعد قانون نزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية.

- يقول الموضوع يرجى مراجعة : بشير الشريف شمس الدين ، «الحماية الخاصة للحريات الأساسية من طرف قاضي الاستعجال الإداري في الجزائر» (أطروحة دكتوراه ، جامعة باتنة 1 ، 2018) ، 27.

¹ . قانون رقم 90-02 مؤرخ في 10 رجب عام 1410 الموافق 6 فبراير 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة تطبيق الإضراب ، المعدل والمتمم.

3.1.2.1. ضمانات تأطير الاستقالة

تؤدي وضعية استقالة الموظف إلى التأثير على السير الحسن للمرفق العمومي وبالتالي فإن صون مبدأ استمرارية المرفق العمومية من هذه الناحية مضبوطة قانونيا بترك [1] ليز وقتي لهذا المرفق العمومي [2] التي لا يتفاجئ بانقاع مفاجئ ، لذلك ينص الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية¹ على أن الموظف المستقيل لا بد أن يبقى شاغلا لمنصبه لمدة دنيا قدرها شهرين قابلة للتمديد لشهرين آخرين (م 220) وذلك على الرغم من تقديمه لاستقالته الكتابية وبالتالي فإن عدم [3] التزام هذه الضوابط سيؤدي إلى عزل الموظف المعني عن عمله وتطبيق إجراءات المرسوم التنفيذي 321-17² التي لا تعترف بالضمانات التأديبية ، إن تكريس المشرع لهذه الضوابط القانونية التقييدية مقرر لفائدة صون مبدأ استمرارية المرافق العمومية.

4.1.2.1. حماية أموال المرافق العمومية

يعتبر الحجز على المال إجراء مقيدا لنشاط الجهاز المعني وبالتالي فإن تطبيق هذا الإجراء على المرفق العمومي سيؤدي إلى التأثير الجزئي أو الكلي على مبدأ استمرارية المرفق العمومي ، لهذا الاعتبار فإن المشرع الجزائري كرس في المادة 688 من القانون المدني قاعدة عدم جواز التصرف في أموال الدولة أو الحجز عليها. كما أنه لا يمكن من جهة أخرى تطبيق إجراءات الإفلاس على هذه المرافق باعتبارها مقررة لفائدة المصلحة العامة وبالتالي فإن شهر الإفلاس هنا سيؤدي إلى [4] انع استمرارية المرفق بصفة نهائية وهو ما يتعارض مع علة وجوده المقرر من أجل تلبية الحاجيات العامة.

2.2.1. الضمانات القضائية لمبدأ استمرارية المرفق العمومي

نتناول تحت هذه النقطة ضمان استمرارية المرفق العمومي من خلال مركز الموظف الفعلي (1.2.2.1)، ضمان استمرارية المرفق العمومي من خلال المتعاون (2.2.2.1)، وضمن استمرارية المرفق العمومي في مادة العقود الإدارية (3.2.2.1).

¹. أمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو 2006 ، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.
². مرسوم تنفيذي رقم 321-17 مؤرخ في 13 صفر عام 1439 الموافق 2 نوفمبر سنة 2017 ، يحدد كيفية عزل الموظف بسبب إهمال المنصب.

1.2.2.1. ضمانة استمرارية المرافق العمومية من خلال مركز الموظف الفعلي

يتنوع أساس تدخل الموظف الفعلي* بحسب ما إذا كنا بصدد الحالات الاستثنائية (1.1.2.2.1) أو الحالات العادية (2.1.2.2.1).

1.1.2.2.1. الموظف الفعلي واستمرارية المرفق العمومي في الحالات الاستثنائية

تمر المرافق العمومية في بعض الأحيان بحالات استثنائية تؤدي إلى بروز وضعية شغور غير منتظرة فتؤثر بذلك على مهمة تلبية الحاجيات العامة ، غير أن مبدأ استمرارية المرفق العمومي يفرز مجموعة من الضوابط التي تؤدي إلى حماية بقاء الخدمة العمومية ، وارتكز مجلس الدولة الفرنسي في قضية Marion لسنة 1948 على هذا المبدأ ليخلق لنا نموذج الإدارة الفعلية والموظف الفعلي (تكييف لجنة من المواطنين تصدت لتسيير بلدية Saint-Valéry-sur-Somme كبلدية فعلية (Municipalité de fait) ، وترجع وقائع القضية إلى هروب الموظفين والمنتخبين من هذه البلدية بسبب اجتياح الجيش الألماني للمنطقة ، قامت هذه اللجنة بإصدار قرارات تسخير السلع الموجودة بمخازن التجار وتوزيعها على المواطنين تقاديا للسرقة وتلبية للحاجيات العامة ، رفع التجار الضحايا دعوى ضد هذه البلدية الفعلية (أعضاء اللجنة) ليقر في نهاية المطاف مجلس الدولة بمشروعية هذا القرارات وقبل ذلك بـ[2]بعها الإداري وبأن أعضاء اللجنة هم موظفون فعليون ، تم ابتكار هذه الآلية ارتكازا على أن المرفق العمومي يجب أن يبقى مستمرا [2]حتى في الحالات الاستثنائية تكريسا لمبدأ استمرارية المرفق العمومي.

فيما يخص الجزائر يمكن أن نذكر نموذج المجلس الأعلى للدولة الذي وجد كإدارة فعلية (سنة 1992) بعد اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية مع [2]لل المجلس الشعبي الوطني وهي الحالة التي لم يتلاق لها دستور 1989 مع رفض تولي رئيس المجلس الدستوري للرئاسة الدولة لنفس العلة¹ ، بشكل تكرر معه الغياب التام للأجهزة المكلفة بالتشريع وضمان استمرارية الدولة والمرافق العمومية ، مبقا آليات هجينة "فعلية" غير موجود في الدستور (دستور سنة 1989) وهي آلية المرسوم التشريعي ، إذ يمكن هنا الارتكاز على مصادر

* الموظف الفعلي هو الفرد الذي لم يصدر قرار بتعيينه أو أن قرار تعيينه يعد معيبا.

¹. عبد الله بلغيث ، «البناء الدستوري في البلدان المغاربية في مرحلة الانتقال الديمقراطي : الجزائر نموذجا» ، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ع 1 (2017) : 90.

القانون الإداري غير المكتوبة (المبادئ العامة للقانون) لتبرير هذه الحالة الفعلية المكرسة في أرضية الوفاق الوطني للمرفق¹ للانتقالية لسنة 1994.

وفي مثال آخر شكل بقاء رئيس الدولة عبد القادر بن صالح² في منصبه أثناء الحراك الوطني رغم انقضاء المدة القانونية لبقائه آنذاك (من المفترض أن تكون الانتخابات الرئاسية قد تمت) غير أن رفض الشارع لإجراء هذه الانتخابات أدى إلى ³الة لم ين⁴لرق لها الدستور فقرر رئيس الدولة البقاء في منصبه ضمانا لاستمرارية المرفق العمومي ، يعتبر هذا البقاء مبررا على ميزان المبادئ العامة للقانون وعلى ميزان المذهب الموضوعي لا الشكلي.

يرى بعض الفقه أن التعويض الذي يحصل عليه الموظف الفعلي في الحالات الاستثنائية كمقابل لتحمله هذا الالتزام الضامن لاستمرارية المرفق العمومي يكون وفقا لضوابط نظرية الإثراء بلا سبب كأبرز أساس من⁵لقي ، في ⁶ين تم استبعاد بعض الأفكار التأسيسية الأخرى كنظرية الفضالة التي يرى الفقه الفرنسي أنها لا تنسب والقانون العام القائم على أن هذه النظرية لا يجب أن تشغل مكانا في مجال التنظيم الإداري للدواة الحديثة وأنه لا يجب تشجيع الأفراد على التدخل في أعمال الوظيفة العامة دون علم الإدارة¹.

2.1.2.2.1. الموظف الفعلي واستمرارية المرفق العمومي في الحالات العادية

يكون الموظف الفعلي في الحالات العادية في مركز لم يصدر بعد قرار تعيينه أو أن قرار تعيينه معيب ، أو أن مهامه قد أنهيت وواصل عمله بالرغم من ذلك ، ففي هذه الحالة تكون تصرفاته بمثابة تصرفات صحيحة اتجاه الغير ⁷لسن النية ، وكنتيجة لهذا التصدي المرفقي المؤدي لاستمرارية المرفق العام فقد تكون أيضا لهذا الموظف ⁸لقوقا مقابلة خاصة التعويض إذ يرى بعض الفقه أن التعويض الذي يحصل عليه الموظف الفعلي في الظروف العادية كمقابل لتحمله هذا الالتزام الضامن لاستمرارية المرفق العمومي يكون وفقا لضوابط نظرية الإثراء بلا سبب وهو أبرز أساس قانوني بين عدة أفكار كرد غير المستحق وغيرها².

¹ .عمار التركاوي ، «نظرية الموظف الفعلي : دراسة تحليلية في ضوء أحكام الفقه والاجتهاد القضائي» ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، ع 2 (2021) : 110.

² .التركاوي ، «الموظف الفعلي» . 111 ، 112.

2.2.2.1. ضمان استمرارية المرفق العمومي من خلال مركز المتعاون

لا يعتبر المتعاون Le collaborateur موظفا فعليا رغم تقديمه لخدمة توعوية ، يؤدي مركز المتعاون مع المرفق العمومي دورا في ضمان استمرارية المرفق العمومي كما أنه أخذ ليزا مهما ضمن اجتهادات مجلس الدولة الجزائري ، نذكر قضيتين هنا ، القضية الأولى من خلال قرار المجلس الأعلى الذي كرس مسؤولية البلدية بدون خ² في قرارها 18 نوفمبر 1966 في قضية Meon-Soler ، وتعود إثباتات هذه القضية إلى رفض المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة (أثناء الال²تلال) تعويض هذه السيدة والتي وقع لها ل²ادث وهي في طريقها لتوليد مواطنة بناء على طلب بلدية القبة واعتبرت أن هذه السيدة مرتبة² بعقد عمل ضمني مع البلدية وأن التعويض لا يكون إلا في إطار قانون ل²وادث العمل ، استأنفت أمام مجلس الدولة الفرنسي والذي لم يفصل في القضية لاستقلال الجزائر² فيها فأ²يلت القضية على المجلس الأعلى الذي فصل مصر² أن لا وجود لعقد عمل ضمني لأنها ليست عوناً إدارياً وتم الحكم بالتعويض بناء على المسؤولية غير الخ²ئية (نظرية التعاون).

قضية أخرى (قضية ب.ع) ضد وزارة المالية قرار بتاريخ 1989/03/11 كان السيد (ب.ع) عاملاً لدى المديرية العامة للجمارك قام بتقديم مساعدة في إطار تدريب موظفين في قاعة الرياضة الخاصة بالجمارك فوقع له ل²ادث مميت ، رفعت والدته دعوى أمام المحكمة التي توصلت إلى أن ما وقع له ليس ل²ادث عمل (وبالتالي هنا إذا كان ل²ادث عمل لا بد من إثبات الخ²أ ، وتم رفض التعويض لأجل ذلك ، استأنفت أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى لأنه ليس ل²ادث عمل وبالتالي تكيف العريضة بأنه طابع مهني خاطئ لكنها ألغت القرار جزئياً و²كمت بالتعويض على أساس المسؤولية غير الخ²ئية لأن الضحية كان يقدم مساعدة مجانية للمرفق العمومي (نظرية المعاونة).

3.2.2.1. ضمان استمرارية المرفق العمومي في مادة العقود الإدارية

من أجل تأمين مبدأ استمرارية المرافق العمومية في مادة العقود الإدارية ابتكر القضاء الإداري نظريتين نظرية الظروف ال²ارئة (1.3.2.2.1) ونظرية فعل الأمير (2.3.2.2.1).

1.3.2.2.1. Théorie de l'imprévision نظرية الظروف الطارئة

بداية لا ينبغي خلط مصطلح الظروف الطارئة L'imprévision مع مصطلح الظروف العرضية Cas fortuit ، إذ ينصرف المصطلح الثاني نحو ألد أسباب الإعفاء من المسؤولية الإدارية ، في حين ينصرف مدلول المصطلح الأول نحو إمدى آليات ضمان استمرارية المرفق العمومي في مادة العقود الإدارية.

وكنتيجة لضمان المتعاقد مع الإدارة مبدأ استمرارية المرفق العام فإنه يستحق تعويضا عن خسارته تحت الشروط التالية :

- أحداث غير متوقعة عند تنفيذ الصفقة
- خارجة عن إرادة الطرفين (زيادة الضرائب ، الرسوم الجمركية...)
- إرهاق المتعامل
- التزام المتعامل بضمان استمرارية المرفق العام

2.3.2.2.1. Fait du prince نظرية فعل الأمير

على العكس مع الحالة السابقة فإن هذه الحالة تقتضي وجود إرادة الإدارة في حدوث الضرر بالمتعامل ، ويضمن بالرغم من ذلك استمرارية المرفق العمومي التي يتمكن من الحصول على تعويض يعيد التوازن المالي للعقد تحت الشروط التالية :

- تصرف مرفقي (بالمدلول العضوي) المخاطر الإدارية Aléas administratifs
- إرهاق المتعامل
- التزام المتعامل بضمان استمرارية المرفق العمومي

2. مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية

يقصد بهذا المبدأ معاملة المرتفقين بنفس المعايير في الوضعيات المتشابهة Les situations identiques (semblables) الناجمة عن تماثل المراكز القانونية Les situations identiques doivent être traitées de

la même manière، وبالتالي فإن اختلاف الوضعية محل التقييم La situation appréciable لا يؤدي لقيام ² حالة خرق للمساواة¹، على ضوء هذه المعايير فإن هذا المبدأ يقتضي ²تتما ²أياد المرفق العمومي².

وللا ²تتجأ بمبدأ المساواة ينبغي أن يكون الضرر خصوصيا إذا كنا بصدد المسؤولية الإدارية بدون ²خ ²أ وهنا نقصد وضعية ²ق المساواة الناجمة عن قرار إداري مشروع أما إذا كانت الوضعية في إطار المسؤولية الإداري ²خ ²ثية فلا يشترط ضرورة خصوصية الضرر بل نرجع إلى المفاضلة بين ²خ ²أ واجب الإثبات، ²خ ²أ المفترض، ²خ ²أ الجسيم أو البسيط.

أسس مجلس الدولة الجزائري- في قراره رقم 097935 لسنة 2015 -قضاءه على خرق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في الوقائع المتعلقة بامتناع البلدية والولاية عن وضع ²د لسوق غير شرعي مما يقيم مسؤوليتهما عن الضرر ²اللا ²ق يوميا بسكينة المواطن المقيم بجوارها، في الحقيقة يثير هذا الاجتهاد إشكالا قانونيا ²قول صحة التأسيس، فالأعباء العامة التزامات قانونية صادرة عن المرفق العمومي في ²ين أن وقائع الحال تتعلق بتحمل المواطن لتصرفات غير مشروعة خارج المرفق العمومي وبالتالي لسنا هنا بصدد مسؤولية بدون ²خ ²أ مرتكزة على ²ق المساواة في تحمل الأعباء العامة بقدر ما نحن بصدد مسؤولية إدارية ²ثية متمحورة ²قول قرار إداري سلبي.

3. مبدأ تكيف (تحول) المرافق العمومية

يقصد بتكيف المرافق العمومية مسايرة المرفق العمومي لتغير الحاجات العامة وفق مقتضيات المصلحة العامة، وبالتالي لا يمكن لا للأعوان العموميين ولا المرتفقين التمسك بالحق المكتسب كنتيجة في مواجهة التحول في النظام القانوني المرفقي³.

نزولا عند متغيرات هذا التعريف فإن المرفق العمومي له الحق الإفرادي في تغيير شروط سير المرفق بما يؤدي كأصل إلى غياب الحق في الم ²اللة بالحق المكتسب للمرتفقين.

¹ Martine Lombard, Gilles Dumont & Jean Sirinelli, droit administratif (Paris : Dalloz, 2019) : 342.

² Marie-Christine Rouault, l'essentiel du droit administratif général (Paris : Gualino, 2020) : 117.

³ Marie-Christine Rouault, droit administratif (Paris : Lextenso, 2018) : 177.

يمكن أن نشير على سبيل المثال هنا إلى نص المادة 6 من المرسوم 131-88¹ التي تنص على أن "تسهر الإدارة دوماً على تكييف مهامها وهيكلها مع الاحتياجات المواطنين".

تتجلى العديد من الأمثلة الخاصة بتكيف المرافق العمومية منها :

- التحول نحو المرفق العمومي الإلكتروني للقضاء على ظاهرة الفساد أو الوابير أو الاقتصاد في مادة الورق كما قدت على مستوى قطاع التعليم العالي بمختلف مرافقه.
- التحول من نموذج نحو آخر في التعامل مع المصلحة العمومية كالتحول من نظام المؤسسة العمومية نحو نموذج سلالة الضبط المستقلة.
- ضرورة التمثيل بمحام أمام جهات الاستئناف والنقض لرفع مستوى العمل القضائي في مرفق القضاء.
- تعديل العقد الإداري بموجب آلية الملحق².

ثانياً : المبادئ الحديثة المتعلقة بالمرافق العمومية

باعتبار هذه المبادئ حديثة فإن الفقه لم يستقر بعد على كيفية موازنة للتعامل معها خاصة من الناحية القضائية خصوصاً مع تقدم وضعيات بعضها دون الآخر وإمكانية التجسيد القانوني من عدمه ، سنتناول فيهما يلي لمبادئ الشفافية (أ) ، مبدأ المشاركة (ب) ، مبدأ الجودة (ج) ، مبدأ المنافسة (د) ومبدأ اللوجية (هـ).

أ. مبدأ الشفافية

يقصد بهذا المبدأ مجموع الإجراءات والسلوكيات التي تعمل على تكريس حرية الوصول للمعلومة المرفقية ، وبالتالي تتعدد وسائل تحقيق هذا المبدأ لتشمل العديد من الآليات كنشر المداولات ، ولكن أيضاً أن تضمن أنظمة الإدارة مجموع الوسائل التي تكفل للمواطنين العلم بحقيقة أنشطتها وبالتالي القدرة على محاسبتها ومسائلتها³.

¹ مرسوم رقم : 131-88 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة بين المواطن.

² بعلي ، «القانون الإداري» ، 237.

³ وهيبه بلباقي ، مديحة الفحلة ، «مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العامة الإدارية» ، مجلة الحقوق والحريات ، ع 1 (2022) : 300.

إن تحقق مبدأ الشفافية لا بد أن يكون عبر العديد من المبادئ كالحق في الإعلام ، الحق في المشاركة والحق في المسائلة¹ ، كما يرى البعض أن الحق فيولوجية نحو الوثائق الإدارية يعتبر من مبادئ الشفافية² بالرغم من أن البعض الآخر يستقل به كمبدأ مستقل من المبادئ الحديثة كما سنرى أدناه ، ويرجع هذا التعدد في الرؤى³ نسب رأينا إلى التداخل القيمي بين بعض المبادئ التي قد تشترك في بعض المتغيرات.

ب. مبدأ المشاركة

يقصد بمبدأ المشاركة إشراك المرتفق في التسيير العمومي المرفقي من خلال مراعاة رؤيته في صناعة القرار المرفقي فيتحول بذلك من مركز سلبي (استقبال الخدمة) إلى مركز إيجابي (المساهمة في صنع الخدمة).

إن مبدأ المشاركة يقوم على فكرة رئيسية مفادها أن قرار الإدارة يجب أن يكون متوافقا مع ما ينتظره المواطن وأن يحظى بموافقة الأمر الذي يستدعي بادئ بدء مراعاة استشارة المرتفق⁴ قول مختلف التدابير الخاصة بسير وتنظيم المرفق العمومي ، وهي المعايير التي تجد تلبية واضحة على المستوى المحلي (الجماعات المحلية)³ وتجسدت على سبيل المثال في المادة 16-3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية ، لاسيما من خلال المجتمع المدني".

ج. مبدأ الجودة

يقصد بهذا المبدأ⁴ حق المنتفع في الحصول على خدمات مرفقية بمواصفات نوعية ، وبالتالي فإن رضى المنتفع هو المعيار الحاسم في مدى توافر الجودة من عدمها ، إن مبدأ الجودة يدخل ضمن مبادئ عصنة المرفق العمومي⁴.

تنص المادة 65 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على جودة التربية والتعليم بشكل صريح² ، كما أن المادة 112 منه تنص على الوزير الأول يسهر على² سن سير الإدارة والمرافق العمومية ، ونشير أيضا إلى المرسوم 88-

¹ . فريد غري وأحمد فندس ، «المبادئ الحديثة للمرفق العام وتحقيق رضا الجمهور» ، مجلة الحقوق والحريات ، ع 1° (2024) : 100-103.

² . Renan Le Mestre, *droit du service public* (Paris : Gualino, 2003) : 168.

³ . *Ibid.*, 170.

⁴ . *Ibid.*, 169.

131 المتعلق بعلاقة الإدارة بالمواطن أين تنص المادة 6 على أن "...ويجب أن تضع [الإدارة] تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"، أو المادة 12 من نفس المرسوم التي تنص على أن "سن استقبال المواطن".

وتتعدد وسائل تحقيق هذا المبدأ كتكوين الموارد البشرية ، رقمنة المرافق العمومية ، المنتجات الملائمة للمعايير الدولية الملائمة وغيرها ، الأمر الذي يؤدي إلى تحسين نوعيد الخدمات المقدمة للمرتفقين ، وإذا كانت مظاهر هذه الجودة واضحة على مستوى المرافق العمومية الصناعية والتجارية فإن وضوحها ليس بالأمر الجلي إذا تعلق الأمر بالمرافق العمومية الإدارية رغم أن بعض الاتجاهات تركزها أساسا في البعد العلائقي La dimension relationnelle¹ أي تجويد العلاقة بين المرفق والمرتفق المكرسة مثلا على مستوى المرسوم 88-131 أنف الذكر.

د. مبدأ المنافسة

يرتبط بروز مبدأ المنافسة بتراجع مبدأ الدولة المتدخلة² وبالتالي فهو مرتبط بدور الدولة الضابطة ، يعرف هذا المبدأ بأنه مجموعة المعايير المدعمة لحرية المبادرة والمساواة بين المتعاملين.

إن تجسيد هذا المبدأ ينطلق من وجهين أساسيين : سبب موقع المرفق العمومي ، فالمرفق قد يكون مشرفا على تطبيق مبدأ المنافسة (1) وقد يكون هو بحد ذاته محلا لتطبيق هذا المبدأ (2) وعند الانتهاء من هذا العنصر العضوي نتطرق لمظاهر مبدأ المنافسة كعنصر موضوعي (3).

1. المرفق كمشرف على تطبيق مبدأ المنافسة

في هذه الحالة فإن تطبيق قواعد المنافسة يكون من خلال السهر على خضوع التصرفات القانوني والمادية لأحكام قانون المنافسة ، ويبرز هنا دور سلطات الضبط غير القضائية كمجلس المنافسة أو القضائية.

¹ بشير الشريف شمس الدين ولعقابي سميحة ، قانون المرفق العمومي : دراسة في البناء التصوري والنظام القانوني للمرفق العمومي (عين مليلة : دار الهدى ، 2021) : 301.

² بديار أمينة ، الإصلاح الإداري للمرفق العام في الجزائر بين الواقع والآفاق ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، م 7 ، ع 1 ، 167-168 ص 171.

2. المرفق العمومي كمحل لتطبيق مبدأ المنافسة

إذا انتقلنا إلى وضعية المرفق العمومي محل لتطبيق مبدأ المنافسة سنلاحظ أن المرافق العمومية ذات الطابع الإداري هي المعنية أساسا بتطبيق هذا المبدأ، في حين أن المرافق العمومية الصناعية والتجارية لا تتبع قواعد المنافسة إلا إذا توافرت ضوابط المعيار الموضوعي من خلال أن يكون المشروع ممولا كلياً أو جزئياً من طرف الدولة وعلى ذلك نص قانون الصفقات العمومية الجديد 12-23 وقبله المرسوم الرئاسي 15-247.

3. مظاهر مبدأ المنافسة

يظهر خرق مبدأ المنافسة في الملاحق Les travaux complémentaires (كملاحق الأعمال الإضافية Les travaux supplémentaires) تعني الزيادة في الكميات الأولية لبند الكشف الكمي والتقديري والتي تتضمن بعد الإنجاز الفعلي للمشروع "أو التكميلية Les travaux complémentaires" تعني ظهور بنود جديدة لم تكن مدرجة سابقا بالكشف الكمي والتقديري إلا أنها ضرورية للتنفيذ" التي تشكل في بعض الأحيان لبلة نحو العقود الإدارية الجديدة المقنعة، مما أدى بالقضاء الإداري إلى التشدد في هذه المسألة ليثبت أن مجلس الدولة وضع سنة 2005 شروطا صارمة لشرعية ملحق عقد تفويض المرفق العمومي.

ومن مظاهر مبدأ المنافسة أيضا حرية الوصول للخدمات العمومية، المساواة بين المترشحين، شفافية الإجراءات وغيرها من الضوابط التي تسهر على احترام قواعد المنافسة بين المتعاملين.

هـ. مبدأ الولوجية Principe de l'accessibilité

يعرف مبدأ الولوجية (ضمان الوصول للخدمة/ضمان النفاذ) على أنه مجموعة التدابير والإجراءات المتخذة من قبل المرفق العمومي لتسهيل وضمان وصول المنتفع فعليا إلى الخدمة العمومية أي ضمان النفاذ (الدخول)، يأتي هذا المبدأ ليذلل المصاعب التي تواجه المرتفق محققا الانتفاع الفعلي له.

ينقسم مبدأ الولوجية بذلك إلى قسمين رئيسيين، الولوجية القانونية (1)، الولوجية الجغرافية (2).

1. الولوجية القانونية

تنبع أهمية الولوجية القانونية من غموض وكثرة القواعد القانونية الأمر الذي يؤدي إلى عدم الفهم والقدرة على التواصل بين المرافق العمومية والمنتفعين من خدماتها¹.

تنقسم الولوجية القانونية إلى عنصرين أساسيين من خلال الأمن القانوني (1.1) والأمن القضائي (1.2).

1.1. الأمن القانوني Sécurité juridique

يتم تحقيق هذا الأمن من خلال عدة معايير على رأسها :

- وضوح واستقرار وعدم تشتت النصوص القانونية (يظهر مثلا التشتت L'écartèlement في المنازعات الجمركية وأول من رافع لتشتت المنازعة الجمركية هو الفقيه الفرنسي (Claude Berr)

-عدم رجعية القوانين

-إتزام الحقوق المكتسبة

2.1. الأمن القضائي Sécurité judiciaire

يتحقق هذا الأمن من خلال عدة معايير على رأسها :

- عدم الحياد عن نية المشرع في تفسير القاعدة القانونية

-ارتباط الأثر الكاشف للحكم القضائي بوجود المبادئ العامة للقانون (الوجود ثغرة قانونية)

-توليد التفسير القضائي في الدولة (بالنظر لتعدد فلسفة مدراس التفسير وبالتالي التأثير على توليد الاجتهاد القضائي)

-استقرار الاجتهاد القضائي.

¹ سليمان إجاز عزام ، « دور المبادئ العامة للمرفق العام المفوض في حماية حقوق المنتفعين » ، مجلة الحقوق والحريات ، ع 6 (2018) : 155 ، 144.

2. جوارية المرفق (الولوجية الجغرافية)

ويتحقق هذا المبدأ من خلال تقريب المرفق العمومية من المواطن ، وبالتالي سيظهر أن هذا العنصر قائم على مُعْلى المساواة بين المواطنين إذ يجب على الدولة أن تعمل على توفير المرافق العمومية القاعية والشاملة من المواطن ، ويبدو واضحاً أن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد أرسى ذلك في المادة 27-2 "تقوم المرافق العمومية على مبادئ... والتغلبية المنصفة للتراب الوطني".

المحور الرابع

طرق تسيير المرافق والمؤسسات العمومية

تتعدد طرق التسيير بحسب ما إذا تعلق الأمر بالمرافق العمومية أو المؤسسات العمومية ، مع التنويه إلى الإشكال الحاصل في مدلول المؤسسة العمومية كنتيجة للترجمة الركيكة المتبناة داخل المنظومة القانونية الجزائرية كما أسلفنا أعلاه ، لذلك سنقسم هذا المحور إلى نقطتين ، نتناول في النقطة الأولى طرق تسيير المرافق العمومية (أولاً) ثم طرق تسيير المؤسسة العمومية (ثانياً).

أولاً : طرق تسيير المرافق العمومية

تتنوع طرق تسيير المرافق العمومية إذ يمكن أن نكون بصدد تسيير المرفق العمومي من طرف شخص عمومي (أ) ، كما يمكن أن نكون بصدد تسيير المرفق العمومي من طرف شخص خاص (ب).

أ. تسيير المرفق العمومي من طرف شخص عمومي

يسير المرفق العمومي من طرف الشخص العمومي عن طريق التسيير المباشر (1) ، المؤسسة العمومية (2) ، السلطة الإدارية المستقلة (3).

1. التسيير المباشر

نكون بصدد التسيير المباشر إذا تصدى الشخص المعنوي العام لتسيير المرفق العمومي المنشأ دونها وساطة ، بمعنى أن هي تسيير أين يشكل المرفق العمومي فيه جزءاً لا يتجزأ من الجماعة العمومية على نفس

شاكلة المكونات الأخرى التابعة لها¹، ويرجع سبب الأخذ بهذا الأسلوب إلى اعتبارات الارتباط بالدور الأساسي للدولة أو كونها مرافق غير مربحة بالنسبة للخواص².

إن التسيير المباشر على هذه الشاكلة لا يستدعي قيام الشخصية المعنوية وأن المسؤولية القانونية يتحملها الشخص المعنوي العام الذي أنشأه، وفي الحالة التي يكون فيها وجود استقلال مالي فإن ذلك لا يخرج التسيير عن نموذج التسيير المباشر.

2. المؤسسة العمومية

هناك نوعان من المؤسسات العمومية³ لسبب معيار الارتباط، مؤسسات عمومية وطنية (كالجامعة أو المدرسة الوطنية للإدارة) ومؤسسات عمومية محلية هذه الأخيرة تكون ملحقة بالجماعة المحلية Rattachés à une collectivité territoriale décentralisée في⁴ أن الأولى تكون مرتبطة بالجماعة العمومية المركزية³.

في⁵ أن هناك العديد من الأنواع⁶ لسبب معيار النشاط، إذ تقسم إلى مؤسسات مرفقية وهي المؤسسة العمومية ذات طابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات⁷ التبعية الصناعي والتجاري، ومؤسسات غير مرفقية وهي المؤسسات العمومية الاقتصادية وهي مؤسسات لا تسيير مرفقا عموميا غير أنها قد تتقاطع مرفقيا على سبيل التعاقد كما أسلفنا أعلاه.

3. السلطة الإدارية المستقلة

تسيير السلطات أو الهيئات الإدارية المستقلة المرفق العمومي بخصوصية الاستقلالية المؤسساتية، وهي لا تشكل⁸ لسبب رأي البعض سوى إحدى طرق التسيير المباشر Modalité de la régie للمرفق العمومي من

¹. Farid Ouabri, *droit administratif* (Alger : OPU, 2017) : 183.

². صبرينة عصام، «تسيير المرفق العام في القانون الجزائري»، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، ع 5° (2017) : 290.

³. Patrice Chrétien, Nicolas Chiffot & Maxime Tourbe, *droit administratif* (Paris : Dalloz, 2016) : 353, 361.

طرف الدولة¹، غير أنه إن أمكن القبول بهذا المرفق بالنسبة للسلاطات التي لا تحوز على الشخصية المعنوية فإنه لا يمكن القبول بهذا المرفق بالنسبة للسلاطات التي تحوز على هذه الشخصية.

تعني السلاطات الإدارية المستقلة بالمهام المرفقية المتعلقة أساسا بالرقابة والجزاء كما أن العديد منها تحوز على مهام خلق القواعد القانونية التنظيمية².

وتتنوع هذه السلاطات لتكون سلاطات ذات طابع شامل أي أنها تشتغل على قاعدة عدم تخصص النشاط فيشمل مجالها كل القاعات وذلك مثلما هو عليه الحال بالنسبة لمجلس المنافسة، في حين لا تقوم الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى إلا على قطاع خاص Secteur spécifique فنكون بصدد الهيئات الإدارية المستقلة القطاعية Des autorités sectorielles وذلك كهيئات ضبط قطاع النقل، المحروقات والاتصالات وغيرها.

ب. تسيير المرفق العمومي من طرف شخص خاص

يسير المرفق العمومي من طرف الشخص الخاص إما عن طريق التأهيل الانفرادي (1) وإما عن طريق التأهيل التعاقدية (2).

1. التأهيل الانفرادي

يكون التأهيل انفراديا أي بالإرادة المنفردة للدولة وهو الوضع الذي يكرس بالنسبة مثلا للمنظمات المهنية التي تؤهل انفراديا بموجب قانون لتسيير المرافق العمومية المهنية، أو الاتحاديات الرياضية التي تؤهل لتسيير المرافق الرياضية المتخصصة.

في هذا المقام يمكن لأشخاص خاصة أن تتخذ قرارات إدارية (على العكس مع العقود الإدارية أين لا يمكن تكييفها كذلك إلا بوجود شخص من أشخاص القانون العام كالمرفق في العقد مع مراعاة بعض الاستثناءات الضيقة - التي ولو تضمن هذا الأخير شروطا استثنائية غير مألوفة بل والتي وإن ارتبط بتسيير مرفق عمومي

¹. Gilles J. Guglielmi & Geneviève Koubi, *droit du service public* (Paris : Montchresien, 2000) : 203.

². *Ibid.*, pp.203-205.

تماشيا وقرار محكمة التنازع الفرنسية سنة 1969 في قضية Sté Interlait¹ بمعنى أن المعيار العضوي شرط أساسي في تكييف إدارية العقد وغير أساسي في تكييف إدارية القرار) إذا كانت لها السلافة في تسيير مرفق عام وبالتالي تمتعها بامتيازات السلافة العمومية كنتيجة لذلك كالمنظمات المهنية (منظمة المحامين ، الأطباء ، المهندسين المعماريين وغيرهم) أو الاتحاديات الرياضية المعتمدة Les fédérations sportives agréées (تسيير مرفق النشاطات الرياضية المتخصصة) في قراراتها التأديبية² مثلا وعلة اختصاص القاضي الإداري هنا هو الارتباط بالمرفق العام وعلى ذلك استقر قضاء محكمة التنازع الفرنسية سنة 1980 في قضية (Peschaud c/ Gpt de football professionnel) وكذا سنة 1981 في قضية .

يتشابه الوضع في الجزائر مع نظيره الفرنسي فبالرجوع إلى القانون 05-13 مؤرخ في 23 يوليو 2013 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتلويها نجد المادتين 91 و92 تنصان على ذلك ونفس الوضع في المرسوم التنفيذي 330-14 مؤرخ في 27 نوفمبر 2014 المتعلق بتحديد كفاءات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها إذ تنص المادة 6 منه على أن "يعترف للاتحادية الرياضية الوطنية بالمنفعة العمومية والصالحة العام بقرار من الوزير المكلف بالرياضة ، وبالتالي فإن التصرفات القانونية الصادرة عنها والمقتربة باستعمال امتيازات السلافة العمومية ستؤدي إلى عقد الاختصاص للقاضي الإداري³ ، فيلا تظ هنا أن هذا الارتباط الذي يؤدي إلى عقد الاختصاص لهذا الأخير هو الارتباط المتعلق بالنشاط المرفقي المستهدف للمصلحة العامة فإذا انتفى ذلك عُدَّ التصرف لا إداريا وبالتالي لا ينعقد الاختصاص للقاضي الإداري بالنظر في المنازعة التي يكون هذا الشخص طرفا فيها وهو موقف محكمة التنازع الفرنسية سنة 1961 (Centre rég. De lutte contre le cancer) Eugène Marquis إذا تعلق الأمر بقرارات تنظيمية داخلية Les décision d'aménagement interne وبذلك فالتصرفات المتعلقة بـ (العمال) Personnel والذمة المالية والتسيير المالي

¹. LOMBARD, M., DUMONT, G. & SIRINELLI, J. (2019). *Droit administratif* (13^{ème} éd.). Paris : Dalloz, p. 288.

². ROUAULT, M-C., *op.cit.*, p. 62.

³ يتعلق الأمر بالرياضات التي تمارس بمنافسة منتظمة وتحوز على اعتماد من الدولة فتؤطر عن طريق اتحاديات رياضية ، فينها فقط يتجسد الوضع مرفقا عموميا ، بخلاف الرياضة التي لا تستوفي هذه الشروط فإنها لا ترقى لتشكل نشاطا مرفقيا كما أفتى مجلس الدولة الفرنسي بذلك سنة 2005 فيما يخص رياضة البنتبول Paintball (رياضة جماعية تكتيكية نشأت في أمريكا تعتمد على الرمي بمسدسات تتضمن طلاء وذلك بين فريقين خصمين) واعتبرها مجرد هواية لا غير وبالتالي لا يختص القاضي الإداري كمحصلة لذلك بالنظر في منازعاتها لعل غياب السلافة المرفقي .

³ مؤذن ، م. (2022). *الدود اختصاص القاضي الإداري في تسوية المنازعات الرياضية : دراسة مقارنة. المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية* ، 6(1) ، ص 1349.

وغيرها ستعتبر من قبيل القرارات المتعلقة بالعمل الداخلي *Fonctionnement interne* وهي قرارات محكمة بقواعد القانون الخاص لا غير ، وهي نتيجة قانونية خرج بها مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Bouguen) لسنة 1943 والمتعلقة بالمنظمات المهنية لعدم تكييف هذه الأخيرة بالمؤسسة العمومية بل فقط باعتبارها (شخصا خاصا) تمارس مهمة مرفقية¹ وتم ترسيخ ذلك بحسم مسألة أن المنظمات المهنية هي فعلا شخص من أشخاص القانون الخاص وذلك سنة 1961 من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Magnier)² ، وأيضا موقف مجلس الدولة الفرنسي سنة 2010 في *قالة* كان القرار خارج ممارسة مهمته المرفقية وذلك في قضية (Chotard)³.

2. التأهيل التعاقدي

على العكس مع الحالة السابقة فإن تفويض تسيير المرفق العمومي للشخص الخاص يكون عن طريق العقد أو الاتفاق ، وتتعدد طرق التأهيل التعاقدي هنا لتشمل أسلوب الامتياز *La concession* ، الإيجار *L'affermage* ، مشاطرة الاستغلال *La régie intéressée* ، عقد التسيير *La gérance*.

يتمثل أسلوب الامتياز في تفويض الشخص العمومي لشخص آخر من أجل تسيير مرفق عمومي متحملا كافة المخاطر والأعباء مقابل *قصوله* على إتاوات من طرف المرفقيين.

في *قالة* يتمثل أسلوب الإيجار في تفويض الشخص العمومي لشخص آخر مع عدم قيام المفوض له باستثمارات مع تلقي إتاوات من المرفقيين تتعلق باستغلال المرفق.

وفيما يتعلق بعقد مشاطرة الاستغلال فيتمثل في استغلال المسير للمرفق العمومي لحساب الهيئة المفوضة ويتلقى المقابل المالي من الهيئة العمومية بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال الخاص باستغلال المرفق فضلا عن علاوة الإنتاجية ، على ضوء هذه المعطيات يرى البعض أن هذا النوع من العقود لا يمكن بحال أن يكيف على أنه من عقود تفويضات المرفق العام.

¹. CHRETIEN, P., CHIFFLOT, N. & TOURBE, M., *op.cit.*, p. 383.

². LOMBARD, M., DUMONT, G. & SIRINELLI, J., *op.cit.*, p. 114.

³. ROUAULT, M-C., *op.cit.*, p. 63.

أما عقد التسيير فهو عقد يفوض بمقتضاه شخص من أشخاص القانون العام لشخص آخر من أشخاص القانون الخاص تسيير مرفق عام لحساب الجماعة العمومية مقابل أجر جزافي وبذلك لا يتحمل مخاطر الاستغلال ما نحا بالبعض أيضا إلى اعتباره عقدا غير منتمي لعقود تفويضات المرفق العام.

ج. تسيير المرفق العمومي بواسطة عقود الشراكة

تعتبر عقود الشراكة Les contrats de partenariat¹ الثالثة من العقود الإدارية¹، شركة الاقتصاد المختلط Société d'économie mixte (SEM) وهي مؤسسة عمومية وطنية Entreprise publique nationale² مال² ازت الدولة أغلبية رأس المال، وتتسم بالشكل الخاص على شاكلة الشركات التجارية².

تتقاطع هذه المؤسسات مهما كان شكلها القانوني Forme juridique — كما رأينا أعلاه — مع المرفق العمومي من ناحية إمكانية قيام هذه المؤسسات بمهمة مرفقية.

في الجزائر يوطر هذا التقاطع المرفقي القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، أما في فرنسا فينص على ذلك القانون رقم 83-675 مؤرخ في 26 جويلية 1983 المتعلق بدمقرطة القطاع العمومي³.

ثانيا : طرق تسيير المؤسسة العمومية

ينصرف مدلول المؤسسة العمومية في المنظومة القانونية الجزائرية إلى المؤسسات المرفقية والمؤسسات غير المرفقية، أما فيما يخص المؤسسات المرفقية بمدلول الهيئات العمومية فقد تناولناه أعلاه لبقى الأمر هنا متعلقا بالمؤسسات غير المرفقية والتي لا تتقاطع مع المرفق العمومية إلا على سبيل التعاقد إن وجد ونعني بها أساسا المؤسسات العمومية الاقتصادية.

يتم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية إما عن طريق شركة الأسهم وإما عن طريق الشركة ذات المسؤولية المحدودة، وهكذا يلاحظ بأن هذه المؤسسات Les entreprise تخضع للشكل التجاري الأمر الذي يجعلها

¹. Lombart, M., Dumont, G. & Sirinelli, J. (2019). *Droit administratif* (13^{ème} éd.), Paris : Dalloz, p. 297.

². Auby, L-F. & Raymundie, O. (2003). *Le service public*, Paris : Moniteur, p. 349.

³. Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 sur la démocratisation du secteur public.

أقرب للأشخاص الخاصة ، فهي مؤسسات تجارية تستهدف الرب² على العكس مع المرافق العمومية الصناعية والتجارية وان كان نشاطها ينتمي لنفس الحقل فإنها ولاستهدافها تلبية الحاجيات العمومية فهي لا تستهدف الرب² لذاته بقدر ما تهدف لتحقيقي التوازن المالي الكفيل ببقائها مادامت تخضع —باعتبارها مرفقا عموميا- لمبدأ استمرارية المرفق العمومي وهي بذلك لا تخضع للإفلاس عكس المؤسسات العمومية الاقتصادية.

المحور الخامس

إصلاح المرفق العام في الجزائر

يقصد بالإصلاح الإداري بأنه عملية تكييف دائمة ومستمرة للبنى الإدارية في ظل الظروف السياسية، الاجتماعية والقانونية القائمة، بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية للأجهزة الإدارية وجعلها أكثر ملائمة مع التكنولوجي الحديث وتحديات السوق وإحداث نقلة نوعية في مجال تقديم الخدمات العمومية مع تقليص التكاليف¹.

وتختلف طبيعة الإصلاح الإداري باختلاف التحولات التي تعيشها الدولة فدور الإدارة قد يختلف تبعا لهذه التحولات، فالقيم التي تقوم عليها الدولة الحارسة L'Etat gendarme تختلف عن القيم التي تقوم عليها الدولة المتدخلة L'Etat providence وتختلف أيضا عن القيم التي تقوم عليها الدولة الضابطة L'Etat régulateur، لذلك كان من الطبيعي أن يكون عنصر "إصلاح الإدارة" متناسقا ومنسجما من الناحية الوظيفية مع التحول الذي تعيشه الدولة²، إن إصلاح المرافق العمومية يندرج ضمن العملية الإجمالية لإصلاح الدولة وهنا يبدو الفرق ربما واضحا بين عصرنة المرفق العمومية وإصلاحها.

تبعا للمعانيات سألغة الذكر سيختلف مدلول "إصلاح الإدارة" Réforme de l'administration publique مع مدلول "عصرنة الإدارة" Modernisation de l'administration publique، المدلول الأول ينصرف نحو تغيير عقيدة الإدارة تماشيا مع القيم الجديدة التي تشهدها الدولة في حين أن المدلول الثاني ينصرف ليشكل مجموعة من التحسينات التي لا تستهدف بعدا عقائديا جديدا بقدر ما تشكل آليات مشتركة بين كل الممارسات كعناصر الرقمنة، ديمقراطية الإدارة، تكوين الموارد البشرية وغيرها.

¹. بديار أمينة (2017). الإصلاح الإداري للمرفق العام في الجزائر بين الواقع والآفاق، المجلة الجزائرية للمالية العامة، 7(1)، ص 171، 172، نقلا عن: تيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تباين المانجمنت العمومي الحديث بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزلندا، فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، جامعة محمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2014-2015، ص 82.

². ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، رسالة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2007-2008: 69.

سنتناول فيما يلي إصلاح الإدارة العمومية (أولا) ثم عصنة الإدارة العمومية (ثانيا).

أولا : إصلاح الإدارة العمومية

إن تحول الدولة من مرآلة إلى مرآلة أخرى يقتضي تحولا إداريا مواكبا لذلك ، سنحاول تقسم الوضعية إلى ثلاث نقط بحثية ، إصلاح الإدارة العمومية في مرآلة الدولة الحارسة (أ) ، إصلاح الإدارة العمومية في مرآلة دولة الرفاه (ب) ثم إصلاح الإدارة العمومية في مرآلة الدولة الحكم (ج) ، لنختم هذه الوأدة المنهجية بوضع إصلاح المرفق العام في الجزائر (د).

أ. إصلاح الإدارة العمومية في مرحلة الدولة الحارسة

في ظل الدولة فإن اليد المرفقية للدولة تقتصر على الجوانب السيادية ، وبالتالي فإن التدخل في المجالات الاقتصادية لا يعتبر خيارا مثاليا للتدخل.

ب. إصلاح الإدارة العمومية في مرحلة دولة الرفاه

على لعكس مع الحالة السابقة فإن دولة الرفاه تتسم باليد المرفقية الواسعة للدولة ، فعلى ضوء قضية Bac d'Eloca لسنة 1921 تبادر للعيان الأزمة الحقيقة التي وقعت في مدلول المرفق العمومي ، فبعد قرار محكمة التنازع الفرنسية سالف الذكر كان لزاما العمل على إصلاح مرفقي يستوعب هذا التمدد الدولي نحو الأنشطة التي لهما كانت كرا على الخواص ، فكان خلق المرافق العمومية الصناعية والتجارية لتضحي شخصا معنويا آخر إلى جانب المرافق التقليدية ذات الابع الإداري ، إن تغير عقيدة الدولة نحو دولة الرفاه يجلب معه إصلاحات عميقة في اختصاصات مرفق العدالة ، في طبيعة العلاقة المرفقية مع العاملين في هذه المرافق الجديدة... إلخ.

ج. إصلاح الإدارة العمومية في مرحلة الدولة الضابطة

بابتعاد الدولة عن التدخل العمومي في إطار الدولة الضابطة¹ يتكرس دورها التحكيمي الأمر الذي استدعى إصلاحا² إداريا من نوع جديد يواكب ذلك من خلال بروز بعض الأجهزة الجديدة مثل سلطات الضبط المستقلة القائمة على أدوار تحكيمية وعقابية.

د. وضع إصلاح المرفق العام في الجزائر

فيما يخص إصلاح المرفق العام في الجزائر فإن الوضع يسير في نفس المسار التدريجي أي بحسب الفلسفة القيمية التي تعتنقها الجزائر ، فأثناء مرحلة الاستعمار فإن الإدارة كانت تسير وفقا للنموذج الليبرالي ، ويعتمد هذا النهج على عدم تدخل الإدارة في الجانب الاقتصادي³ حتى أن مجلس الدول الفرنسي اعتمد سنة 1930 -في قرار Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers- مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوافر لقبول تدخل الدولة في الجانب الاقتصادي من خلال الشروط الاستثنائية أو الخاصة ووجود منفعة عامة وبالتالي فإن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية تبقى متروكة للمبادرة الفردية¹ ، في حين أن مرحلة ما بعد الاستقلال تميزت بإدارة ذات عقيدة اشتراكية² ، غير أن التحول نحو الدولة الحكم يقتضي إصلاحا³ آخر بخلق ثوب إداري جديد مجسدا على سبيل المثال في سلطات الضبط المستقلة هذا الثوب الذي يتسم بسلاطته التنفيذية مع استقلاليته عنها في نفس الوقت ، وهو الإصلاح الذي تقتضيه المرحلة الجديدة أين تكون الدولة⁴ لكما بين الأشخاص المتنافسة على سبيل المثال.

ثانيا : عصرنة الإدارة العمومية

تهدف سياسة عصرنة الإدارة إلى تسليط الضوء على وظيفة تقديم الخدمة العمومية هذه الأخيرة يجب أن تكون ذات جودة³ ، وبالتالي يظهر أن مدلول العصرنة مرتبط أساسا بالمبادئ التي يقوم عليها المرفق العمومي

¹ . شايب الراس عبد القادر ، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة وهران ، 2017 ، ص 37.
² . Teniou Afef & Benterki Azzedine , réformes de l'administration publique algérienne : travers du passé et leçons internationales, revue dirassat iktissadia , n°(), p.44.
³ . Roban Luc, le client, l'usager et le fonctionnaire : 17.

على وجه التحديد ، سنتناول بإيجاز فيما يلي عنصر مظاهر عصنة الإدارة العمومية والتقاطع مع المبادئ الحديثة (أ) لنخرج على المرصد الوطني للمرفق العام كآلية لعصنة المرفق العمومي (ب).

أ. عصنة المرفق العمومي والتقاطع مع المبادئ الحديثة

إن مظاهر عصنة الإدارة العمومية تقوم على العديد من الأشكال أبرزها رقمنة الخدمات العمومية أو ت¹وير وتكوين الموارد البشرية وهو ما يتقاطع مع تفعيل "مبدأ الجودة" ، ديمقراطية الإدارة Démocratisation de l'administration publique وهو ما يتقاطع مع تفعيل "مبدأ المشاركة" ، ويظهر أيضا من خلال تجسيد بعض المعايير التي تفت² رية إت³ة أو الدخول أو الوصول للوثائق Accès aux documents وهو ما يدعم "مبدأ الشفافية".

ب. المرصد الوطني للمرفق العام كآلية لعصنة المرفق العمومي

أنشئ المرصد الوطني للمرفق العمومي بموجب المرسوم الرئاسي 16-03¹ وهو بمثابة هيئة استشارية تعنى بمهمة تحسين نشاط المرفق العمومي في الجزائر ، إن ولادة هذا الجهاز كان استتباعا للأزمة التي مر بها المرفق العمومي ليس فقط على مستوى رداءة الخدمات ولكن أيضا ضعف الإطار القانوني والأخلاقي مع² ، يعتبر المرصد الوطني للمرفق العمومي هيئة عمومية مركزية ذات طبيعة استشارية كما أنه لا يحوز على الشخصية المعنوية ، وهو الوضع غير المشجع على تفعيل أدواره على المستوى العملي.

يقوم المرصد الوطني للمرفق العام بمجموعة من المهام التي تساهم في عصنة المرفق العام والرقى به من خلال أنه يشكل قوه اقتراح فيما يخص ترقية المرافق العمومية على أربع مستويات هي تنظيم المرفق العام ، الرقي بالخدمة العمومية ، عصنة المرفق العام وأخلقة المرفق العام³.

¹ مرسوم رقم 16-03 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437 الموافق 7 يناير سنة 2016 ، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام.
² نصير سمارة ، «المرصد الوطني للمرفق العام : إطار لتقويم السياسات العمومية في الجزائر» ، *توليات جامعة قالمه للعلوم الاجتماعية والإنسانية* ، ع 26 (2019) : 277.
³ المرجع نفسه ، ص 281.

يعمل المرصد الوطني للمرفق العام على عصنة المرفق العام من خلال دراسة واقتراح التدابير اللازمة للمساهمة في قيام المؤسسات والهيئات بتنفيذ برنامجها الخاص بعصنة الرفق العام وهو بهذه الصفة يعمل على تحفيز تآوير الإدارة الإلكترونية وتحسن آصول المستعملين على المعلومة المرفقية ولكن أيضا العمل على تدعيم تكوين الموظفين فضلا عن ترقية القيم الأخلاقية لدى العون العمومي¹.

¹. كريمة رابحي ، «الإطار القانوني للمرصد الوطني للمرفق العام» ، مجلة دراسات في الوظيفة العامة ، ع 8 (2021) : 79.

قائمة المصادر والمراجع

أولا : باللغة العربية

أ. المصادر

1. القوانين والتنظيمات

- قانون رقم 07-13 مؤرخ في 29 أكتوبر 2013 ، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة.
- قانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 ، يتعلق بالولاية.
- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية.
- قانون رقم 03-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي ، المعدل والمتمم.
- أمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو 2006 ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- أمر رقم 04-01 مؤرخ في 20 أوت 2001 ، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها ، المعدل والمتمم.
- مرسوم تشريعي رقم 07-94 مؤرخ في 18 ماي 1994 يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري.
- قانون رقم 02-90 مؤرخ في 10 رجب عام 1410 الموافق 6 فبراير 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب ، المعدل والمتمم.
- قانون رقم 01-88 مؤرخ في 12 يناير 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، الملغى جزئيا.
- مرسوم رقم 03-16 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437 الموافق 7 يناير سنة 2016 ، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام.
- مرسوم رقم : 131-88 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة بين المواطن.
- مرسوم تنفيذي رقم 321-17 مؤرخ في 13 صفر عام 1439 الموافق 2 نوفمبر سنة 2017 ، يحدد كفاءات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب.
- مرسوم تنفيذي رقم 07-92 مؤرخ في 4 يناير 1992 يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي ، المعدل والمتمم.

2. الآراء

رأي المحكمة الدستورية رقم 01/ر.م.د.ت.د/24 مؤرخ 16 يناير 2024.

ب : المراجع

1. الكتب

- بشير الشريف ، شمس الدين ولعقابي ، سميحة. قانون المرفق العمومي : دراسة في البناء التصوري والنظام القانوني للمرفق العمومي عين مليلة : دار الهدى ، 2021.
- بعلي ، محمد الصغير. القانون الإداري. عناية : دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2004.
- بوضياف ، عمار. الوجيز في القانون الإداري. الجزائر : جسور للنشر والتوزيع ، 2017.

2. المقالات

- التراكوي ، عمار. «نظرية الموظف الفعلي : دراسة تحليلية في ضوء أحكام الفقه والاجتهاد القضائي» ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، ع 2 (2021) : 85-119.
- بديار أمينة ، الإصلاح الإداري للمرفق العام في الجزائر بين الواقع والآفاق ، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، 7 (1) ، 167-168.
- بلباقي ، وهبية والفحلة ، مديحة. «مبدأ الشفافية في تسيير الشؤون العامة الإدارية» ، مجلة الحقوق والحريات ، ع 1 (2022) : 298-317.
- بلغيث ، عبد الله. «البناء الدستوري في البلدان المغاربية في مرحلة الانتقال الديمقراطي : الجزائر نموذجا» ، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ع 1 (2017) ، 82-113.
- بن قبيبة ، إ. (2017). طبيعة الدفع بالمسائل الأولية في القانون الجزائري. مجلة نظرة على القانون الاجتماعي ، 7 (1) ، ص 322 ، 318-329.
- بغدادي ، إ. (2020). الإطار القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالقانون الجزائري ، مجلة آفاق للأبحاث السياسية والقانونية ، 3 (5) ، 471-480.
- قاج عزام ، سليمان ، «دور المبادئ العامة للمرفق العام المفوض في حماية حقوق المتفاعلين» ، مجلة الحقوق والحريات ، ع 6 (2018) : 133-154.
- عصام ، صبرينة ، «تسيير المرفق العام في القانون الجزائري» ، مجلة أبحاث قانونية وسياسية ، ع 5 (2017) : 288-303.
- عيجدة ، ن. ومولفرعة ، ن. (2015). منازعات المصالح الخارجية للدولة : غموض وعدم استقرار. مجلة الدراسات القانونية والسياسية ، 1 (2) ، 397-412.
- فريد غربي وأحمد فيندس ، «المبادئ الحديثة للمرفق العام وتحقيق رضا الجمهور» ، مجلة الحقوق والحريات ، ع 1 (2024) : 100-103.
- كريمة رابحي ، «الإطار القانوني للمرصد الوطني للمرفق العام» ، مجلة دراسات في الوظيفة العامة ، ع 8 (2021) : 70-87.
- ربحاني ، ي. (2020). بورصة القيم المنقولة آلية لتمويل المؤسسة الاقتصادية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، السياسية والاقتصادية ، 57 (2) ، 346-362.

- زايدي، ح. (2021). طرق خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل أكام الأمر 04-01، *مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية*، 14(3)، 699-686.
- زوايمية، ع.ن. (2013). الإدارة العمومية الجزائرية: الواقع و[ت]تمية التغيير، *مجلة البحوث السياسية والإدارية*، 2(1)، 140-122.
- سمارة، نصير، «المرصد الوطني للمرفق العام: إطار لتقويم السياسات العمومية في الجزائر»، *توليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية*، ع 26 (2019): 298-275.
- طيبون، ح (2022). هيئة وسيط الجمهورية كآلية بديلة لحماية الحقوق والحريات، *مجلة صوت القانون*، 8(2).
- مؤذن، م. (2022). [دود اختصاص القاضي الإداري في تسوية المنازعات الرياضية: دراسة مقارنة. *المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية*، 6(1)، 1359-1339.
- موهوبي، ك. (2014). الدور الاقتصادي للدولة الضابطة: الآلية القانونية، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، 51(3)، 260-247.

3. المطبوعات الجامعية

- محمد الأخضر بن عمران، محاضرات في الهيئات الإدارية المستقلة، موجهة ل[ت]لبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري، جامعة باتنة 1، 2022-2021.

4. الأطروحات والرسائل الجامعية

- بشير الشريف، ش. (2017)، الحماية الخاصة للحريات الأساسية من طرف قاضي الاستعجال الإداري في الجزائر، *أطروحة دكتوراه*، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1.
- بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، رسالة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي-أم البواقي، 2011-2010.
- شايب الراس، ع. (2017). المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، *رسالة ماجستير*، تخصص قانون عام اقتصادي، جامعة وهران 2.
- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، رسالة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2008-2007.

ثانيا: باللغة الأجنبية

1. Livres

- Auby, L-F. & Raymundie, O. (2003). *Le service public*, Paris : Moniteur
- Chevallier, J. (), *La place de l'établissement public en droit administratif français*,
- Chrétien, Patrice, Chiffot, Nicolas & Tourbe, Maxime. *Droit administratif*. Paris : Dalloz, 2016.
- Guglielmi, Gilles J. & Koubi, Geneviève. *Droit du service public*. Paris : Montchresien, 2000.
- Le Mestre, Renan. *Droit du service public*. Paris : Gualino, 2003.

-
- Martine Lombard, Gilles Dumont & Jean Sirinelli. *Droit administratif*. Paris : Dalloz, 2019.
 - Ouabri , Farid. *Droit administratif*. Alger : OPU, 2017.
 - Rouault, Marie-Christine. *l'essentiel du droit administratif général*. Paris : Gualino, 2020.
 - Rouault, Marie-Christine. *Droit administratif*. Paris : Lextenso, 2018.

2. Articles

- LAKEHAL, S. (). Le statut juridique de l'entreprise publique économique....
- Teniou Afef & Benterki Azzedine, réformes de l'administration publique algérienne : travers du passé et leçons internationales, revue dirassat iktissadia, n°().