

جامعة زيان عاشور بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

المرافق العمومية المحلية ودورها في التنمية

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ:

د. محمد عمران

إعداد الطالب:

عبد اللاوي سفيان

لجنة المناقشة

1- دكتور محمد عمران.....رئيسا.

2- أستاذ صدارة محمدمقرا

3- أستاذ حمزة عباسمناقشا

السنة الجامعية: 2016-2017

إهداء

إلى من علمني الصبر إلى من إنتظر نجاحي طويلا إلى من وقف دائما

إلى جانبي أمي العزيزة الغالية أطال الله عمرها إلى عائلتي وأصدقائي

الأعزاء أهدي هذا العمل المتواضع.

شكر و عرفان

الحمد لله الذي وفقنا في إنجاز هذا العمل المتواضع

أتوجه بجزيل الشكر والإحترام و الإمتنان إلى الأستاذ المشرف
الدكتور عمران محمد الذي ساعدنا بنصائحه وتوجيهاته القيمة التي
كانت لنا عوناً في إتمام هذا المذكرة.

مقدمة

مقدمة:

يعتبر موضوع المرافق العامة من بين الموضوعات التي لقيت إهتماما عند الباحثين وذلك لأن نشاط الدولة قد تنوع وازداد تدخلها في مختلف الأنشطة لغاية أساسية وهي إشباع الحاجات العامة وأن تنوع تبعا لذلك وسائل هذا النشاط والتمثل في المرافق العامة وأن يستهدف هذا النوع في المرافق العامة الإستجابة بشكل أكمل للأغراض العامة التي أنشأت من أجلها والحاجات العامة التي فرض عليها تأمينها وإشباعها مستخدمة مختلف الطرق لسير المرافق العامة، وعن ذلك ظهرت عدة تعريفات للمرفق العام وأدى تطور مفاهيم المرفق العام إلى تعدد وتنوع أساليب إدارته وتديبره حيث أخذت معظم الدول بتنوع طرق إدارة المرافق العامة سعيا وراء إشباع الحاجات العامة، وفي إختيار طريقة إدارة مرفق من المرافق العامة فإن السلطة المختصة تأخذ بإعتبارات متعددة سياسية وإجتماعية و إقتصادية.. الخ، ذلك أن المرافق العامة التي تمس الدولة في كيانها كمرافق الدفاع والأمن تختلف عن المرافق العامة الأقل أهمية كمرفق توزيع الماء، كما أن المرافق العامة الإقتصادية تحتاج بطبيعة نشاطها إلى وسائل تختلف عن الطرق في إدارة هذه الأنواع من المرافق فتعددت وفقا لطبيعة ونوع الخدمة التي يؤديها المرفق العام وإختلفت درجة تدخل الدولة وفرض رقابتها بالتشديد أو التخفيف فمن الطرق ما تظهر فيها سيطرة الدولة وهيمنتها على المرفق العام من جميع نواحيه كما هو الشأن في طريقتي الإستغلال المباشر و المؤسسة العمومية ولقد حرصت الدولة على أن تكون إدارة تلك المرافق بواسطة هيئاتها العمومية نظرا لأهمية أنشطة تلك المرافق وإرتباطها بمصالح الجمهور، ومن الطرق ما تكون فيها رقابة الدولة على المرفق ضئيلة ويكون للأفراد مجال كبير في تمويل المرفق وإدارته كما هو الحال في طريقة الإمتياز، وبما أن هذه الطريقة تخفف العبئ على الدولة إداريا و ماليا فإنها قد عرفت التوسع في التطبيق العملي وذلك في المجالات التي تتطلب الأخذ بها، ونلاحظ أيضا أن الظروف الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية، الإكولوجية... من جهة وتطور إحتياجات المحكومين في الزمان والمكان إنعكس على مفهوم المرفق العام بشكل وأرغمه على مسايرة مختلف هذه التطورات.

لقد إنتهى هذا التطور خلافا للمفهوم التقليدي للمرفق العام الذي أرسى أسسه ودافعت عنه مدرسة " بوردو " و " جيز " إلى إفراز أنواع جديدة ومتعددة للمرفق العام، ولما كان الغرض من

هذه المرافق هو تحقيق إشباع الحاجات العامة التي أنشئ المرفق العمومي من أجلها على أحسن وجه، من خلال تحليل الإشكالية التالية: فيما تتمثل المرافق المحلية وما هي آليات التنمية؟

أسباب إختيار الموضوع:

من أبرز الأسباب الداعية لإختيار الموضوع ذاتية و موضوعية

الأسباب الموضوعية:

إثراء مجال البحث والدور الذي تلعبه المرافق في المجتمعات.

الأسباب الذاتية:

لأن الموضوع يتعلق بتوفير المنفعة وحاجيات المواطنين.

أهداف الدراسة:

الدور الذي يلعبه المرفق وإبراز الآليات للتنمية المحلية.

أهمية الدراسة:

يستمد البحث أهميته من الدور الإيجابي للمرافق وآليات تفعيل التنمية و طرق إدارة المرافق

المنهج المتبع في الدراسة:

إتبعنا الأسلوب الوصفي التحليلي فقد إعتمدنا عليه من خلال التطرق للمفاهيم المرفق البلدية، الولاية، إدارة المرافق والتحليلي من خلال المفاهيم التنمية المحلية، ... الخ

صعوبات الدراسة:

*عدم توفر المراجع المتعلقة بالمرافق المحلية

*المرافق تختلف حسب الأقاليم

تقسيم الدراسة:

بناءً على ما سبق تم تقسيم الدراسة إلى فصلين حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى ماهية المرافق العامة والذي عرضنا فيه لمفهوم المرافق وطرق إدارتها أما في الفصل الثاني تطرقنا إلى المرافق المحلية وآليات التنمية المحلية.

الفصل الأول

الفصل الأول: دراسة تأصيلية للمرافق العمومية

نتكلم في هذا الفصل عن ماهية المرفق العام وما يرتبط به من مفهوم للمرفق العام و الذي يرتكز على تعريفه وعناصره و المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة وطرق إنشاء المرافق وإغائها.

المبحث الأول: مفهوم المرفق العام

إن المرفق العام لا يعد من إفرزات الإجهادات الحديثة بل إن له جذور قديمة لا سيما في الفكر الإداري الإسلامي الذي تطرق له في عدة مناسبات إلى الخدمة العمومية و المنفعة العامة لكن الدولة بمفهومها الحديث لم تعرف هذا المصطلح إلا انطلاقا من أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ففي تلك المرحلة كان أساس القانون يستند إلى قادة السلطة العامة وعقب أزمة مفهوم القوة العمومية برز مفهوم المرفق العمومي ليوحد نشاط الدولة ويصير له إطار واحد يتمثل في المرافق العمومية أي أن الدولة لم تعد بالآلة التحكمية بقدر ما صارت ترمز إلى وحدة المجتمع وتضامنه.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

تعتبر فكرة النظام العام من أبرز المفاهيم الشائكة و الغامضة في القانون الإداري رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري نظرا لإرتباطها بالمعطيات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة فإن الفقه والقضاء عادة ما يلجأ إلى التعريف باستعمال معيارين أساسيين هما المعيار الشكلي والمادي¹

الفرع الأول : المعيار العضوي (الشكلي)

يولي أنصار المدلول العضوي للمرفق العمومي للمرفق العام أهمية خاصة لعنصر السلطة العامة فقد عرف المرفق العام بأنه منظمة عامة تباشر قدرا معيناً من السلطات و الإختصاصات التي تكفل وتضمن لها إشباع حاجة جماعية على نمو منتظم ومطرد ، لذا قيل

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، غابرة، 2002، ص 205.

أنه يشترط لإعتبار نشاط معين مرافقا معيناً أن يتولاه شخص معنوي عام بهدف تحقيق منفعة عامة للأفراد و أن المرفق العام أيضا صورة من صور النشاط الإداري يتولى بمقتضاه شخص معنوي عام إشباع حاجة جماعية ولقد بلغ حماس أنصار المدلول العضوي لعنصر السلطة العامة أقصاه عند الأستاذ " benait " حيث عرف المرفق العام بأنه تعبير عن روح السلطة العامة وجوهرها.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي (المادي)

يولي أنصار المدلول المادي عند تعريف المرفق العام أهمية خاصة لعنصر النشاط نفسه وما ينطوي عليه من نفع عام فقد عرف الأستاذ "دوجي" المرفق العام بأنه عبارة عن نشاط ينظمه و يتولاه ويشرف عليه الحكام لأن إضطلاعهم بأمر هذا النشاط ضروري لتحقيق التضامن الاجتماعي وتطوره بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا بتدخل السلطة الحاكمة¹.

وعن الفقه الجزائري فقد أشار الأستاذ "أحمد محيو" عليه بقوله: " مفهوم المرفق العام ليس ولا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا أو حياديا، وليس له معنى ف ضوء محتواه والغايات الاقتصادية والاجتماعية التي استندت له والتي يجب تحديدها مسبقا قبل إعداد النظام القانوني للمرفق ، وتعيين الجهة المؤهلة لإحداث هذا المرفق أو ذلك².

ولقد حاول جانب من الفقه الجمع والتوفيق بين المدلول الشكلي و المادي في تعريفهم للمرفق العام فيعرف على أنه "مشروع يعمل بانتظام و إطراد تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين³ .

وبناء على المعيار المزدوج يكوم المرفق العام هو كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات العامة⁴.

¹ علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 220.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 59.

³ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979، ص 25.

⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 412.

والمرفق العام على هذا الأساس قد يكون نشاطا معيناً كالتعليم و النقل و توريد المياه والكهرباء وصيانة الأمم.

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام

من خلال تعريف المرفق العام تتضح عناصره المتمثلة في أنه مشروع عام ذو نفع عام مرتبط بالدولة والإدارة العامة أي خضوعه للسلطة العامة ، إلى جانب خضوعه لنظام قانوني خاص و إستثنائي .

الفرع الأول : المرفق العام مشروع عام تنشئه الدولة ويحقق المصلحة العامة

أولا : المرفق العام مشروع عام تنشئه الدولة¹

ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تقدر إعتبار نشاط ما مرفق عام ، وتقرر إخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين، وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمات عامة تحت إشرافها وهو الوضع الذي يجسده نظام الامتياز أو الشركات المختلطة ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحدائه أن يكون على قدر من الأهمية و إلا لكان قد ترك الأفراد وفي هذا المعنى قدم الفقيه "ديجي " وصفا للمرفق العام لاعتباره نشاطا بأنه : "أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي

و إذا قلنا أنه يشترط لوجود المرفق العام أن تكون الدولة هي التي أنشأته بقانون –أو بناء على العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمة للجماعة، ولعدم إمكانية تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام .قانون – و إنما يكفي أن

¹ جورج فودال وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ترجمة منصور القاضي، بيروت، 2001، ص 82.

تكون الدولة هي التي قدرت إعتبار النشاط مرافقا عاما ولو كانت قد عهدت بإدارته إلى شركة أو هيئة خاصة ليست في ذاتها مرفق عام.¹

ثانيا : هدف المرفق العام تحقيق المصلحة العامة

عرفنا سابقا أن المرفق العام مشروع يستهدف تحقيق مصلحة عامة ، وهذا العنصر هو أكثر العناصر إثارة للجدل من جانب الفقهاء . ذلك أن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية بل وحتى المؤسسات التي تسيرها الدولة والتي غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الإقتصادية إنما تسعى لتحقيق المصلحة العامة ، كما أن المصلحة العامة ليست حكرا على الإدارة فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة كخدمات البناء والنقل.

ولقد اقترح الفقه معيارا للخروج من هذه الإشكالية فإذا كانت المصلحة العامة تمثل الغاية الأولى من النشاط الذي يقوم به الشخص القانوني وتوفرت الأركان الأخرى يتكون المرفق العام ، أما إذا كانت المصلحة العامة تمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فإن الوظيفة لا ترتقي إلى منزلة المرفق العام.

يقول "ديني شابي" في هذا الصدد " إذا كانت الوظيفة تمارس أساسا للصالح الذاتي للمصلحة التي تتبعها فإنها تمثل وظيفة لصالح التفتح الخاص" ويترتب على تمييز المرفق بهذا الوصف إن كل مرفق ينبغي أن يخضع إلى مبدأ المجانية.²

الفرع الثاني :خضوع المرفق العام للسلطة

إن كل مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام يعتبر مرافقا عاما لأن هناك مشاريع خاصة تهدف تحقيق النفع العام كالمدارس أو الجامعات الخاصة ، والشيء الذي يميز بين هذين المشروعين هو خضوع المشروع لسلطة الدولة أو السلطة العامة أو سلطة إحدى الأشخاص العامة الإدارية ، وعليه إذا خضع المشروع للسلطة العامة من أمر وعد مرافقا عاما ولقد وضع الأستاذ عوايديارتباط المرفق العام بالدولة على أنه خضوع المرفق للدولة أو السلطة العامة المختصة

¹(عمار بوضياف، محاضرات قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، ص 11، عن

الموقع، www.accademy.org/docs/alnnachat-aledari

² (عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 12.

في الدولة إنشاء وتنظيماً وتسييراً ورقابة وإلغاء فالمرفق العام يخضع للسلطات العامة التشريعية والتنفيذية والإدارية ، وهذا ما يميز المرفق العام عن المشاريع الخاصة .

إذ ما يميز المرافق العامة أن تكون خاضعة في إدارتها للسلطة الحاكمة ، الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية بمعنى أن تكون الكلمة النهائية في إدارة المشروع وتوجيه وتنظيمه وتسييره للسلطة وتحديد نشاطه وقواعده، فهذه السلطات وحدها التي تستطيع استعمال وسائل القانون العام ، فالدولة هي التي تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعيين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص¹.

الفرع الثالث :خضوع المشروع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة

ترى طائفة أن خضوع المشروع لنظام قانوني خاص ركن لازم لقيام المرفق العام بينما يرى أنصار الطائفة الثانية أنه لا يعد ركناً ضرورياً لقيام المرفق العام.

الإتجاه الأول : ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن خضوع المشروع لنظام قانوني خاص يعد ركناً لازماً لقيامه، فذلك ركن لا غنى عنه من أركان المرفق العام ، فقد قيل بأن المرفق العام يعني النظام القانوني فهو مجموعة من الوسائل والإمكانيات عن القانون المشترك (القانون العام) فلم يعد المرفق العام مجرد تنظيم أو منظمة²، وإنما هو نظام ، فأى مرفق عام يخضع لعدد معين من القواعد القانونية تحكم سيره .

الاتجاه الثاني : يرى جانب آخر من الفقه أن الخضوع للنظام القانوني الخاص ليس ضرورياً ولازماً اعتباراً معني مرفقاً عاماً لذا قيل لا يمكن التسليم وقبول وجهة أنصار التعريف الضيق فلا يجوز اللجوء إلى فكرة النظام الإداري الخاص إلا كقريضة تطبيق على المرافق العامة التي تتولى إدارتها التنظيمات الخاصة .

وبعد دراسة الإتجاهين نرى أنه من الصعب التسليم بالرأي القائل باعتبار الخضوع لقواعد و أحكام النظام الإداري مجرد نتيجة تترتب عن تكييف النشاط بأنه مرفق عام بل إنه ركن

¹ حسين طاهري، القانون الإداري، دراسة مقارنة الخلدونية، الطبعة الأولى، دار النشر بيروت، 2007، ص، 82.

² علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 230.

ضروري ولازم ويكون للمرفق العام الذي قيل ويحق عندما يكون القانون الإداري هو القانون الواجب التطبيق يكون هناك المرفق العام ، وليس لأن هناك المرفق العام يجب تطبيق القانون الإداري فمهما كانت طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق وبدرجات متقارنة ، فمن غير المتصور وجود مرفق عام يخضع بصفة كلية و مطلقة لقواعد القانون الخاص لقواعد القانون الخاص، فإذا كان النظام القانوني الذي تخضع له المرافق العامة يتضمن قواعد و أحكاما قانونية عامة فإن الاختلاف يتمثل ويظهر في مدى الخضوع لهذه القواعد القانونية فيتتوع و يختلف حسب نوع المرفق والفئة التي ينتمي إليها فتخضع المرافق العامة الإدارية للنظام الإداري بصفة كلية مطلقة في حين تخضع المرافق العامة الصناعية والتجارية بقدر محدود من هذه القواعد ومدى بسيط لهذا ليس من الضروري أن يتمتع المرفق العام بجميع إمتيازات القانون العام ، خصوصا تلك الامتيازات التي تكفل حسن سيره وحسن تقديمه للخدمة العامة.¹

المبحث الثاني : النظام القانوني للمرافق العامة

الأصل العام أن القانون هو الذي ينشئ المرافق العامة وبعد صدور دستور 1958 من فرنسا أصبح إنشاء المرافق العامة يدخل في إطار السلطة اللائحية و كذلك إلغائها إلا أنه بالنظر إلى النصوص الدستورية الأخرى يبين محدودية الإختصاص اللائحي للحكومة في هذا الشأن سواء بإنشاء أو إلغاء المرافق العامة.²

المطلب الأول :إنشاء المرافق العامة

المقصود بإنشاء المرافق العامة هو تأسيس مشروعات كافية تعمل لإشباع الحاجات العامة أو تحقيق النفع العام الذي يخولها استعمال وسائله في النشاط والإدارة وفرض قيود على الحريات الفردية ويتم ذلك إما باستحداث مشروع عام لأول مرة أو بتحويل مشروع خاص إلى مشروع عام من أجل النفع العام والأصل أن هذا الإنشاء يتم بمحضى إرادة السلطة العامة التي تتمتع بسلطة تقديرية كاملة في هذا الشأن وليس للأفراد في إنشاء المرافق العامة ولا يملكون الحق في إجبار السلطات العامة على إنشاء مرفق عام عن طريق اللجوء للقضاء والقاعدة العامة أن

¹ علي خطار شطناوي، مرجع سلبق، ص 231.

² عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، القرارات الإدارية، تنفيذ العقد الإداري الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة، 2000، ص 189.

إنشاء المرافق العامة يكون بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية بتحويل السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العامة.¹

مع ذلك فقد أصاب هذه القاعدة التقليدية تغيرا كبيرا في فرنسا بعد صدور دستور 1958 حيث لم تذكر المادة 34 التي حددت إختصاصات السلطة التشريعية إنشاء المرافق العامة من بين تلك الإختصاصات فأصبح هذا الإنشاء من إختصاص الإدارة ولا يتدخل البرلمان فيه إلا عند الطلب بالموافقة على إتمادات جديدة .

أما في مصر فقد إختلف فقه القانون العام منذ فترة زمنية حول تفسير المادة 44 مئة دستور 1923 التي كانت تنص على حق الملك في ترتيب المصالح العامة وتولييه وعزل الموظفين على الوجه المبين للقانون ، وقد إنتقلت صيغة هذه المادة إلى المادة 137 من دستور الجمهورية العربية عام 1956 ودستور الجمهورية العربية المتحدة في المادة 254 والمادة 121 من دستور 1964 حيث منحت هذه النصوص رئيس الجمهورية الحق في إصدار القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة والإشراف عليها وقد ذهب جانب من الفقه إلى القول " أن ترتيب المصالح العامة يشمل الإنشاء والتنظيم كذلك، وبذلك تستطيع السلطة التنفيذية إنشاء المرافق العامة دون الإستناد إلى القانون في حين رأى الآخرون أن المرافق العامة لا بد أن تنشأ بقانون أو بناء على قانون لأن إصطلاح الترتيب لا يشمل الإنشاء ، وأما في المجال التطبيقي فإن الحكومات المختلفة المتتابعة لم تسر على منهج واحد حيث إنشئت وزارات ومرافق عامة بقوانين أو مراسيم أو بقرارات جمهورية، بل إن بعض الوزارات قد انشئت بتعيين وزيرها في مرسوم تشكيل الحكومة .²

المطلب الثاني: إلغاء المرافق العامة

لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة ولا يستطيعون إجبارها على الإستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قدرت السلطة العامة أن إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن يتم بتغيير وسيلة المرفق العام أو لإعتبرات أخرى تقدرها هي وفقا لمتطلبات المصلحة العامة.

¹ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 28.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سلبق، ص 418.

القاعدة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة و إذا كان إنشاء المرفق بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز أن يلغى بقرار الإدارة إذا نص القانون على خلاف ذلك عندما يتم إلغاء الرفق العام فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليه القانون الصادر بإلغائه فإن لم ينص على ذلك فإن أموال المرفق تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه هذا المرفق،¹

أما بالنسبة للمرافق العامة التي يديرها أشخاص معنوية عامة مستقلة فإن مصير أموالها يتم تحديدها من خلال معرفة مصدر هذه الأموال كأن تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية الأخرى فيتم منحها لها ، أما إذا كان مصدرها تبرعا بين الأفراد والهيئات الخاصة فإن هذه الأموال تأول إلى إحد المرافق العامة التي تستهدف غرض المرفق الذي يتم إلغاؤه أو غرض مقارب له إحتراما لإرادة المتبرعين .

المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

لكل مرفق من المرافق العامة قواعد ذاتية إلا أن جميع المرافق العامة تحكمها قواعد أساسية ، سواء كانت هذه المرافق تابعة للدولة أو المحليات وسواء كانت هذه المرافق إدارية أو تجارية أو صناعية وسواء كانت هذه المرافق تدار بطريقة الإستغلال المباشر أو بأي شكل اخر ، وهذه القواعد الأساسية تتعلق باستمرارية المرفق والمساواة بين المنفعين وقابلية المرفق العام للتطوير والتبديل.²

الفرع الأول: مبدأ سير المرفق العام بانتظام و إطار

وهو يقتضي تحريم إضراب الموظفين المستخدمين والعمال في المرافق العامة أو تنظيمه و يقتضي تنظيم الإستقالة ، إذا القاعدة أن الإستقالة لا تنتج أثرها إلا بقبولها من السلطة المختصة ، وليس بمجرد تقديمها ومن حق السلطة المختصة أن ترجئ قبولها بعض الوقت حتى لا يتعطل سير المرفق العام والأخذ بنظرية الموظف الفعلي ، كما يقتضي المبدأ التقدم في تطبيق نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية وبمقتضى هذه النظرية أن تجد بعد التقاعد ظروف

¹ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 35.

² عبد الفتاح أبو الليل، مرجع سابق، ص 186.

إستثنائية لم تكن متوقعة وتجعل تنفيذ التعاقد لإلتزامه مرهقا ، فتقوم الإدارة ودون خطأ منها بتعويض التعاقد تعويضا جزئيا عن الخسارة التي لحقت به.

والهدف من ذلك و مساعدة التعاقد مع الإدارة حتى لا يعجز نهائيا عن الوفاء بالتزاماته مما يؤدي إلى تعطيل سير المرف العام.¹

الفرع الثاني: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة

لما كان أساس ومبرر وجود المرافق العامة هو تلبية الإحتياجات العامة للجمهور فإنه ينجم عليها وهي تقدم خدماتها العامة، معاملة الجميع على قدم المساواة وبدون تمييز تجسيدا لمبدأ المساواة أمام القانون، كما هو وارد بالمادة 29 من الدستور الجزائري التي جاء فيها ما يلي: "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي.

أولاً: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العام

يجب على المرافق العامة أن تقدم خدماتها لجميع أفراد المجتمع دون تمييز، حيث تنص المادة 31 من الدستور الجزائري على ما يلي: "تهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية."

وبالمقابل فإن تفوضه للإدارة العامة من واجبات وإلتزامات على الأفراد يجب أن يكون أيضا بصورة وكيفية متساوية ولا تمييز فيها، حيث نصت المادة 64 من الدستور على ما يلي: "كل المواطنين مساوين في أداء الضريبة"، ومع ذلك فإن اعمال مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة ليس مطلقا إذ يشترط تماثل المراكز من حيث تشابه وتعادل أوضاعهم.

¹ (محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 481.

ثانياً: المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة

تنص المادة 51 من الدستور على ما يلي: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"¹

وهو ما نص عليه من قبل قانون الوظيف العمومي وكذا المرسوم رقم 59/85 الذي نص على الضمانات الكفيلة باحترام وتطبيق قاعدة المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة من خلال إلزام المرافق العامة لدى لجوئها للتوظيف.

بمراعاة شروط عامة يجب توفرها في جميع المرشحين من جهة والتشديد بإجراءات وكيفيات التوظيف التي تقوم أساساً على نظام المسابقات المبنية على الشهادات أو الاختيارات"².

الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرافق للتبديل والتغيير

"ومقتضى هذا المبدأ أن يكون للسلطة العامة تعديل قواعد سير المرفق العام لتكون مسايرة للمقتضيات المستجدة والمتطورة للمصلحة العامة دون أن يكون لأحد التمسك بحقوق مكسبه لمنع تعديل نظام المرفق"³.

"إن هدف إنشاء المرافق العامة هو تحقيق وإشباع الحاجات العامة وفقاً للأحوال والظروف المصاحبة لها، فإذا ما تغيرت هذه الظروف والأحوال بحيث أصبح المرفق العام وفقاً للظروف الجديدة غير قادر على تحقيق المنفعة المرجوة منه، جاز للسلطة الإدارية حق تعديل طرق تسيير هذا المرفق، ومن هنا جاء مبدأ قابلية المرفق العام للتبديل والتغيير كمبدأ عام يحكم المرافق العامة جميعاً ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرافق بل يمتد أيضاً لأسلوب إدارته فيجوز تغيير أسلوب الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العامة وبناء على هذا المبدأ اعتبرت الإدارة في نظام المرفق من أسلوب إلى آخر، فليس للموظفين التمسك بالنظام القديم الذي كان

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 222.

² محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 223.

³ محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 482.

يحكمهم، كما أنه ليس من حق المنتفعين التمسك بمجانبة الخدمة إذا غيرت الإدارة الأسلوب من طريقة الاستغلال المباشر إلى أسلوب المؤسسة".¹

تختلف طرق المرافق العامة تبعاً لإختلاف وتنوع المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه، وفي إختيار طريقة إدارة مرفق من المرافق العامة فإن السلطة المختصة تأخذ بإعتبارات مختلفة ومتعددة: سياسية واجتماعية واقتصادية...إلخ.

ذلل أن المرافق العامة التي تمس الدولة في كيانها كمرفق الدفاع والأمن تختلف عن المرافق العامة الأقل أهمية كمرفق توزيع الماء والكهرباء، كما أن المرافق العامة الاقتصادية تحتاج بطبيعة نشاطها إلى وسائل تختلف عن الطرق في إدارة هذه الأنواع من المرافق فتعددت، وفقاً لطبيعة ونوع الخدمة التي يؤديها المرفق العام.

" اختلفت درجة تدخل الدولة وفرض رقابتها بالتشديد أو التخفيف، إلى طرق التسيير العامة حيث تتدخل فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام لإدارة المرفق بشكل مباشر بواسطة عمالها كما هو الحال في طرقتي الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة، أو طرق التسيير الخاصة ويقصد بها أن يتولى الأشخاص الخواص (طبيعيين أو معنويين) إدارة المرافق العامة كما هو الحال في أسلوب الامتياز والاقتصاد المختلط والتدبير المفوض لإدارة وتسيير المرافق العامة"²، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا الفصل الذي نوضح فيه طرق إدارة المرافق العامة خلال أربع مباحث تتضمن بالتفصيل هذه الطرق.

¹ (عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2007، ص 348.

² (أدمين، آليات تدبير المرافق العامة، منتدى ماستر، القضاء الإداري، قسم خاص بطلبة السداسية السادسة، 2012، عن الموقع

www.contadmin-forumaroc.net ، تم فحص الموقع يوم 25 مارس 2014، على الساعة 11:30.

المبحث الثالث: طرق إدارة المرافق العامة

نتيجة لتنوع المرافق العامة اختلفت إدارة كل مرافق ، فالطريقة التي تصلح لمرافق ما لا تصلح لمرافق آخر نتيجة لاعتبارات عديدة أهمها مدى المساس بالجانب السيادي للدولة فإذا كانت المرافق ترتبط ارتباطا وثيقا بكيان الدولة السيادي (كمرفق الأمن، الدفاع، القضاء، الضرائب...) يكون بالإدارة المباشرة، وإذا كانت المرافق لا تمس بالكيان السيادي للدولة (كمرفق توريد المياه و الكهرباء والغاز...) فتدار هذه الحالة بطريقة غير مباشرة بواسطة المؤسسة العامة .

فقد ترى الدولة أن الأفراد قادرين على إدارة وتمويل مرافق عام و بذلك يدار المرفق بما يسمى بأسلوب الامتياز، إلى جانب الأسلوب الذي يتم فيه التعاون بين الدولة (القطاع العام) وبين القطاع الخاص سواء الوطني أو الأجنبي و تسمى هذه الطريقة بطريقة الاستغلال المختلط إلا انه يجب التنبيه إلى أنه مهما كانت الطريقة المتبعة في إدارة مرافق ما لا يمكن أن تتعدم رقابة الدولة التي تظل موجودة دائما إلا أن هذه الرقابة تختلف من مرافق إلى أخرى، و عليه يمكن حصر طرق إدارة المرافق العامة في أربع طرق التالي التفصيل فيها .

المطلب الأول: الاستغلال المباشر (الإدارة المباشرة)

لقد تعدد تسمية هذه الطريقة، فهناك من يسميها الإدارة المباشرة أو الاستغلال المباشر أو إدارة الحصر (Régie)، إلا أن مضمون هذه الطريقة واحد فيقصد به أن تتولى الدولة أو الهيئات الإدارية العامة مباشرة إدارة المرافق دون أن تعهد ذلك لأحد أشخاص القانون الخاص و يكون ذلك باستخدام أموالها (تحت مسؤوليتها المالية) و موظفيها مستعينة بوسائل القانون العام¹.

ويترتب على هذا الأسلوب - أسلوب الاستغلال المباشر - اكتساب موظفو هذه المرافق صفة الموظفين العموميين بالإضافة للصفة التي تلتحق أموال هذه المرافق إذ تعتبر أموال عامة، فايراداته تضاف أو من إيرادات الدولة، و جميع مصروفاته تخضع لقواعد الميزانية العامة و العقود التي تبرمها هذه المرافق تعد عقود إدارية و قراراتها تعد قرارات إدارية .

¹Marie-christinerouault ,DroitAdministratif,Gualino Editeur,Paris,2001 , P237.

و يلجأ لهذه الطريقة لاعتبارات سياسية لكون المرفق يرتبط ارتباطاً وثيقاً بكيان الدولة السيادي كمرفق الدفاع ومرفق القضاء و مرفق الأمن، هذا من جهة ومن جهة أخرى أن طبيعة النشاط الإداري تزاوله هذه المرافق غير مريح أصلاً فيمتنع الأفراد أو الشركات الخاصة القيام به¹⁽²⁹⁾، إلى جانب ذلك، هذا النوع من المرافق يحتاج إلى جهاز إداري و مبالغ مالية ضخمة يعجز الأفراد عن توفيره و تدبيره، و هناك من المرافق ما يستخدم وسائل السلطة العامة و أساليب الضبط الإداري و لذلك يستحسن ترك السلطة المركزية و اللامركزية لإدارتها .

وعليه تعد انسب طريقة للإدارة المرافق العامة الإدارية إلا أنه لا يفهم من ذلك أن طريقة الاستغلال المباشر لا تصلح لإدارة مرافق أخرى كالمرافق الصناعية والتجارية²، إذ نجد مثلاً في الجزائر إضافة إلى ما أخذت له أو عملت به سابقاً نجدها قد التجأت إلى إدارة المرافق الاقتصادية في القانون البلدي و الولائي الجزائري ، و لقد قصد المشرع من وراء ذلك تحقيق ما يسمى اشتراكية البلديات.³

فقد أجاز المشرع في قانون البلدية رقم 10/11 الصادر في 22 يونيو 2011 بموجب المادة 151⁴ يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر تقيد إيرادات و نفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية و يتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية.

أما ما نجده في قانون الولاية رقم 07/12 الصادر في 11 فيفري 2012 خاصة المواد 142 و ما بعدها⁵ فقد أوكلت للولاية استغلال احد المصالح العمومية استغلالاً مباشراً تسجل إيراداته و نفقاته في ميزانية الولاية .

غير أن طريقة الاستغلال المباشر انتقدت فيما يتعلق باستخدامها في إدارة المرافق العامة الاقتصادية لان في ذلك تقييد لنشاط تلك المرافق نتيجة لتقييدها بقوانين و لوائح و خضوعها

¹ رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983-1984، ص، 18.

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص، 315.

³ René Chapus, op, cit, p, 637.

⁴ عبد الصمد عبد ربه، المرجع السابق، ص، 127.

⁵ أنظر المادة، 151، من قانون البلدية، رقم، 10-11

لوسائل القانون العام المتميز بالتعقيد و طول إجراءاته مما يؤدي إلى عجزه عن منافسة القطاع الخاص ولعدم اتفاقه مع المرونة الأزمة لإدارة مثل هذه المرافق هذا من جانب ومن جانب آخر الموظفون يخضعون للقواعد الحكومية في كل ما يتعلق بتربيتهم و أجورهم أو مرتباتهم و انجازاتهم و تأديبهم و مواعيد عملهم مما يجعلهم يخضعون للنظام الإداري الداخلي أو بما يسمى بالروتين الحكومي تخوفا أو تجنباً للمسؤولية التي تضعف روح الابتكار لديهم.

و بناء على ذلك رفض الفقه سواء الجزائري أو الفرنسي¹، إتباع أسلوب الاستغلال المباشر كطريقة لإدارة المرافق العامة الاقتصادية وعملوا على خلق طرق أخرى تخفف من هيمنة وتدخل الدولة كطريقة الإدارة الغير مباشرة أو الاستغلال المختلط.

و في هذا المجال نشير إلى أن هناك ما يسمى بالإدارة الغير المباشرة أو كما تسمى بالإدارة ذات المنفعة (Régie intéressée) كما سماها كل من الفقيه Walin و Vedel و Delvolvé وحسب رأي الفقيه Chapus ينشئ الشخص العام المرفق و ينظمه و يوكل إدارته إلى شركة تستفيد من الأرباح ولا تشارك في الخسارة التي يتحملها الشخص العام وحده ، و يعطي هذا النوع من الإدارة للمستثمر استقلالاً إدارياً، و في فرنسا الإدارة غير المباشرة معتمدة في مجال الجريدة الرسمية والنقد و الأوسمة.

المطلب الثاني: أسلوب المؤسسة العامة

نظراً لجملة الانتقادات التي وجهت إلى الطريقة أو الأسلوب السابق المتمثل في الاستغلال المباشر، عمل الفقه على إيجاد أو خلق طريقة تختلف عن الأولى و المتمثلة في المؤسسة العامة نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العامة

سنحاول تعريف المؤسسة العامة بالأخذ ببعض النماذج من المحاولات الفقهية بدءاً بالفقه الفرنسي ثم بالفقه الجزائري.

¹ أنظر المواد، 142 و 143 و 144 و 145 من قانون الولاية رقم 12-07

ففي الفقه الفرنسي عرف العلامة الفرنسي Hauriou المؤسسة العامة على أنها: "مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية" و اعتمد كل من الفقيه Walin و De Laubadère هذا التعريف أيضا¹، أما العلامة Chapus فرأى انه لا يوجد معيار للمؤسسة العامة و اعتبر أنها شخص متخصص من أشخاص القانون العام و قد أكد وجود أزمة في مفهوم المؤسسة العامة.²

و اعتبر العلامة Drago أن ظهور المؤسسات العامة الصناعية و التجارية فجر مفهوم المؤسسة العامة و تسبب بهذه الأزمة.

في البداية كانت المؤسسة شخص من أشخاص القانون العام، و تخضعه من حيث تنظيمها و وسائل عملها للقانون العام، غير أن هذا الأمر تغير بعد ظهور المؤسسات التجارية و الصناعية التي باتت تخضع للقانون الخاص من حيث نشاطها.

و قال العلامة De Laubadère أن أزمة المؤسسة العامة ليست سوى مظهر من أزمة المرفق العام التي حصلت بعد إنشاء المرافق العامة التجارية و الصناعية.

نجد مثلا جورج فيدال قد عرف المؤسسة العامة بأنها: " التطبيق العملي لفكرة اللامركزية بصورتها المجردة في القطاع المصلحي فيرى أن المؤسسة العامة تقوم على مجرد تزويد المصلحة العمومية بالشخصية المعنوية و بقدر معين من الاستقلال المالي و الإداري و ذلك بهدف إدارة أوجه نشاط الدولة على أساس مختلف عن ذلك الذي يقوم عليه تحقيق نفس الأهداف في القطاع المركزي (أي اللامركزية المصلحية)"³.

و لقد ساند مجموعة من الفقهاء في فرنسا الأستاذ جورج فيدل في تعريفه للمؤسسة العامة أمثال، جيز و الأستاذ جورج فلاكوس و العميد دي لوبادير.

أما في الفقه الجزائري فلقد قام الكثير من الفقهاء الجزائريين بتعريف للمؤسسة العامة فالدكتور رياض عيسى عرفها على أنها: " قيام الدولة بإنشاء هيئات لا مركزية تدير مرفق

¹ محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الإتحاد العربي للطباعة، القاهرة، 1977، ص، 124.

² هيام مروة، القانون الإداري الخاص، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، بيروت، 2003، ص، 62.

³ Yves Gaudement, OPCit, PP, 881, 882.

اقتصادي عام بعد منحه استقلال مالي و شخصية معنوية¹، و لقد سمي هذه الطريقة بتسمية مختلفة عن الآخرين فسامها بالإدارة الذاتية.

أما الأستاذ احمد محيو فقد اتجه اتجاها آخر في تعريفه للمؤسسة العامة فقد اعتبرها: " شخصا اعتباري إداري من النموذج التأسيسي الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرفق الدولة أو الولاية أو البلدية أو لشخص عام آخر من النموذج التجمعي²، و أعطى مثال على ذلك كمرفق مستقل (المؤسسة العامة) يمكن أن يخضع لغرفة التجارة (شخص تجمعي).

و تجدر الإشارة هنا أن أسلوب المؤسسة العامة قد تم تطبيقه في المجال الإقليمي ، فمن خلال قانون البلدية و قانون الولاية نجد أن الولاية و البلدية خول لهما حق إنشاء مؤسسات عمومية إقليمية³.

و يتضح لنا من خلال التعاريف السابقة وجوب توفر أركان و عناصر أساسية في المؤسسة العامة و المتمثلة في:

- وجود نشاط إداري توافر فيه صفات المرفق العام.
- قيام الدولة بإنشاء منظمة أو هيئة عامة لإدارة المرفق العام ، و نتيجة لذلك اعتبرها الفقه أسلوب من أساليب الإدارة المباشرة.
- تمنح المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية و الاستقلال الفني و الإداري و المالي.

و لقد ترتب على هذه الاستقلالية النتائج التالية:

- تكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة عن الدولة أي أنها تملك كميزانية خاصة⁴، تقوم بإعدادها السلطات التي تدير المرفق، و تزود هذه الميزانية بواسطة المصادر الخاصة المخصصة لنفقات المؤسسة.

¹RenèChapus, OP Cit, p 160.

²حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص، 32.

³رياض عيسى، المرجع السابق، ص، 20.

⁴ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد أعراب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص،

- تملك المؤسسة العامة حق قبول الهيئات و الوصايا التي تتلقاها لتنفيذ أهدافها، كما لها الحق في التعاقد دون أن تحصل في ذلك على رخصة ولها الحق في كل ما تحصله من رسوم نظير ما تقدمه من خدمات.
- تملك المؤسسة العامة الحق في التقاضي فيتقرر لها حق مباشرة رفع الدعاوى باسمها الخاص للمطالبة بحقوقها من الغير و يجوز لها أيضا إبرام كافة التعاقدات مع أطراف أخرى.
- على المؤسسة العامة أن تقدر مسؤوليتها القانونية و أن تحمل نتائج أعمالها وتسأل عن الأفعال الضارة التي قد تلحق بالغير، و في هذه الحالة ترفع عليها الدعاوى من الأفراد.
- إلا أن هذه الاستقلالية التي منحت المؤسسة العامة ليست مطلقة بل اتفق الفقه على تقييدها من جانبين قيد التخصص و قيد خضوع المؤسسة لنظام الوصايا الإدارية.

أولاً: قيد التخصص

نقصد به عند إنشاء المؤسسة العامة تحدد السلطة التي أنشأتها أغراض معينة لتحقيقها و يحدد ذلك وفقاً للقرار المنشأ للمؤسسة و بذلك فهي ملزمة بأن لا تمارس نشاط آخر، ولا يمكن أن تستخدم أموالها في تحقيق أهداف أخرى و يترتب على هذا القيد حرمان المؤسسات العامة قبول الهيئات و الهدايا التي يقصد من ورائها تحقيق أغراض أخرى بعيدة عن الأغراض التي أنشأت من أجلها.

ثانياً: قيد خضوع المؤسسة لنظام الوصاية الإدارية

أن المؤسسات العامة تشكل صورة من الصور اللامركزية المرفقية، إلا أن هذا لا يعني أنها منفصلة انفصالاً تاماً عن السلطة الإدارية التي أنشأتها بل تبقى المؤسسة تخضع للوصاية الإدارية التي تمارسها الأجهزة الحكومية.

ففي فرنسا و أثناء التطور المعاصر لنظام المؤسسة العامة الذي أدى إلى إنشاء العديد من المؤسسات العامة الخاضعة للسلطة الوصائية للوزارة في حين كانت السلطة الوصائية قبل هذا التطور قاصراً على الأشخاص العامة الإقليمية، و يرى العميد دي لوبادير أن هذه الوصاية

الموكلة أو المسندة للأشخاص العامة الإقليمية أحد العوامل التي تؤدي إلى تفكيك المؤسسة العامة.¹

أما في الجزائر، فقد أوكلت مهمة الإشراف و الوصاية لإحدى الوزارات سميت بالوزارة الوصية وقد حصرت مهمتها في مجال توجيه أنشطة المؤسسة عن طريق شرح وتحديد أهدافها و توفير الوسائل المادية و البشرية لتحقيقها، كما نقوم بتخطيط مسارات التنمية قصيرة وطويلة الأجل، و ضبط معايير الإدارة الفنية و الإدارة في مجال الأنشطة التي تشرف عليها.

و بذلك يحق للسلطة الوصية مراقبة جميع نشاطات المؤسسات العامة للتأكد من عدم الخروج عن الأهداف و الاختصاصات المنوطة لها، و الغرض الذي تتوخاه السلطات العامة من وراء هذه الوصاية هو انتظام سيرها و اتفاق أهدافها مع أهداف الخطة العامة، و هذه الرقابة أمر تفرضه مقتضيات المصلحة العامة، وكل ما يقضي إلى خلاف ذلك يؤدي إلى حرية المؤسسة العامة في القيام بجميع الأعمال التي نراها، مما يسئ إلى استعمال هذه الحرية.²

و مما يجب أن نشير إليه هو أن هذه الوصاية قد تكون وصاية مالية (كمصادقة السلطة العامة المركزية على حسابات المرافق العامة أو على مشروع موازنة المرفق) و قد تكون الوصاية كذلك على الأشخاص فتملك سلطة الوصاية حق تعيين أعضاء مجلس الإدارة و حق تحييتهم وتأديبهم و عزلهم.

و قد تكون الوصاية كذلك على مجلس إدارة المؤسسات و المنظمات المستقلة فيكون للسلطة العامة الحق في الحل و الترخيص بإصدار القرارات و التصديق عليها و الحق في إلغائها.

¹ (احمد محيو، المرجع السابق، ص 45.

² (راجع المادة 136، 137، من قانون البلدية، رقم، 11-10، و راجع المواد من، 126، إلى المادة 129، من قانون الولاية رقم، 12-

الفرع الثاني: أنواع المؤسسات العامة

لا تأخذ المؤسسات العامة شكلا واحدا بل تختلف من حيث الطابع الإداري أو الاقتصادي أو الطابع المهني.

أولا: المؤسسات ذات الطابع الإداري:

تقوم هذه المؤسسات بإدارة مرفق عام يمارس نشاط إداري و تخضع من ناحية تكوينها و إدارتها لأحكام القانون العام ، و يعتبر عمالها موظفين عموميين، و قراراتها قرارات إدارية و أموالها أموالا عامة و عقودها تخضع لقانون الصفقات العمومية أما منازعاتها فتعرض أمام القضاء الإداري إلا في بعض الحالات التي تتصرف فيها كالأفراد مثلا عقد إيجار لا ينتج عنه إلا علاقات تتعلق بالقانون الخاص و مهما كانت بنود هذا العقد يبقى خاضعا للقانون الخاص و حتى لو تم بين شخصين من القانون العام إلا أن محكمة حل الخلافات اعتبرت أن عقد الإيجار أي إبرم بين مؤسستين عامتين هو إداري لأن موضوعه تنفيذ مرفق عام إسكان الطلاب. ثانيا:

المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي:

و هي المؤسسات التي تقوم بإدارة مرفق اقتصادي، و تخضع هذه المؤسسة من ناحية تكوينها لأحكام القانون العام إلا أن هذه المؤسسات تختلف عن سابقتها من ناحية طبيعة القانون الذي يحكم نشاطها فالمؤسسات العامة الاقتصادية تخضع للقانون الخاص، و فيما يخص منازعاتها فتعرض أمام القضاء العادي.

ثالثا: المؤسسات ذات الطابع المهني:

تقوم هذه المؤسسات بإدارة المرافق العامة المهنية كقنابة المحامين و الغرف التجارية، و تنشأ هذه المؤسسات عن طريق الانتخاب من أفراد المهنة أنفسهم، و تمنح لهذه المؤسسة الشخصية المعنوية و بعض امتيازات السلطة العامة و تخضع المؤسسة العامة المهنية من ناحية التكوين للقانون الخاص مما يجعلها تختلف عن المؤسسات العامة الإدارية و المؤسسات العامة الاقتصادية.¹

¹ (هيام مروى، مرجع سابق، ص 63.

الفرع الثالث: إنشاء المؤسسات العامة وإغائها

يتم إنشاء المؤسسات العامة بنفس الأداة القانونية التي تنشأ بها المرافق العامة، و تنشأ كذلك إذا ما اعترف المشرع بالشخصية المعنوية لمرفق عام موجود من قبل أو تمنح للمرفق لحظة إنشائه الشخصية المعنوية.

ففي فرنسا و قبل صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 كانت المؤسسات العامة تنشأ بقانون¹ يحدد غرضها و المبادئ التي تخضع لها حسب ما قضت به المادة 205 من القانون الصادر بتاريخ 13 جويلية 1925 و لكن بصدور دستور الجمهورية الخامسة تغير الوضع إذ أعطت المادة 34 من الدستور للسلطة التشريعية صلاحية إنشاء الفئات الجديدة من المؤسسات العامة التي لا يمكن ربطها بفئة موجودة أصلا ، أما المؤسسات العامة التي تنتمي إلى فئة موجودة فيعود إنشائها إلى السلطة التنفيذية.

أما في الجزائر فقبل صدور قانون 16 نوفمبر 1971 لم تكن هناك قاعدة محددة في إنشاء المؤسسات العامة فكان بعضها ينشأ بمقتضى قانون والبعض الآخر كان يتم إنشاؤه بمقتضى مرسوم، و بصدور قانون 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات نصت المادة الخامسة مكرر منه على أنه: " تحدث المؤسسة أصلا بقانون و تحدث استثناء بمرسوم و هذا حسب الأهمية الوطنية. "

فمن خلال هذه المادة نجد أن إنشاء المؤسسة العامة وفقا للأسلوب الإداري أو التشريعي يعود إلى معيار الأهمية الوطنية إلا أن هذه الأخيرة اعتبرت محل جدل فقهي نظرا لما تسم به من تعبير لتبدل الظروف.

و عن إلغاء المؤسسات العامة فتنتهي بنفس الأداة التي تنشأ بها، ففي فرنسا يتم إلغاء المؤسسة بقانون على أساس أنها تنشأ بقانون، أما في الجزائر فتلغى المؤسسة العامة إما نتيجة لإلغاء المرفق الذي تقوم على إدارته، و إما نتيجة لسحب الشخصية المعنوية المعترف بها للمرفق العام.

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص، 179

و نخلص إلى أن انتهاء المؤسسة العامة إما يكون بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام و إما بإدماج المؤسسة العامة ضمن مرفق عام لا يتمتع بالشخصية المعنوية أو بإحدى المؤسسات العامة الأخرى القريبة من نشاطها وفي كلتا الحالتين يعتبر قرار الإدماج إلغاء للمؤسسة المدمجة وتلغى المؤسسة في هذه الحالة إذا ما الغي المرفق العام الذي تدبره.

الفرع الرابع: كيفية إدارة المؤسسات العامة:

تدار المؤسسة العامة بواسطة جهاز إداري مستقل يمارس اختصاصاته تحت إشراف و رقابة الأجهزة الحكومية، ففي فرنسا نجد أن الجهاز الإداري يشكل من مجلس الإدارة وينشأ هذا المجلس بمقتضى القانون المنشأ للمؤسسة ويضم المجلس أفراد بعضهم يعينون بنص القانون، والبعض الآخر يتم إنتخابهم من أعضاء المؤسسة وإتباع هذه القاعدة هي تقرير لحماية إستقلال المؤسسات العامة في بعض الحالات، أما في النظام الجزائري فقد قسم الجهاز الإداري إلى جهازين رئيسيين هما:

أولاً: مجلس العمال: ويتشكل هذا المجلس من سبعة إلى خمسة وعشرون عضو يتم إختيارهم بالإنتخاب لمدة ثلاث سنوات من قبل مجموع عمال المؤسسة بناء على قائمة موحدة تعدها لجنة مؤلفة من ممثلي الحزب و النقابة العمالية والسلطة الوصائية، ويضم المجلس عددا من العمال يبلغ ضعف عدد مقاعد المجلس العمالي إلا أنه يجب أن تتوفر في العامل المرشح جملة من الشروط فمثلا يجب أن يكون عمره يزيد عن 21 سنة وأن يكون عضوا في النقابة العمالية للمؤسسة منذ عام على الأقل، ولكي يتمتع العامل بحق الإنتخاب يجب أن يكون عمره أكثر من 19 سنة وأن يكون لديه أكثر من ستة أشهر خدمة في المؤسسة، وتشكل لجنة إنتخابية بدائرة الولاية للنظر في المنازعات الإنتخابية الناتجة عن عملية الإنتخاب وتصدر في هذا المجال قرار نهائيا، ويجتمع المجلس العمالي عادة مرتين في العام، وقد يعقد إجتماعات إستثنائية لظروف خاصة بناء على طلب المدير أو بناء على طلب الأغلبية البسيطة أو على طلب ثلثي أعضاء المجلس أو من مجموع العمال، وينتخب المجلس كل عام رئيس من بين أعضائه يختص بتنظيم وإدارة و توجيه الإجتماعات¹، ويتخذ المجلس قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين ويخضع لسلطة الوصاية و المراقبة ويمكن أن يعلق أو يحل بمرسوم بناء على إقتراح النقابة العمالية أو

¹ القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جوان 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الإقتصادية.

الحزب أو الجهة الوصائية نفسها، وقد حصرت و عددت المواد من 28 إلى المادة 39 من الأمر الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 1971 إختصاصات و إمتيازات المجلس العمالي ثم أعيد تحديدها بمقتضى المرسوم رقم 75-150 الصادر بتاريخ 21 نوفمبر 1975 ويمكن أن تصنف إلى ثلاثة إختصاصات هي:

تقديم أو إعطاء الأداء والتوصيات بشأن خطة التنمية و الحسابات التقديرية و الإحتياجات وأساليب التشغيل و إعادة تشكيل البناء التنظيمي للمؤسسة.

إتخاذ القرارات المتعلقة بتخفيف الأعمال الإشتراكية و الإجتماعية وتنظيم إصدار اللائحة الداخلية للمؤسسة وتخصيص النتائج المالية وتوزيع الحصص المخصصة للعمال.

يسهر المجلس ويساهم ويعلن سياسة المؤسسة العمالية فيما يتعلق بالتوظيف والتكوين وذلك مشاركة مع مجلس إدارة المؤسسة بالإضافة إلى إستشارته في الإجراءات المتخذة لإصلاح وضعية العمال أو التي ترمي إلى إحداث تعديل هام في هياكل المؤسسة.

ثانياً: مجلس الإدارة: يتشكل هذا المجلس من المدير العام الذي يترأسه ويضم نواب المدير المباشرين و عضوين ينتخبهما مجلس العمال¹، ويبلغ العدد الإجمالي لأعضائه من 9 إلى 11 عضو على مستوى المؤسسة، ومن 7 إلى 9 أعضاء على مستوى الوحدة التابعة للمؤسسة.

ويجتمع مجلس الإدارة مرة واحدة كل أسبوع على الأقل فهو بذلك يقوم بدور أساسي في تنظيم و إدارة جميع شؤون المؤسسة العامة المتعلقة بمجال التخطيط والتنظيم لعملية السلطة الوصائية إلى جانب ذلك نجده يشارك المجلس العمالي في فحص و تقرير القانون الأساسي للعمال بما يتضمنه من جدول للأجور كما يقوم بدور رقابي فيما يتعلق بتنفيذ خطط التشغيل الموضوعية ويبيد رأيه في طلبات القروض والمعونات المالية التي تطلبها المؤسسة لعملية التشغيل أو توسيع النشاط.

أما المدير العام للمؤسسة فيتم تعيينه بمرسوم جمهوري ويشترط في ذلك أن يسبق التعيين إجراء مسابقة بين المرشحين أو على أن يحصل المتقدم على شهادة عالية فيعتبر رئيس مجلس الإدارة

¹ وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في 29 جانفي 1965 في قضيتة L'herbier لمبدأ إمكانية إنشاء المؤسسات العامة بمقتضى لائحة وذلك إستنادا على القانون المنشئ لهذا القطاع.

والداعي لعقد مجلس إدارة المؤسسة و المنظم لمداولاته ويختص كذلك بوضع مشروع تنظيم الهيكل الإداري للمؤسسة وعرضه على مجلس الإدارة لإقراره، فهو مسؤول عن كل ما يتخذه المجلس من قرارات ولذلك جعلت المادة 61 من قانون التسيير الإشتراكي من المدير العام (المسؤول عن التشغيل العام للمؤسسة)، إذ يمثل المؤسسة في كافة القضايا المعروضة أمام القضاء، فهو بذلك يمارس سلطات تأديبية على عمال المؤسسة.

كما نجد أن هناك نصوص قانونية ألزمت مدير المؤسسة بإحترام حقوق و إختصاصات المجلس العمالي بالقيام بجميع إختصاصاته القانونية (بمقتضى المادة 7 من المرسوم رقم 74-251)، وما يمكن الإشارة إليه أن مدير المؤسسة يخضع عند مزاولته أو عند قيامه بإختصاصاته و أعماله للسلطة الوصائية المجسدة في الوزارة المختصة¹، ولا نعني بذلك الخضوع المطلق او السيطرة على جميع قرارات المدير العام.

المطلب الثالث: إلتزام أو إمتياز المرافق العامة

إلتزام المرافق العامة عقد إداري يتم بمقتضاه إسناد إدارة أحد المرافق العامة الإقتصادية إلى شخص من أشخاص القانون الخاص سواء كان فردا أو شركة لمدة محددة لتحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله على مسؤوليته بواسطة أمواله و عماله، مقابل تحصيل رسوم على المنتفعين بخدمات المرفق، وفي هذا المجال إختلف الفقهاء في تحديد طبيعة هذا الإلتزام، هل هو وليد أمر إفرادي، تصدره السلطة مانحة الإمتياز بما لها من سلطة آمرة، وبالتالي يرضخ لها أو أنه عقد من عقود القانون المدني يتم بإتفاق رضائي بين الملتزم والإدارة، يتحمل فيها كل من الطرفين واجبات ويكتسب مقابلها حقوقا، وبقد أكد الفقه والإجتهد أن لهذا العقد طابعا مختلط أي عمل قانوني مركب²، يتضمن قسما تعاقديا ينظم العلاقة بين السلطة المانحة وصاحب الإمتياز من حيث الشروط المالية ومدة الإمتياز...

¹ يمكن للمجلس أن يشكل من بين أعضائه، لجان دائمة لتسهيل العمل، ومراقبة مختلف نشاطات المؤسسة فعددها لا يمكن أن يزيد على خمس لجان مكلفة.

² مثال ذلك إقالة أو معاقبة المدير العام فالسلطة الوصائية هي فقط المكلفة بذلك وفقا للمادة 60 من المرسوم رقم 75-149 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 والتي تنص على "...من الضروري أن يتم بمرسوم".

وهذه الشروط لا تملك الإدارة التحلل منها بعد إبرام عقد الإلتزام ولا تملك الإدارة تعديلها إلا بإتفاق الطرفين وهناك قسما آخر يسمى القسم التنظيمي أو اللائحي الذي يشمل البنود الملزمة الصادرة عن الإدارة لتنظيم علاقة صاحب الإمتياز مع المنتفعين كتنظيم المرفق وتشغيله كشروط إستغلال المرفق ورسوم الإنتفاع والأحكام المتعلقة بين المنتفعين إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك، ويحق للإدارة تعديل هذه البنود اللائحية خلال تنفيذ العقد إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك، ولا يستطيع صاحب الإمتياز رفض هذا التعديل وله فقط أن يطالب بالتعويض عن الضرر الذي لحق به من جراء التعديل.

الفرع الأول: عناصر الإلتزام

يتشكل عقد الإلتزام من ثلاثة أجزاء متكاملة تتمثل في:

أولاً: كراسة الشروط تحتوي على مجموعة الشروط التي تنفرد الإدارة بوضعها وتنص على تحديد شروط تسيير المرفق وتوضيح ما يتصل بكل من الإدارة والملتزم من حقوق وإلتزامات، وتعد كراسة الشروط بصورة سابقة على عقد الإلتزام وكخطوة أولية للإعلان عن رغبة الإدارة في إبرامه وتقديم الملتزم للتعاقد دليل على موافقته الضمنية على ما تضمنته كراسة الشروط من أحكام.

ثانياً: إتفاق الإلتزام هو إتفاق يبرم بين الإدارة والملتزم بعد موافقتها عليه وهو يمثل عقد الإلتزام الحقيقي وتتم صياغة بنوده في ضوء ما تضمنته كراسة الشروط من أحكام وما يتم الإتفاق بشأنه من أساليب التسيير و الإدارة.

ثالثاً: القرارات التنفيذية وهي القرارات التي تصدرها الإدارة مانحة الإلتزام والتي ترمي من ورائها تنفيذ إلتزاماتها الممهدة لبدء الملتزم في أعمال إتفاق الإلتزام ومثالها تنفيذ قرارات نزع الملكية المرتبطة بعقد الإلتزام.

الفرع الثاني: آثار عقد الإلتزام

يرتب عقد الإلتزام كغيره من العقود الأخرى حقوقا و إلتزامات بالنسبة لأطرافه فهو يرتب آثارا بجهة الإدارة مانحة الإمتياز من جهة، والملتزم المتعاقد معها من جهة ثانية والمنفعين بالمرفق محل الإلتزام.

أولا: آثار العقد بالنسبة للسلطة الإدارية مانحة الإلتزام تمتع الإدارة مانحة الإلتزام بثلاثة حقوق أساسية في مواجهة الملتزم هي:

أ/حق الرقابة والإشراف: إذ لا يمكن للإدارة أن تتنازل عن هذا الحق لأي سبب كان ذلك أن هذا الحق تقتضيه طبيعة المرفق العام وهذا ما أكده مجلس الشورى بقوله: "إن إعطاء الإدارة توجيهات لمنفذ الأشغال لا يكون لشخصه بل للعمل الذي ينفذ لمصلحتها وبإسم الملتزم الأصلي الذي يظل مسؤولا تجاهها بغض النظر عن منفي تلك الأشغال ونوع العلاقة التي تربطه بالملتزم الأساسي إذا كان مستخدما أو عاملا عنده أو ملتزما قانونا، وللإدارة أن تمارس حق الرقابة والإشراف بالكيفية والشكل الذي حدده القانون وهذا بهدف رعاية المصلحة العامة وللتأكد من خدمة الجمهور تم بحسب ما هو متفق عليه¹، ويعتبر حق الإدارة في الرقابة والإشراف من الحقوق اللائحية، ومعنى ذلك أنه -هذا الحق- ثابت للإدارة حتى ولو لم ينص عليه القانون في وثيقة الإلتزام.

ب/حق التعديل: يهدف المرفق العام إلى تحقيق المنفعة العامة لذلك يجب أن يكون مسائرا لإحتياجات الخدمة العامة الدائمة التغير بما يتلائم و الظروف الجديدة لأداء الخدمة وتلبية إحتياجات الأفراد هذه القاعدة طبقت في القرار cie des tramways الصادر في 21 مارس 1910 وجاء في هذا القرار " أنه يحق للإدارة تعديل بنود العقد بمشيتها المنفردة إستنادا لنص يتعلق بتنظيم سكة الحديد، لكن فينا بعد أعطى مجلس الشورى حق تعديل العقد دون الرجوع إلى أي نص لأن التعديل يرتبط بطبيعة العقد الإداري"، إلا أن حق الإدارة في التعديل ليست مطلقة، فيجب أن يقتصر التعديل المجرى على الجزء اللائحي من الإلتزام، وفي حالة مس التعديل التوازن المالي للإلتزام فعلى الإدارة تعويض الملتزم ماليا بما يحفظ التوازن المالي

¹ عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص، 261.

للاتفاق وإذا ترتب على التعديل المساس بجوهر المرفق فهو يعني إنشاء مرفق جديد، فهنا يحق للملتزم طلب فسخ عقد الإلتزام والتمهيد لإبرام عقد جديد بشروط جديدة تناسب هذا الوضع، ومثال هذا الحق أن تعهد الإدارة للملتزم القيام بتوفير خدمات في مجال النقل ويموجب خطوط جديدة للملتزم وأن تغير له من مواعيد النقل ولا يجوز للمتعاقد أن يحتج على الإدارة بسبب ممارستها لهذا الحق.

ج/حق توقيع جزاءات على الملتزم إذا لم ينفذ إلتزاماته: عند مخالفة بنود العقد من قبل صاحب الإمتياز يحق للإدارة فسخ عقد الإمتياز، وإنزال بعض العقوبات عليه-صاحي الإمتياز-كالغرامات المالية التي ينص عليها عادة دفتر الشروط وحتى بدون نص لأن العقوبات تنشأ عن سلطة الإكراه المرتبطة بكل عقد هدفه تنفيذ المرفق العام أو يوضع تحت الحراسة أي أن الإدارة تدير المرفق العام على نفقة صاحب الإمتياز وذلك في حالة التقصير الخطير إذا نص العقد على ذلك، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في القرار الصادر بتاريخ 20 جانفي 1905 على أنه في عقود الإمتياز لا تستطيع الإدارة ما لم يرد بند مخالف في العقد أن تقرر بنفسها إقصاء صاحب الإمتياز وهذا ما قضى به القرار الصادر في 22 نوفمبر 1967.¹

*حق إسترداد المرفق قبل نهاية المدة: قد تفرض مقتضيات المصلحة العامة على جهة الإدارة إسترداد المرفق قبل إنتهاء المدة المتفق عليها في العقد شريطة أن تعوض الملتزم عن كل الأضرار التي لحقت به.

الفرع الثالث: آثار العقد بالنسبة للملتزم

أ-من حيث الإلتزامات: يلتزم المتعاقد أمام الإدارة بما يلي:

*أن يعمل شخصيا على تنفيذ عقد الإلتزام فلا يجوز له أن يتنازل عن إلتزامه إلى شخص آخر أو لشركة أخرى دون إذن الإدارة، وكل تنازل دون إذن من الإدارة يعد باطلا، وإذا أخل الملتزم بالإلتزامات ولم يتم تنفيذها تقع عليه العديد من الجزاءات والتي تمتد إلى وضع الملتزم تحت الحراسة القضائية التي يمكنها أن تحل محل الملتزم وتنفيذ إلتزاماته في مواجهة المرفق العام على نفقته.

(¹ . RenèChapus ,Op Cit, P 637 .

* يلتزم المتعاقد بالقيام بتسيير المرفق العام بانتظام وعلى سبيل الإستمرار لتوفير الحاجات العامة التي أنشأ المرفق العام من أجل ضمانها وعليه في سبيل ذلك توفير الإمكانيات المادية والبشرية التي تعينه على توافر هذا المبدأ ولا يعفى الملتزم من هذا الإلتزام إلا بالقوة القاهرة كالفيضان والزلازل وللسلطة الإدارية مانحة الإمتياز في بعض فرضيات العجز الدائم العائد إلى عدم التوقع، أن تدخل لدرء العجز عن صاحب الإمتياز وللإدارة أن توقع عقوبات الوارد بعضها في دفتر الشروط وفي غياب بنود صريحة في دفتر الشروط تملك السلطة الإدارية بقوة القانون بعض العقوبات كالتغريم المالي والوضع تحت الحراسة.¹

* على الإدارة أن تلتزم بضمان حق مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة.

ب- من حيث الحقوق:

* يحظى صاحب الإمتياز على الحصول على مقابل أو رسم من المنتفعين بخدمات المرفق العام، وذلك حتى يضمن حقه في الحصول على ربح معقول مقابل ما يتحمله من نفقات في سبيل تسيير المرفق العام.

* تتعهد الإدارة لصاحب الإمتياز باعتباره على علاقة بجمهور المنتفعين بتقديم بعض المساعدات أو الإمتيازات التي تسهل عليه القيام بمهمته في تسيير المرفق العام وضمان حاجات المنتفعين الضرورية.

* مانح الإمتياز لن يتدخل ويعدل في قوائم الأسعار وقواعد التشغيل فإن ذلك قد يلحق بالملتزم ضررا ماليا ليس من العدل أن يتحمله²، وهذه الأضرار يمكن أن تصيب التوازن المالي للإمتياز قد تكون ناتجة عن فعل الإدارة مانحة الإمتياز والذي يعبر عنه بنظرية فعل الأمير، أو بأفعال خارجة عنها والمسماة بنظرية الظروف الطارئة، فعندما يتعلق الأمر بأضرار ناتجة عن السلطة مانحة الإمتياز تصيب التوازن المالي، يكون أحد المتعاقدين مصدر الإخلال بالتوازن

¹ عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص، 262

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص، 93

عليه مبدئياً، أن يعرض عنه، في حين أنه إذا كان الضرر بسبب أحداث خارجية، فلن تكون السلطة مانحة الإمتياز إلا إستثنائياً، ملزمة بتقديم مساعدتها لتخفيض مفعول هذه الأحداث¹.

الفرع الرابع: آثار العقد بالنسبة للمنتفعين تنشأ من خلال إدارة شخص خاص لمرفق عام علاقات بين المنتفع والسلطة العامة من جهة، وبينه وبين الملتزم من جهة أخرى.

أولاً- بين المنتفع والإدارة: إن المرافق التي يديرها شخص خاص تخضع لنفس الأهداف التي تسعى لتحقيقها المرافق العامة الأخرى وهي ضمان توفير الخدمات الضرورية للمنتفعين الذين لا تربطهم بالشخص الخاص (صاحب الإمتياز) روابط مباشرة وللمنتفعين حق مطالبة الإدارة التدخل لإجبار الملتزم على إحترام شروط الإلتزام وإذا رفضت الإدارة ذلك فإن لهم حق اللجوء إلى القضاء الإداري بطلب إلغاء القرار الصادر بعدم التدخل من الإدارة.

ثانياً- بين المنتفع والملتزم: حيث يلتزم المنتفع بتقديم الرسم المقرر في العقد مقابل الخدمة التي يقدمها الملتزم له، أما الملتزم فيلتزم بتوفير الخدمات الضرورية للمنتفعين مع إحترام مبدأ المساواة، غير أن تطبيق هذا الأخير لا يحول دون أن تكون هناك فئة من المنتفعين معفاة من تقديم المقابل أو أن يكون المقابل الذي تلزم بدفعه مخفضاً، وذلك في الحالة التي يحدد فيها عقد الإمتياز هذه الفئات، وفي غير هذه الحالة إذا ثبت أن الملتزم قد إنتهك مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بحق المنتفعين يلزم بتعويض الضرر الذي يصيب الغير جزاء على ما يترتب على هذا التمييز من أضرار لهم.

وعن أسلوب الإمتياز في فرنسا، فقد نص القانون الفرنسي على أسلوب الإمتياز كطريقة من طرق إدارة المرافق العامة، وأولى لها أهمية بالغة أدت إلى إستخدامها لإدارة بعض المرافق الإدارية، وقد قصر المشرع الفرنسي منح الإلتزام بالجنسية الفرنسية أو جنسية السوق الأوروبية المشتركة، وعن إدارة المرفق العام بأسلوب اامتياز في الجزائر فقد نص المشرع الجزائري عليها وذلك ما تضمنته المادة 149 من قانون الولاية لسنة 2012 والمادة 150 من قانون البلدية لسنة 2011، حيث أجاز صراحة لكل من الولاية و البلدية حق إدارة المرفق العام عن طريق الإمتياز غير أنه وضع قيوداً على ذلك تمثل في عدم اللجوء إلى أسلوب الإمتياز لإدارة

¹ (عمار بوضياف، المرحع السابق، ص، 185 .

المرافق العامة، إلا بعد التأكد بعدم إمكانية إدارة المرفق العام بأسلوب الإستغلال المباشر وأسلوب المؤسسة العامة، كما نستخلص من نصي المادتين، أن منح الإلتزام يكون بمقتضى مداولة المجلس الشعبي الولائي مصادق عليه من طرف الوالي.

الفرع الخامس: نهاية الإلتزام

ينتهي الإلتزام إما نهاية طبيعية و إما نهاية مسبقة

أولاً-النهاية الطبيعية: وتتم بنهاية المدة المحددة لإستمراره وعندما يجب إعادة التجهيزات اللازمة لتسيير المرفق العام والتي نص عليها دفتر الشروط، حيث لا يجوز إبرام عقد الإلتزام بصورة مؤيدة لأن ذلك يعني تنازل الإدارة عن سلطتها في تنظيم المرافق العامة غير أن المدة لعقد الإلتزام تكون طويلة عادة لكي يتمكن الملتزم من تعويض نفقاته في تكوين التجهيزات المادية اللازمة لتشغيل المرفق¹، ومن جهة أخرى لا يملك صاحب الإلتزام الحق في التجديد، إذ بإنهاء مدة الإلتزام تسترد الإدارة مانحة الإلتزام المرفق العام ويكون لها بعد ذلك كامل الحرية في إختيار أي نمط إستثمار، كما يجوز لها تجديد إمتياز المرفق أو إعطائه لمتعاقد آخر دون أن يحق لصاحب الإمتياز السابق الإدعاء بحق الأفضلية إلا إذا نصت بنود الإلتزام بذلك و نشير إلى أن أموال الإمتياز تكون إما أموال عودة أي الأموال التي ينص دفتر الشروط على أنها تصبح في نهاية الإمتياز بصورة إلزامية ملك الجماعة مانحة الإمتياز، و إما تكون أموال الإسترداد المخصصة للمرفق التي يمكن أن تكتسبها الجماعة مانحة الإمتياز في نهاية الإمتياز مقابل ثمن محدد أو يحدده في حينه، وقد تكون أموال الإمتياز أموالا خاصة أي الملكية الخاصة بدون قيد أو شرط لصاحب الإمتياز ولا يمكن أن تكتسبها الجماعة مانحة الإمتياز وإلا باتفاق يناقش فيه مع صاحب الإمتياز.

ثانياً-النهاية المسبقة: وتكون إما بإسترداد الإدارة مانحة الإمتياز للمرفق العام قبل إنتهاء المدة المتفق عليها لنهاية عقد الإلتزام²، وذلك إذا ما قدرت الإدارة أن الصالح العام يقتضي تغيير

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص، 111 .

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص، 184 .

إدارة المرفق العام إلى غير نظام الإلتزام، وفي هذه الحالة تلتزم الإدارة مانحة الإمتياز تعويض الملتزم عما لحقه من ضرر وما فاته من كسب¹.

أو عن طريق فسخ عقد الإلتزام من جانب الإدارة مانحة الإلتزام إما كجزء للملتزم على إخلاله بواجباته و إما نتيجة القوة القاهرة التي يستحيل معها الإستمرار في تنفيذ عقد الإلتزام ومن ثم إنفساخه من تلقاء نفسه وبقوة القانون.

الفرع السادس: الإستغلال المختلط أو شركة الإقتصاد المختلط

المقصود بطريقة الإستغلال المختلط في إدارة المرافق العامة إشتراك الدولة أو الأشخاص العامة مع الأفراد أو أشخاص خاصة في تكوين شركة مساهمة لإدارة أحد المرافق العامة، ولقد إتبع هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة من قبل العديد من الدول بعد ظهور عيوب طريقة الإمتياز و الإدارة المباشرة للمرافق العامة، ففيما يتعلق بعيوب الإدارة المباشرة فمرجعها إلى ما تتميز به الإدارة الحكومية من بطئ و تعقيد وروتين وعدم معه الإبتكار، التغلب عليها بإتباع صورة شركة المساهمة التجارية وتطبيق وسائل القانون الخاص، وفيما يتعلق بعيوب الإمتياز ومرجعها إلى إنصراف الملتزم إلى تحقيق الربح بإشراك السلطة العامة في رأسمال المشروع، حتى لا تقتصر رقابتها من الناحية الخارجية للمشروع، بل تمتد الرقابة إلى داخل مجلس الإدارة فتمثل السلطة العامة لا بصفتها حامية المصالح العامة فحسب، بل صفتها مساهمة أيضا²، فيمكن أن يدار المرفق العام من قبل شركة إقتصاد مختلط يشترك في رأسمالها القطاع العام والخاص، حيث تكون مساهمة الدولة فيها بأكثرية رأسمال، فقد نصت المادة الرابعة من القانون الصادر بتاريخ 18 أفريل 1955 أجاز للدولة منح إمتياز إنشاء و إستثمار الأوتستردادات لهيئة عامة أو لغرفة تجارة أو شركة إقتصاد مختلط تكون مساهمة الدولة فيها بأكثرية رأسمال، وعن الطبيعة القانونية لشركة الإقتصاد المختلط فلقد صنفها الفقه والإجتهد من الشركات الخاصة التي تخضع للقانون كونها شخصا من أشخاص القانون الخاص³.

¹ وهو قانون خاص بإدارة المستشفيات العامة عن طريق عقود الإلتزام، قانون 31 ديسمبر 1970 .

² جورج فوديل، بيار لفولفيه، المرجع السابق، ص، 389 .

³ أنظر في إنفاسخ العقد، مرجع محمد صبري السعدي، شرح القانون المدني الجزائري-مصادر الإلتزام-الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المكتبة العصرية، بدون مكان ولا سنة النشر، ص، 389 .

وعن عقود هذه الشركات فتعتبر إدارية عندما تتعلق بتنفيذ شغل عام وجاء في قرار Peyrot : "إن مهمة إنشاء الأتوسترادات هي من مهام الدولة وهي أشغال عامة مهما كانت الوسائل المعتمدة لإنشائها وبالتالي تعتبر عقود أشغال عامة العقود المبرمة بين سيد المشروع والملتزم حتى ولو كان شركة إقتصاد مختلط تعمل لحساب الدولة"، إلا أن العقود الأخرى تبقى خاضعة للقانون الخاص، مثلا العقود المبرمة بين شركة الإقتصاد المختلط و منفذي الأشغال، والعقود مع شركات التأمين والمصارف...

وعرض الإدارة من إختار أسلوب شركة المساهمة في إدارة المرافق العامة لما لهذا النوع من الشركات من أهمية بالغة فهي تعد العماد الرئيسي للنظام الرأسمالي و أداة التطوير الإقتصادي في العصر الحديث، حيث نمت وإتسع نطاقها حتى كادت تحنكر الشؤون التجارية و الصناعية وتستأثر وحدها القيام بالمشروعات الكبرى التي تتطلب رؤوس الأموال الضخمة ويقتضي تنفيذها وقتا طويلا وذلك لأنها أقدر من غيرها على تجميع رؤوس الأموال¹.

غير أن تطبيق الإدارة لأسلوب شركة المساهمة لم يكن على إطلاقه بل تميز ببعض الإستثناءات القصد منها تحقيق هدف إنشاء المرافق العامة وهذه الإستثناءات هي التي تقوم عليها أركان طريقة الإستغلال المختلط وهي التالي:

*مشاركة الإدارة في رأسمال الشركة وذلك حتى تضمن حق مشاركتها في إدارة المشروع و أن تمثل في كافة الأجهزة الإدارية الداخلية لشركة الإستغلال المختلط، حيث تقوم من أجل ذلك عدد من أعضاء مجلس إدارة الشركة على أن تقوم الجمعية العمومية للشركة بإنتخاب باقي أعضاء المجلس، وتكون مشاركة الإدارة في رأسمال الشركة أقل أو أكثر من نصف رأسمال.

*ولما كانت هذه الشركة تولي إدارة مرفق عام فإن الإدارة لا يجب النظر إليها على أنها طرف مساهم في الشركة فقط، بل أن تتمتع بحق الرقابة وذلك حتى تضمن حماية المصلحة العامة ولهذا لم يأخذ بنظام الشركات المساهمة على إطلاقه في إدارة شركات الإقتصاد المختلط كما سبق القول، فإذا كان المساهم يسعى إلى تحقيق الربح فإن الإدارة ممثلة في الأعضاء المعينين من طرفها يسعون إلى تحقيق هدفين، الأول هو تحقيق الربح بصفته نواب عن الدولة

¹ (عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص، 264 .

المساهمة، وثانيها تحقيق المنفعة العامة بصفتهم مدافعين على الصالح العام، وعند التعارض ترجع المصلحة العامة لأننا بصدد تسيير مرافق عام يهدف إلى تحقيق النفع العام لا تحقيق الربح.

*تنشأ شركة الإستغلال المختلط بقانون أو بناء على قانون، أي يكون إنشائها من جانب الإدارة وفي ذلك خروج عن قواعد القانون التجاري للمساهمين العاديين(فهي لا تعدو أن تكون طرف في الشركة وبالتالي لا يحقق لها إحتكار إنشائها خاصة إذا كانت تملك إلا الأقلية من رأس المال) ومهما كانت نسبة مشاركة الدولة في الرأسمال لا تخلى الإدارة عن حقها في المراقبة عبر تعيين أكثرية أعضاء مجلس الإدارة.

هذه المزايا و الإستثناءات بطريقة الإستغلال المختلط دعت العديد من الدول الأوروبية و العربية إلى تطبيقها كوسيلة لإدارة المرافق العامة خاصة منها الإقتصادية كفرنسا و الجزائر محل الدراسة.

ففي الجزائر إندرج ضمن هذا النوع من إدارة المرافق ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 118.96 المؤرخ في 06 أفريل 1996 المعدل و المتمم بالمرسوم رقم 159.87 والمتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب، حيث جاء فيها تشكل الشركة بين المؤسسة الوطنية والشريك أو الشركاء الأجانب يتخذ صورة شركة المساهمة وتخضع للقانون الجزائري¹.

¹ (سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص، 121 .

الفصل الثاني

الفصل الثاني: المرافق العمومية المحلية

المرافق المحلية التي يتعلق نشاطها بتقديم خدمات لمنطقة محددة أو إقليم معين من أقاليم الدولة فالمرافق العمومية المحلية كما سنتطرق لها في هذا الفصل هي مشروعات ذات نفع عام محلي بصفة خاصة تتولاها الإدارة المحلية وحيث أن لكل وحدة محلية لها إحتياجاتها التي تختلف عن إحتياجات الوحدات الأخرى

المبحث الأول: مفهوم المرفق المحلي

في هذا المبحث سنتطرق إلى مفهوم المرفق المحلي وكيفية تنظيمها وهي مرافق عامة بلدية ومرافق ولائية وكلها غرضها توفير الإحتياجات الجماعية لمواطنيها.

المطلب الأول: تعريف المرافق المحلية

ويقصد بها المرافق التي يتعلق نشاطها بتقديم خدمات لمنطقة محددة أو إقليم معين من أقاليم الدولة، ويعهد بإدارتها إلى الوحدات المحلية، كمرفق النقل أو مرفق توزيع المياه أو الكهرباء وغيرها من المرافق التي تشبع حاجات محلية، وقدتمنح الجماعة المحلية في بعض الحالات أمر إدارة المرفق إلى هيئة عامة متمتعة بالإستقلال المالي و الإداري.

وتتميز المرافق المحلية بالإختلاف والتنوع في أساليب إدارتها بحكم إختلاف وتنوع حاجات كل وحدة محلية أو إقليم تمارس نشاطها فيه كما أن المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بإحداثها المرافق المحلية أو موظفيها يتحملها الشخص المعنوي المحلي أو الإقليمي.

يعطي قانون البلدية وقانون الولاية للمجلس الشعبي البلدي والمجلس

الشعبي الولائي الاختصاص لإحداث وتنظيم المرافق العمومية .¹

¹ (ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم والنشاط الإداري، الطبعة الأولى، ص، 193.

أولاً: المرافق العامة البلدية:¹

تنص المادة 149 من القانون البلدي على ما يلي :

* تحت البلدية مصالح عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها لاسيما

في مجال ما يأتي:

-المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القدرة.

- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات .

- الأسواق المغطاة والأسواق والأوزان والمكاييل العمومية.

- التوقف مقابل دفع رسم.

- النقل العمومي

- المقابر والمصالح الجنائزية

- المذابح البلدية

- صيانة الطرقات

ويشترط لصحة قرار إنشاء المرافق العامة البلدية إجراء مداولة من طرف المجلس

الشعبي البلدي على أن يتم التصديق الصريح عليها من الوالي طبقاً للمادة 42 من

القانون البلدي. ويجوز للمجالس الشعبية البلدية لبلديتين أو أكثر - وفقاً للمادة 9 من

القانون البلدي أن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات²

لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات أو المصالح ذات النفع المشترك بينها.

¹ أنظر المادة من 149 قانون البلدية.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص، 218.

الفرع الثاني: المرافق العامة الولائية :¹

تنص المادة 141 من قانون الولاية على ما يلي

* يمكن الولاية قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها إنشاء مصالح عمومية

ولائية لاسيما في الميادين التالية:

- الطرقات والشبكات المختلفة.

- مساعدة الأشخاص المسنين والمعوقين ورعايتهم.

- النقل العمومي داخل الولاية.

- حفظ الصحة ومراقبة النوعية

- المساحات الخضراء.

- الصناعات التقليدية و الحرف.

وإذا كان قرار إنشاء المرافق أو المصالح العمومية الولائية يتم وفق شروط تحدد

عن طريق التنظيم * خاصة من حيث مصادقة الإدارة المركزية الوصية* فإن المادة

120 من قانون الولاية تستلزم - لصحته - توافر إجراء جوهرية فيه هو: المداولة

من المجلس الشعبي الولائي.²

نستنتج من هذا كله أن المجالس المحلية لا تتمتع بحرية مطلقة في إنشاء المرافق

العمومية المحلية بحيث من جهة أنها ملزمة وخاصة منها المجلس الشعبي البلدي

بإنشاء بعض المرافق العمومية التي نص عليها قانون البلدية كالقمامة.....

¹ أنظر المادة من 141 قانون الولاية.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص، 219.

ومن جهة أخرى فإن مداوات المجالس فيما يتعلق بإنشاء المرافق العامة لا تنفذ إلا بعد الحصول على المصادقة من طرف السلطة الوصائية * أنظر المادة 42 من قانون البلدية والمادة 50 من قانون الولاية.¹

المطلب الثاني: المرافق العامة الاقتصادية المحلية

عرف بعض الفقهاء² المرافق العامة الاقتصادية المحلية بأنها " مشروعات ذات نفع عام محلي بصفة خاصة تتولاها الإدارة المحلية، وحيث ان كل وحدة محلية لها احتياجاتها التي تختلف عن احتياجات الوحدات الأخرى تبعا لاختلاف الظروف الجغرافية والسكانية والطبيعية والاقتصادية باختلاف المناطق المختلفة فهي اقدر على الإشراف على المرافق المحلية وإدارتها وتطويرها ". إذا كان من الضروري والمفيد ان تخضع المرافق العامة القومية للدولة، فانه من المفيد والضروري أيضا ان يترك أمر المرافق الإقليمية والبلدية للإقليم أو للبلدة التي يعينها الأمر لأنها أدري بحاجتها ، ولهذا فان البلاد التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية تجد ان الذي ينشئ ويدير المرافق الإقليمية والبلدية هي مجالس المحافظات، ومجالس المدن، والمجالس القروية.³ في الحقيقة ان المرافق العامة الاقتصادية من اكثر المرافق العامة مثولا للنظام اللامركزي، لأنها تحتاج في إدارتها إلى أسلوب يتفق وحاجات الإقليم التي تنشأ فيه مثل مرفق النقل المحلي في المحافظة. في فرنسا وبتأثير من مبدأ الاشتراكية البلدية صدرت عدة قوانين لإنشاء مرافق اقتصادية محلية، منها قانون إنشاء السلخانات في يناير (كانون الثاني) 1905 ، وقانون إنشاء خطوط السكك الحديدية ذات المنفعة المحلية، إلا انه في الفترة ما بين الحربين العالميتين زادت الحركة التدخلية للدولة في النشاط الاقتصادي بشكل اكبر وبتأثير متزايد من مبدأ الاشتراكية – أنشئت الدولة أعدادا متزايدة من المرافق الاقتصادية. إلا ان هذه الظاهرة لاقت مقاومة شديدة من التجار و اصحاب المهن الحرة، حيث وجدوا في المشروعات التي تنشئها البلديات منافسة غير مشروعة تمس حريتهم في التجارة التي اقرها القانون الصادر في 2 – 17 مارس 1791 الذي أصدرته الجمعية التأسيسية في عهد الثورة وأعلنت فيه حرية التجارة. وقد شجع المشرع

⁽¹⁾ ناصر لباد، المرجع السابق، ص، 193.

⁽³⁾ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص، 54 و 55.

الفرنسي هذا الاتجاه – الاشتراكية البلدية – فاصدر مرسوم بقانون بتاريخ سنة 1926 تلتته مراسيم تطبيقية بتاريخ 17 فبراير (شباط) سنة 1930 ، و 9يناير (كانون الثاني) سنة 1933 بتنظيم اختصاصات المجالس البلدية في استغلال المرافق الاقتصادية استغلالا مباشرا¹. وقبل تدخل المشرع بهذا الصدد كانت سياسة مجلس الدولة تتجه إلى تضيق اختصاصات المجالس البلدية ، لا تستثني من ذلك إلا الحالات التي يرخص فيها المشرع صراحة بالاستغلال أو في بعض الظروف الخاصة ، أو في حالة ما إذا كانت المشروعات الاقتصادية التي تستغلها البلديات تعتبر تكملة ضرورية للمرافق التي تتولاها² .

وعلى الرغم من صدور عدة قوانين سنة 1926 توسع من نشاط المدن والقرى ، إلا ان مجلس الدولة أبى ان يغير من هذا النهج حتى انتهت الحرب ، والتي كان لها تأثير عميق في كافة النواحي لاسيما الاقتصادية والاجتماعية منها ، وكان من نتائجها اعتراف مجلس الدولة للهيئات المحلية بان تتدخل وتنشئ من المرافق العامة الاقتصادية ما يخفف من حدة الغلاء وإشباع حاجات عامة لا يستطيع النشاط الفردي ان يشبعها لهم بالكفاية نفسها ، واضعا لذلك مبادئ وشروط لا بد من توافرها³.

وأصبحت تلك المبادئ هي الأساس لإنشاء مشروعات عامة محلية في فرنسا . ويمكن تلخيص هذه المبادئ فيما يأتي :

1. ان المرافق الاقتصادية لا تنشأ في المدن والقرى ليكون غرضها الأساس الربح .
2. يشترط لاقامة مرفق عام محلي وجود نقص في النشاط الفردي .
3. إذا كان النشاط الفردي موجودا ، فلا يجوز تدخل المجلس البلدي ، إلا إذا كان هدفه خفض الأسعار وردها للحد الطبيعي .
4. إذا نزلت أسعار النشاط الفردي إلى الحد المعقول ، يجب على المجلس البلدي ان يصفى المشروع ، وهذه التصفية يمكن إلا تتم فورا ، فقد يستمر فيها حتى يغطي النفقات التي تكبدها⁴.

² (توفيق شحاتة، المصدر السابق، ص، 530.

³ مصطفى أبو زيد الفهمي، الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1961، ص، 160.

⁴ Dalloz Paris, Organisation Economik de l'etat , Bernard chenoT, P ,70 ,74, 1951. (

وفي مصر نص القانون رقم 43 لسنة 1979 بشأن نظام الإدارة المحلية المعدل بالقانونين رقم 50 لسنة 1981 و 145 لسنة 1988 في المادة الثانية على ان تتولى وحدات الحكم المحلي في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها. كما تتولى هذه الوحدات في نطاق اختصاصها جميع المرافق العامة الواقعة في الولايات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية. وقد تبدو التفرقة بين المرافق القومية والبلدية سهلة لأول وهلة ، إلا أنها تدق في بعض الحالات لأن طبيعة المرفق قد تتغير بحسب موضعه ولمجلس الدولة فتاوى عديدة بهذا الصدد ، منها ما قرره بان الحمامات العامة البلدية ، والمغاسل العامة البلدية بمدينة القاهرة تتبع مجلس بلدي مدينة القاهرة ، أما الحمامات العامة القومية فلا تتبع المجلس البلدي ومن ثم لا تعتبر حمامات حلوان من المرافق البلدية. وقد أفتى مجلس الدولة ان "... المتاحف التي يتمثل فيها نشاط الحكومة المركزية وسياستها العامة القومية ، من المصالح القومية التي يترك أمر إدارتها للدولة ذاتها ، أما المتاحف العادية الخاصة بمدينة أو إقليم ، والتي لا يظهر فيها المعنى السالف الذكر ، فإنها تعتبر من المتاحف الإقليمية والتي يترك أمر إدارتها إلى الهيئات المحلية للإقليم أو المدينة. وان الأسواق العامة البلدية تتبع المجالس البلدية والقروية. أما الأسواق العامة القومية ، فإنها تتبع وزارة التجارة والصناعة تطبيقاً للقانون رقم 68 لسنة 1949¹. وفي العراق كانت مجالس الوحدات الإدارية بموجب المواد 86، 87، 88 من قانون المحافظات لسنة 1969 المعدل اختصاصات ووظائف تتعلق بالمرافق العامة الاقتصادية المحلية مثل إنشاء وإدارة مصالح نقل الركاب ، تأسيس وصيانة الغابات وإنشاء وإدارة قاعات التمثيل والسينما و ... الخ ، إلا انه بصدور قانون مجالس الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995 ألغيت مجالس الوحدات الإدارية وعهد إلى مجالس الشعب المحلية باختصاصات وصلاحيات ضعيفة في مجال إنشاء وتنظيم وتسيير المرافق العامة المحلية ، هذه الصلاحيات منحت لهذه المجالس في إطار المساهمة في رفع مستوى الخدمات في الوحدة الإدارية². وبموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 71 الصادر في 6 نيسان 2004(15).

الفقرة 2 من القسم 2 أصبحت للسلطات الحكومية المحلية صلاحيات واسعة منها تحديد أولويات المحافظة وتعديل أي مشروع محلي يدرج في خطة الموازنة السنوية للوزارة، ومراقبة وتقديم

¹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص، 57.

² المادة 46 من قانون مجالس الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995.

التوصية بتحسين أداء الخدمات العامة والمبادرة بمشروعات على مستوى المحافظة انفراديا أو عن طريق الشراكة مع منظمات دولية وغير حكومية وتنفيذها والقيام بأنشطة أخر طالما تتمشي مع القوانين السارية . وفي النهاية يجب القول انه لتحديد المرفق وكونه قوميا أو محليا اهمية كبيرة فيما يتعلق بتحديد المسؤول عن سير المرافق وفي تحديد الشخص الذي ترفع عليه دعوى الإلغاء أو التعويض ، إذا ثار نزاع مع المرفق ، فإذا كان قوميا ترفع الدعوى على مجلس الوزراء أو على الوزارة التي يتبعها المرفق بينما ترفع الدعوى على الوحدات المحلية في حالة المرفق المحلي.

انشاء المرافق العمومية المحلية:

اولا وقبل كل شيء يقصد بإنشاء المرافق العامة هو تأسيس مشروعات عامة رأت الحكومة ضرورتها لإشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام¹، ويتم هذا الإنشاء إما بإستحداث مشروع لأول مرة أو بتحويل مشروع عام يعمل من اجل النفع العام.

ففي التشريع الفرنسي كانت أداة إنشاء المرفق العام قبل صدور دستور 1958 من صلاحية السلطة التشريعية، إذ أن إنشاء المرفق العام يؤدي إلى الحد من الحريات الفردية خاصة في حال إحتكار الدولة لمرفق ما ، لكن بعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 اصبح هذا الإنشاء من إختصاص الإدارة ولا تتدخل السلطة التشريعية (البرلمان) فيه إلا عند الطلب إليه بالموافقة على إتمادات مالية جديدة، إلا ان جانب من الفقه ومنهم لوبادير يرى انه حتى في ظل دستور 1958 فإن إنشاء المرفق العام يتطلب صدور قانون نظرا لأن المادة 34 نصت على صدور قانون في المسائل التي تمس الحريات العامة الفردية وهو ما يدخل في نطاق إنشاء المرافق العامة حيث إعتبروه نوعا من المساس بحرية العمل والإتجار، وبالنسبة للمرافق العامة المحلية فإن إنشاءها لا يتم إلا عن طريق نص تشريعي، إذا كانت هذه المرافق إلزامية مثال ذلك مرفق الحالة المدنية بالنسبة للبلدية ومرفق المحفوضات البلدية (المادة 317 من قانون البلديات)، ومرفق مكافحة الحريق (المادة 351) ومرفق مواكبي الدفن (المادة 149)، وبالنسبة للمرافق العامة الإختيارية فيكون إنشاءها من بين صلاحيات المجلس البلدي.

¹ (عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص، 227.

أما في التشريع الجزائري فتختلف أداة الإنشاء حسب نوع المرفق، فعن المرافق العامة المحلية فالأمر يقودنا بالضرورة لدراسة قانون الولاية وقانون البلدية، وذلك طبقا للقانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، وبالتحديد النصوص المتضمنة لموضوع الإنشاء.

فالولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وللولاية هيئتان المجلس الشعبي الولائي والوالي.

إن أول ما يستوقفنا في هذا التعريف هو تمتع الولاية بالشخصية المعنوية وهذا يعني تمتعها بجميع الآثار التي تنجم عنها-الشخصية المعنوية- ذمة مالية مستقلة والقدرة على إبرام العقود والتمتع بأهلية التقاضي، ومن ثم فهو إشارة أولى لقدرتها على إنشاء المرافق المحلية وهذا ما تبيناه من خلال إختصاصات المجلس الشعبي الولائي بإعتباره هيئة المداولة في الولاية، فهو يمارس هذه الإختصاصات من شؤون الإقليم وأهمها في المجال الإقتصادي والفلاحي والمالي و في الميدان الإجتماعي، وفي المجال الثقافي والسياحي، ومجال التهيئة العمرانية والتجهيز والهيكل الأساسية.

أما عن إنشاء هذه المرافق فيكون بقرارات صادرة من الوالي تنفيذا لمداولات المجلس الولائي، وهذا ما نصت عليه المادة 103 من قانون الولاية، حيث أجاز له القانون صراحة ابطال المداولات التي يثبت فيها خرق القوانين والتنظيمات او تلك التي تناولت مسائل خارج إختصاص المجلس او أن المداولة تمت خارج الإطار الرسمي، كما يجوز لوزير الداخلية إلغاء المداولات التي يثبت فيها مشاركة المنتخبين الذين يعينهم موضوع المداولة إما بإسمهم الشخصي او كوكلاء.¹

أما عن البلدية فهي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، ويدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية، وقدرة البلدية على إنشاء مرافق عامة محلية يتبين لنا من خلال إختصاصات المجلس الشعبي البلدي فهو يمارس العديد

¹ (محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 220.

من الصلاحيات التي تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم أهمها مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز، وفي المجال الاجتماعي، وفي المجال الإقتصادي.

وعن أداة إنشاء هذه المرافق العامة المحلية البلدية فتكون من قرارات صادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي منفذا بها مداورات المجلس ويساعده في ذلك الهيئة التنفيذية.

وعن الدائرة فبالرجوع إلى قانون الولاية لينة 1990 وبالتحديد نص المادة 08 نجد أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، فنص هذه المادة لم يشر إلى الدائرة كتقسيم إداري داخل الولاية ولكن رغم ذلك فقد وردت وظيفة رئيس الدائرة في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، وعن وظائف رئيس الدائرة فهي لا تتعدى أن تكون تطبيق توجيهات الحكومة في إقليم الدائرة كما بتنفيذ الأنظمة والقوانين في الإقليم.

المبحث الثاني: مفهوم التنمية وأبعادها

المطلب الأول: مفهوم التنمية

تعتبر التنمية عملية تغيير حضاري تستهدف الإرتقاء بالمجتمع إقتصاديا و إجتماعيا وثقافيا، كما توظف كل موارد المجتمع المادية والطبيعية والبشرية من أجل المصلحة العامة، فالإقتصاديون ينظرون إلى التنمية على أنها منهاج جوهره الإنتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم وتغيير أدوات الإنتاج وعلاقاتها، ونموا و زيادة للقدرة الإقتصادية للمجتمع.

وقد عرفت الأمم المتحدة التنمية بأنها مجموعة من الوسائل والطرق التي تستخدم من أجل توحيد جهود السكان و السلطات العمومية بهدف تحسين المستوى الإقتصادي و الإجتماعي و الثقافي للمجتمعات.

إن التنمية تتضمن في مفهومها النمو والتغيير اللذان يجب أن يحصلوا في القطاعات الإجتماعية والثقافية كما وكيفا في آن واحد لإخراج هذه المجتمعات من عزلتها بتشارك إيجابيا في عملية التنمية وتساهم في تطويرها، إن إحداث التنمية يتطلب عموما عاملين أساسيين: إرتكاز التنمية

على زيادة الإنتاج وإستثمار الموارد والتغيير الإقتصادي للأفراد، كما يجب أن تنبثق التنمية من سياسة عامة تسيير وفقا لها على مختلف الميوتوبات الجغرافية (قومية-إقليمية-محلية)¹.

وبتعريف التنمية سننترق إلى ظهور مصطلح التنمية المحلية حيث لم يكن مصطلح التنمية المحلية يذكر في الأدبيات الإقتصادية، فالمنظرون الإقتصاديون كانوا يركزون أبحاثهم ودراساتهم على النمو الإقتصادي والتنمية الإقتصادية بشطل عام، لكن منذ ستينيات القرن الماضي بدأت تظهر البوادر الأولى للإهتمام بالتنمية المحلية من خلال تنامي إهتمام الدول بالتسيير على المستوى المحلي كبديل وكرفض لنظام التسيير الموحد على المستوى المركزي الذي كان يسيطر على غالبية إقتصاديات دول العالم، وقد مر مصطلح التنمية المحلية بمرحلتين أساسيتين هما: مرحلة النضال ثم مرحلة الإعراف المتعدد الأشكال، حيث عرفت فترة العشرينيات العديد من المشاريع التي إهتمت بتطوير المناطق الريفية فظهر مصطلح تنمية المجتمع، ثم التنمية الريفية، ثم التنمية الريفية المتكاملة، حيث عرفت التنمية الريفية بأنها "مفهوم معنوي يعبر عن عملية ديناميكية تهدف لإحداث مجموعة من المتغيرات الوظيفية و الهيكلية لإعداد الطاقات البشرية الريفية بالشكل والحجم الذي يمكن المجتمع من زيادة حجم الموارد المتاحة و الإستفادة منها إلى أقصى الدرجات المختلفة وذلك عن طريق إستيعاب الأساليب اللازمة لإحداث هذا التغيير."²

كان أول ظهور فعلي لمصطلح التنمية المحلية في بداية ستينيات القرن الماضي وتحديدًا في فرنسا كرد فعل لقرارات الدولة التي أرادت أن تجعل من إعداد التراب أولوية وطنية وكان الهدف من هذه القرارات الجهوية بين العاصمة والضواحي وحتى داخل العاصمة نفسها وهذا عن طريق سياسة إدارية تعيد تنظيم الأنشطة الإقتصادية من فوق حسب منطق قطاعي لمصالح هذه النظرية الفوقية (إتخاذ القرارات من المركز دون التشاور مع السكان المحليين) كانت مرفوضة من قبل مختلف الفاعلين المحليين الذين يعتبرون أن تنمية أي إقليم يجب أن تأخذ بعين الإعتبار حاجيات سكانه وتطلعاتهم وبذلك طالبوا بتطبيق التنمية من تحت والتي تبنى على أساس إستقلالية الأقاليم عن مركز القرار -العاصمة- (سياسيا، إقتصاديا، إجتماعيا).

¹ رفيق بن مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر، ، 2011، 2010 مذكرة

ماجستير، في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعو مولود معمري، تيزي وزو، ص، 18-19-20.

² منال طلعت محمود، الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، مصر، المكتب الجامعي الحديث، 2003، ص، 23.

لقد كان هذا الأمر في البداية مرفوض فلم يحظى بالقبول والإحترام، لأنه بني على بعد سياسي يطالب بهوية خاصة للإقليم، ثم إستقر هذا المطالب على الجانب الإقتصادي و الإجتماعي وبداية من الثمانينات أخذ مصطلح التنمية المحلية يحوز القبول، وكسب تدريجيا إعترافا من طرف مختلف الهيئات الحكومية والمؤسسات والجمعيات، ومنها مندوبية مراقبة التراب والعمل (الجهوي) (datar الفرنسية التي أقرت في مخطط 1984-1988 التتمة المحلية كنمط من أنماط التنمية.

*أهداف التنمية المحلية

ترمي التنمية المحلية إلى تحقيق مجموعة مترابطة من الأغراض التي تساهم في تطوير المجتمعات المحلية في كافة مناطق الدولة، ويتسم الهدف العام للتنمية المحلية بالشمولية وتعدد الأبعاد الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية والسياسية والإدارية والبيئية وغيرها، ويمكن تلخيص أهداف التنمية المحلية¹ فيما يلي:

– إشباع الحاجات الأساسية للأفراد:

– تحقيق الذات وتأكيد الشعور بالإنتماء للإنسانية

– تقليل التفاوت بين الأفراد

– بناء الأساس المادي للتقدم

– زيادة الدخل المحلي

– الرفع من مستوى المعيشة

*إتاحة الحرية والقدرة على الإختيار: إن التنمية المحلية تعي لبلوغ التحرر من قهر ظروف البيئة والثقافة للإنسان، والتحرر من العادات والتقاليد والمعتقدات التي تقف عائقا أمام التنمية والقدرة على تجاوز العوائق الفكرية والإنسانية لتحقيق حياة أفضل ويتحرر من ذهنيات ضيقة محلية.²

¹ نائل عبد الحافظ العوالم، إدارة التنمية الأسس- النظريات- التطبيقات العلمية، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع، 2009، ص، 154، 155.

² محمد بلخير، "التنمية المحلية وإنعكاساتها الإجتماعية، دراسة ميدانية لولاية تمنراست" مذكرة ماجستر في الإجتماع التنظيم والعمل، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة الجزائر، 2004، ص، 40.

المطلب الثاني: أبعاد ومجالات التنمية المحلية

سنتناول الأبعاد التي ترتبط بها التنمية المحلية، إلى جانب أهم مجالات التنمية المحلية، فكما سبق وأن عرفنا التنمية المحلية على أنها جهد ومسعى فاعلين محايين لتحقيق أهداف معينة بغية تطوير الإقليم المحلي سنحاول إبراز مختلف أبعاد التنمية المحلية وأهم مجالاتها.

الفرع الأول: أبعاد التنمية المحلية

ولكن قبل ذلك سنتطرق إلى أبعاد التنمية بشكل عام أولاً، حيث (...تتمثل أبعاد التنمية كما لخصها الدكتور محمد الجوهري في ثلاث أبعاد: المستوى التكنولوجي: ويعمل على تغيير أساليب الإنتاج والنقل و الإتصال المستوى الإقتصادي: يهتم بالإنتاجية وتوزيع العائد المستوى الإجتماعي: ويشمل مجالات العلاقات والوعي والمسؤولية ودراسة توزيع القوة والتعليم والدخل....)¹.

أما أبعاد التنمية المحلية فتشمل عدة أبعاد هي الأخرى، فمن بين أهم الأبعاد نجد: أولاً البعد الثقافي: فحالما يتكون إقليم معين يستطيع تحقيق مسارات عدة للتنمية، ليست فقط في المجال الجغرافي للممارسات الإقتصادية، ولكن هذا الإقليم يحقق بعدين الأول تنظيمي والثاني سوسيو ثقافي الذي يلعب دوراً أساسياً في مسار تنمية الإقليم فالإقليم المحلي له بعد ثقافي يميزه عن غيره، وهذا ما يعطي التنمية المحلية خصوصيتها فكل إقليم له خصوصيته الثقافية التي تحدد مسار التنمية المحلية.

ثانياً: البعد الإقتصادي

للتنمية المحلية بعد إقتصادي من أجل تنمية الإقليم إقتصادياً، وذلك عن طريق البحث عن القطاع أو القطاعات الإقتصادية التي يمكن أن تتميز بها المنطقة، سواء عن طريق النشاط الزراعي، أو الصناعي، أو الحرفي، ولهذا نجد أن المنطقة التي تحدد ميزات مسبقاً تكون قادرة على النهوض بالنشاط الإقتصادي المناسب لها، من أجل توفير فائض القيمة عن طريق المنتجات المحققة بالإضافة إلى ذلك يمكن أن يدمج أفراد المجتمع الباحثين عن فرص العمل،

¹ أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، مصر، دار لدينا للطبع والنشر و التوزيع، 2011، ص، 78.

في النشاط الإقتصادي ، ولهذا تصبح التنمية المحلية تحقق البعد الإقتصادي عن طريق إمتصاص البطالة من جهة، وتوفير المنتوجات الإقتصادية التي تتميز بها المنطقة من جهة أخرى، سواء للإستهلاك المحلي أو للتوزيع للأقاليم الأخرى، وكذلك تعتمد التنمية المحلية من الطرقات و المستشفيات... الخ هذه الهياكل القاعدية بالإضافة إلى كونها تسمح بدمج طالبي العمل فإنها تمهد الجو المناسب لأفراد المجتمع القاطنين بذلك الإقليم، وتستقطب أصحاب رؤوس الأموال المتواجدين في الأقاليم الأخرى من أجل الإستثمار في هذه المنطقة.

ثالثا البعد البيئي: ومنه فإن التنمية المحلية تتضمن ذلك التطوير النوعي في الجانب الإقتصادي دون إهمال البعد البيئي في التنمية المحلية، فمن بين أهم الأبعاد التي تم تضمينها للتنمية المحلية البعد البيئي.

فالتنمية المستدامة تعني الإستجابة لحاجيات الحاضر بدون الإضرار بقدرات الأجيال القادمة في تلبية حاجياتهم، ومن وجهة نظر الجمعية العالمية، تعرف التنمية المستدامة من زاوية محلية على أنها " التنمية التي تحقق خدمة إقتصادية و إجتماعية و بيئية أساسية لجميع سكان البلدية المحلية بدون الإخلال بتوازن النظام الطبيعي، و الإجتماعي مع تقديم الخدمات ".

وهذا ما يجعل التنمية المحلية تتضمن البعد البيئي، في أي تحرك تنموي يخص الإقليم المحلي، ومن بين الأبعاد الأخرى للتنمية المحلية نجد أيضا البعد الإجتماعي الذي له أهمية كبيرة.

رابعا: البعد الإجتماعي إن البعد الإجتماعي له أهمية كبيرة، فلا فائدة من زيادة الدخل الفردي، دون أن يتحسن الوضع الإجتماعي من تحسن مستويات المعيشة، وتحسن مستو التعليم، والشغل.. الخ وهناك ميادين مرتبطة بالبعد الإجتماعي تشملهم التنمية المحلية مثل التعليم، والصحة، الأمن و الإسكان، كل إهتمامات التنمية المحلية بهذه الجوانب له أثر مباشر، على شرائح المجتمع إجابا أو سلبا.¹

¹ (أحمد غريبي، " أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر "، مجلة البحوث والدراسات العلمية، العدد الرابع أكتوبر، 2010، ص، 6 .

الفرع الثاني: الجماعات المحلية ودورها في التنمية

الجماعات المحلية هي الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي، قد تكون منتخبة أو معينة وتباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض، فهي تعني التوزيع الوظيفية الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة وهيئات محلية مستقلة عنها ومن ثم فهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية.

إن الإدارة المحلية تستوجب وجود قدر من الرقابة من طرف الوصاية تهدف لضمان وسلامة حسن سير المرافق المحلية والحفاظ على وحدة الدولة وإلتزام سياستها العامة.

تمتاز بأنها تخفف العبئ على الإدارة المركزية التي تعددت وظائفها و تدخلاتها في ظل الدولة الحديثة و إنشغالها بإدارة وسائل التنمية. إن التعاريف الواردة حول الجماعات المحلية متعددة مع إختلاف تسمياتها في بعض الأحيان فهناك من يسميها بالحكم المحلي وهذا ما نجده في الأنظمة الأنجلوسكسيونية وما يدور في فلكها، وهناك من يطلق عليها تسمية الإدارة المحلية وهو ما يطبع النظام الفرنسي والدول التي كانت مستعمرة لها، إضافة إلى تعريفها من طرف أحد المفكرين الإنجليز بأن الجماعة المحلية هي (ذلك الجزء من الحكومة الأم أو الدولة الذي يختص أساسا بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة أو مكان معين، إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل عمل الحكومة المركزية¹).

إذن فوجود هيئات محلية ضرورية للتكفل بمسائل تختص فقط بمنطقة دون أخرى، هذه الهيئات تشكل تابعا ومكملا لدور الحكومة المركزية فيها، كما نجد تعريف الجماعة المحلية عند بعض المفكرين الفرنسيين ومنهم رونار الذي عرفها بأنها (الإدارة المحلية من شأنها تكييف الإدارة العامة من حاجيات ورغبات كل منطقة وجهة محلية²).

لا شك أن الرغبات والحاجات تختلف بين السكان، فالإنسان يعتبر إبن بيئته فما تحتاجه منطقة ما قد لا يصلح لمنطقة أخرى، وما يعتبر حاجة لسكان الريف قد لا يكون كذلك لسكان المدن،

¹ منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1997، ص، 16، 17، 19 .

² منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص، 16، 17، 19 .

كما قد تختلف الإحتياجات بين مختلف أقاليم الدولة، إذن يمكن أن نستخلص مما سبق أن الجماعة المحلية أو اللامركزية الإدارية هي العهد بجزء من وظيفة الدولة إلى هيئات محلية تقوم بإدارة المرافق المحلية وتجسيد تدخلات الدولة على مستوى مختلف الأقاليم.

إذا كانت التنمية الوطنية تتمثل في مجموعة البرامج والمشاريع الوطنية لمختلف القطاعات، فإن التنمية المحلية هي المرآة العاكسة لتلك البرامج أو المشاريع على المستوى المحلي، حيث يعتبر التنظيم الإداري المحلي سندا طبيعيا لها، ذلك أن إرتباط التنمية المحلية بالتنظيم الإداري المحلي حقيقة ثابتة في الأنظمة العالمية، وتتجسد صورتها الحقيقة من خلال الدور الذي تقوم به الولاية والبلدية لتطبيق الإستراتيجية التنموية. فاللامركزية الإقليمية الإعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة أو البلديات، بما يترتب على ذلك من إستقلال في القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا الإقليم عن طريق مرافقه المحلية التي يحددها القانون في بيانه لإختصاصات الهيئات المحلية.

وفي الصورة الثانية من اللامركزية الإدارية وهي اللامركزية المصلحية والتي تعني " الإعتراف بالشخصية المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة، حتى يتمكن من إدارة شؤونه بحرية ويتبع الأساليب التي تتفق مع طبيعة نشاطه لكي ترتفع كفاءته الإدارية." والملاحظ أن اللامركزية المصلحية ظهرت متأخرة مقارنة باللامركزية الإقليمية في ظل تزايد مهام الدولة وتحولها من دولة حارسة يقتصر دورها على حفظ الأمن والدفاع وإقامة العدل إلى دولة متدخلة تعمل على تحقيق الرفاهية لمواطنيها من خلال تدخلها في مختلف المجالات وبالتالي تخضع لنظام قانوني خاص بطبيعة الخدمة التي تقدمها كالمستشفيات، الجامعات... الخ

أما المركزية الإدارية فهي تعني "تركيز ممارسة مظاهر السلطة العامة وتجميعها في يد الحكومة المركزية في العاصمة (مجلس الوزراء و الوزراء) في الدول البرلمانية وممثلهم في الأقاليم دون مشاركة هيئات شعبية منتخبة، فالدولة المركزية كما يقول بعض الفقهاء هي الدولة التي تتولى فيها الحكومة المركزية، إدارة جميع المرافق العامة."

وبما أن للبلدية القدرة على إنشاء مرافق عامة محلية فالبلدية دور هام في مجال التنمية المحلية، حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن وهذا لن يتأتى إلا إذا

كانت البلدية متكاملة من حيث مواردها المادية والبشرية، ونركز على الموارد المادية التي تعتبر ضرورية لتمويل برامج التنمية المحلية.

تعتبر برامج التنمية المحلية وسيلة أساسية في تطبيق السياسة التنموية المحلية المنتهجة في ميدان التجهيز وتلبية الإحتياجات الإجتماعية المختلفة للسكان وهذا على ضوء الأهداف الوطنية الكبرى المسطرة، وهناك المخطط البلدي للتنمية وهو أكثر تجسيدا للمركزية على مستوى الجماعات المحلية ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين، وتسجيل المخطط البلدي للتنمية يكون بإسم الوالي بينما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذه ويشترط في هذا المخطط أن يكون متماشيا مع المخطط القطاعي للتنمية والمخطط الوطني للتنمية، ومن أهم البرامج الإنعاش الإقتصادي يتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية.

إن من بين الركائز الأساسية التي أنشئت من أجلها الإدارة المحلية، هو إشراك أكبر عدد من المواطنين من أصحاب التخصص وذوي الكفاءات والفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية،¹ وهذا عن طريق تفويض السلطات المحلية لبعض من صلاحياتها لصالح المجتمع المحلي من أجل المساهمة في التخطيط وتنفيذ ومراقبة مشاريع التنمية المحلية بشكل مباشر أو غير مباشر .

¹ رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية و دورها في التنمية الشاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009، ص، 215.

خاتمة

خاتمة:

لقد تطرفنا في هذا البحث إلى المرافق المحلية وآليات التنمية المحلية إنّ ما يمكن أن نستخلصه مما سبق أنه لا يمكن أن يكون للمرفق العام مفهوم جامع ومانع وبشكل مجرد وحيادي إلا في ضوء الأهداف والغايات الإدارية، الاجتماعية، والاقتصادية التي تُحدّد له مسبقاً، مع ضرورة تعيين الجهة التي تختصّ بإنشائه وهي، كما سبقت الإشارة إليه، تأرجحت في الفقه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد تكون إلى هذه الأخيرة أقرب باعتبار أنّ إنشاء المرافق العامة يدخل في الإطار التنظيمي من جهة وتحقيق المصلحة العامة يتطلب سرعة الإنشاء والتنظيم من جهة ثانية.

إضافة إلى ذلك، فإنّ سياسة الدولة هي التي تبني المرافق العامة لكن من المنطلق القانوني نجد أنّ المرافق العامة تنشأ تلقائياً بالاعتماد على ما يحتاجه الأفراد في المجتمع، بغضّ النظر ودون الدخول في الجدل الفقهي حول أي السلطتين أولى بإنشاء المرافق العامة التشريعية أم التنفيذية، فإنّ تسيير هذه المرافق يحتاج إلى أساليب وطرق تمّ حصرها. وهكذا نخلص إلى أن دور الدولة تغير من دولة متدخلة إلى دولة منسحبة فنجدنا أحيانا عاجزة وأحيانا متعاجزة ..

وبالتالي فإنّ الاستمرار في مسلسل إهمال المرافق العمومية - خاصة الاجتماعية- وتقليص الدعم عنها، والأخذ في المقابل بالخصوصية إلى المدى البعيد دون استراتيجية جماعية لمن شأنه تقليص مؤشراتنا في التنمية .

إلا أن تعزيز المرفق العمومي بمبادرات إصلاحية حقيقية وحل إشكالاتها على المستوى القانوني وتخليقها ومحاربة كل أشكال التسبب فيها، وكذا إعادة النظر في استراتيجيتها، سيعزز لا محالة الثقة لدى المواطن الذي لديه انتظارات بحجم كرة الثلج ويثوق كل يوم إلى رؤية جزائر أفضل .

إنّ المرفق العام هو حاجة وقيمة فعلية وهو الضامن لمفهوم الاشتراك الحقيقي في الوطن من خلال المؤسسات المختلفة، وبالتأكيد مع الكثير من الشؤون الأخرى التي لا تقل أهمية عنه، وتتبع أهمية المرفق العام من كوننا على تماسّ واقعي ومباشر معه بكلّ مناحي حياتنا وكلّ يوم

سواء في المدارس أو المشافي أو الجامعات أو وسائل النقل الحكومية أو دوائر الدولة المختلفة، وبالتالي فإنّ صيانتها من العبث والتخريب والفساد هو واجب وفرض لما له من أهمية سامية في تكريس مفهوم ومعنى الانتماء للوطن، لذلك فإنّ حمايته شأن وطني أخلاقي بامتياز وواجب علينا رعايته والحفاظ عليه من مبدأ الحفاظ على الثروة الوطنية ومقدرات الأمة.

نتائج الدراسة:

بعد معالجتنا لموضوع المرافق المحلية وآليات التنمية إتضحت الرؤى فالمرافق تلعب دورا كبيرا في تحقيق المنفعة العامة وتلبية الحاجيات للمواطنين

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

المصادر:

قانون البلدية 10-11.

قانون الولاية 07-12.

قانون المجالس الشعب المحلية رقم 25 لسنة 1995.

المراجع:

أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، مصر، دار لدينا للطبع والنشر والتوزيع، 2011، ص، 78.

أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد أعراب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص، 44.

آدمين آليات تدبير المرافق العامة، عن الموقع: www.contadminformaroc.net 2012.

جورج فيدال وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ترجمة منصور القاضي، بيروت، 2001، ص، 82.

حسين طاهري، القانون الإداري، دراسة مقارنة الخلدونية، الطبعة الأولى، دار النشر، بيروت، 2007، ص، 82.

حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الثاني، ص، 32.

رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق دراسة حالة الجزائر، 2011، 2010 مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص، 18، 19، 20.

رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983-1984، ص، 18.

- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979، ص، 25.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص، 412.
- عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، القرارات الإدارية، تنفيذ العقد الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص، 189.
- علي خاطر شطناوي مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، الطبعة الأولى داروائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص، 220.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص، 348.
- عمار بوضياف، محاضرات قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، ص، 11
عن الموقع www.accademy.org
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص، 59.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2002، ص، 205.
- محمد صبري السعدي، شرح القانون المدني الجزائري، مصادر الإلتزام، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المكتبة العصرية، بدون مكان ولا سنة النشر، ص، 389.
- محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص، 481.
- محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الإتحاد العربي للطباعة، القاهرة 1977، ص، 124.

مصطفى أبو زيد الفهمي، الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، العدد، الأول، 1961، ص، 160.

منال طلعت محمود، الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، مصر، المكتب الجامعي الحديث، 2003، ص، 23.

منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1997، ص، 16، 17، 19.

ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم و النشاط الإداري، الطبعة الأولى، ص، 193.

نائل عبد الحافظ العوالم، إدارة التنمية الأسس النظرية التطبيقية العلمية، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع، 2009، ص، 154، 155.

هيام مروة، القانون الإداري الخاص، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشرو التوزيع، بيروت، 2003، ص، 62.

قائمة المحتويات

الصفحة	الفهرس
	الشكر.....
	الإهداء.....
أ-ت	مقدمة.....
	الفصل الأول: دراسة تأصيلية للمرافق العمومية
05	المبحث الأول: مفهوم المرفق العام.....
05	المطلب الأول: تعريف المرفق العام.....
07	المطلب الثاني: عناصر المرفق العام.....
10	المبحث الثاني: النظام القانوني للمرافق العامة.....
10	المطلب الأول: إنشاء المرافق العامة.....
11	المطلب الثاني: إلغاء المرافق العامة.....
12	المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة.....
16	المبحث الثالث: طرق إدارة المرافق العامة.....
16	المطلب الأول: الاستغلال المباشر (الإدارة المباشرة)
18	المطلب الثاني: أسلوب المؤسسة العامة.....
27	المطلب الثالث: التزام أو امتياز المرافق العامة.....
	الفصل الثاني: المرافق العمومية المحلية
38	المبحث الأول: مفهوم المرفق المحلي.....
38	المطلب الأول: تعريف المرافق المحلية.....
41	المطلب الثاني: المرافق العامة الاقتصادية المحلية.....
46	المبحث الثاني: مفهوم التنمية و أبعادها.....
46	المطلب الأول: مفهوم التنمية.....
49	المطلب الثاني: أبعاد و مجالات التنمية المحلية.....
55	خاتمة.....
58	قائمة المصادر و المراجع.....
62	قائمة المحتويات.....