وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس – المدية -

كلـية الحقوق و العلوم السياسية

إنشـــاء و إلغـــاء المـــرفق العـــام في ظل القانون الجزائـــري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : دولة ومؤسسات

إعداد الطالبين:

- قول مراد
- عبد العزيز

إشراف الأستاذ:

الدكتور/ خليل محمد

السنة الجامعية: 2022/2021

بســـم اللـــه الـــرحمـــن الـــرحيـــــم

شكر وتقدير:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى آله الطيبين وبعد:

قال تعالى:"فاذكروني أذكركم واشكروا لي ولا تكفرون..." صدق الله العظيم

وقال سيد الخلق صلى الله عليه وسلم: "من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

لذا بداية نستهل بحثنا بتقديم خالص الشكر والامتنان إلى كل من أسهم في إنجاز هذه المذكرة وأخص بالذكر:

أستاذنا الفاضل د/ خليل محمد لتفضله بالإشراف على هذه المذكرة، والشكر موصول إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه ، وجزيل الشكر إلى من رافقني في إنجاح هذا العمل صهري الأستاذ الدكتور برابح محمد ، والى كل من ساهم معنا وساعدنا في إنجاز هذه المذكرة دون استثناء.

الإهداء :

أتقدم بإهداء هذا العمل المتواضع إلى:

روح أبي الطاهرة ألف رحمة ونور عليها،

وإلى من ربتني وأنارت دربي بدعواتها أمي حفظها الله وأطال عمرها وأدام عليها نعمة الصحة والعافية.

كما أهدي هذا العمل المتواضع إلى رفيقة دربي وسندي في هذه الحياة بعد الله عز وجل زوجتي، أدام الله عليها نعمة الصحة والعافية.

وإلى إخوتي وأخواتي كل باسمه.

إلى كل من ساهم في هذا العمل ولو بدعواته.

قـــــول مـــــراد

أتقدم بهذا الإهداء إلى:

الروح التي كانت سندا لي في حياتي وما جابهها من معوقات أمي ألف رحمة ونور عليها، وإلى أبي أطال الله عمره.

كما أهدي هذا العمل المتواضع إلى رفيقة الدرب زوجتي أدام الله عليها نعمة الصحة والعافية.

وإلى ولداي: هاجر، أيوب، حفظهما الله ورعاهما.

العيـــدي عبد العزيـــز

قائمة المختصرات:

ص: صفحة

ط: طبعة

ب ط: بدون طبعة

د س ن: دون سنة نشر

د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ج ر: جريدة رسمية.

ع د : عدد

ج: جزء

س: سنة

مقـــــــدمـــــــة :

مقدمة :

تعتبر نظرية المرفق العام من إبداعات مجلس الدولة الفرنسي ، ولقد تلقاها الفقه باهتمام شديد لم تصادف مثله نظرية أخرى ، إذ حازت هذه النظرية على أهمية وموقع مرموق في الفقه ، ولسنا نبالغ في قول أن كثيرا من مبادئ ونظريات القانون ، خاصة القانون الإداري لا يمكن تبريرها أو تفسيرها إلا في ضوء أحكام ومبادئ نظرية المرفق العام .

المرفق العام الذي من خلاله تقوم الدولة بوظائف ومهام ونشاطات وخدمات موجهة للأفراد تلبية لحاجاتهم الحيوية وخدماتهم الأساسية ، يجب أن يخضع لنظام قانوني يمثل مجموعة الأحكام والأساليب والمبادئ القانونية ، ومن بين هذه الأساليب والمبادئ تلك التي تتعلق بإنشاء وإلغاء المرافق العامة ، والتي بدورها تضمن تحقيق الأهداف والغايات المرجوة من إنشاء هذه المرافق ، والتي تتمثل في تحقيق المصلحة العامة والعمل على المحافظة على الحقوق وحريات الأفراد الأساسية .

إن أهمية دراسة آليات إنشاء وإلغاء المرافق العمومية تتمثل في :

1- الأهمية العلمية :

إن وجود كم هائل من المرافق العمومية المختلفة في أنواعها وجهة الاختصاص في إنشائها وكيفية إلغائها جعل نظامها القانوني أكثر تعقيدا في الواقع العملي ما يتطلب بحث وتحليل ودراسة .

كما أن التوسع والتطورات المتلاحقة للمرافق العمومية مع اختلاف تدخل الدولة من حيث إنشائها و كيفيات إلغائها يحتاج إيضاح حدود وتأثير ذلك على الغاية المرجوة من المرافق العامة .

وترجع أسباب اختيارنا لهذا الموضوع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية :

- **فالأسباب الذاتية** : تظهر من خلال معايشة الواقع ، كانت أهمية المرافق العامة ، و التي تعد عماد حياة أي مجتمع بتوفيرها احتياجاتنا اليومية المتنوعة بتنوع المرافق العامة ، دافعا في دراسة آليات إنشاء وإلغاء المرافق العامة .

- **أما الأسباب الموضوعية** : فلقد كانت لفكرة المرافق العامة و كيفيات إنشائها وإلغائها ، أهمية بالغة بالإضافة إلى كونها وسيلة ومظهر من مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة ، قيمة عملية ونظرية

وعملية حيوية وفعالة في علم القانون الإداري كحافز لدراسة هذه الكيفيات والآليات في إنشاء وإلغاء المرافق العامة .

- **والغرض من هذه الدراسة** : تحقيق جملة من الأهداف تتمثل فيما يلي :

- توضيح مفهوم المرافق العامة .

- آليات إنشاء المرافق العامة بصفة عامة وفي الجزائر بصفة خاصة و كيفيات إلغائها .

- توضيح السلطة المختصة في إنشاء المرافق العامة و إلغائها .

ومن خلال ما تم التطرق إليه ولأهمية هذا الموضوع نقوم بطرح الإشكالية التالية :

كيف نظم القانون آليات إنشاء المرافق العامة وإلغائها ؟

المنهج :

اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المناهج التالية :

- المنهج التحليلي والمنهج المقارن ، وذلك نظرا لأهمية الموضوع وحيويته ، فمن خلال بحثنا وإطلاعنا على الدراسات التي تناولت الموضوع ، قد وجدنا دراسات سابقة عالجته ولكن لم تكون بصورة دقيقة من حيث محتوى الموضوع ألا وهو إنشاء وإلغاء المرافق العامة .

وللإجابة على هذه الإشكالية المطروحة اتبعنا الخطة التالية : قمنا بتقسيم الموضوع إلى فصلين :

تناولنا من خلال الفصل الأول عبر مباحثه الثلاثة مفهوم المرافق العامة (المبحث الأول) ، إنشاء المرافق العامة في النظم المقارنة (المبحث الثاني) ، وأخيرا إنشاء المرافق العامة في الجزائر (المبحث الثالث) .

- أما الفصل الثاني فقد قمنا فيه بالتطرق إلى النظام القانوني لإلغاء المرافق العامة عبر مبحثيه :

إلغاء المرافق العامة (المبحث الأول) ، و الخوصصة كآلية لإلغاء المرافق العامة (المبحث الثاني) .

صعوبات الدراسة :

من خلال دراستنا لموضوع بحثنا تلقينا عدة صعوبات تتمثل فيما يلي :

- قلة الدراسات الدقيقة التي تناولت الموضوع وخصوصا آلية إلغاء المرافق العامة ، التي لم نجد أية بحوث أو دراسات معمقة حول هذا العنصر من قبل فقهاء القانون عامة والجزائر خاصة .

- قلة المراجع القانونية حول عنصر الإلغاء وصعوبة الحصول على المعلومات اللازمة حول هذه النقطة خاصة إذ نجد أن معظم الدراسات تمحورت حول الإطار المفاهيمي للمرافق العامة دون التدقيق في آليات الإنشاء والإلغاء لهذه المرافق .

الفصل الأول :

إنشاء المرافق العامة

الفصل الأول : إنشاء المرافق العامة :

المرافق العامة بوجه عام هي مشروعات تنشئها الدولة وتديرها السلطة التنفيذية أو الإدارة ، وذلك بهدف تحقيق وإشباع الحاجات العامة للأفراد كالصحة ، التعليم ، الدفاع والأمن... الخ ، إذ كلما استشعرت الدولة إلى أن هناك حاجة جماعية للمواطنين يجب إشباعها عن طريقها وبواسطة سلطتها الإدارية، بادرت إلى إحداث وإنشاء مرافق عامة تعمل على تحقيق هذه الحاجيات وتحقيق المصلحة العامة للأفراد ، لذا فإن المرافق العامة تكتسي أهمية كبيرة لدى مختلف الدول وبشتى أنواع نظمها السياسية .

وهو ما سنحاول أن نبينه في مجمل هذا الفصل كالآتي :

سنتطرق إلى مفهوم المرفق العام (المبحث الأول) ، أين سنحاول أن نقدم توضيحا أكثر دقة للمرفق العام من خلال تعريفه والتطرق لعناصره وأنواعه وكيفية إنشائه .

كما سنتطرق إلى إنشاء المرفق العام في مختلف النظم المقارنة (المبحث الثاني) ، وأخيرا سنتطرق إلى إنشاء المرفق العام في الجزائر (المبحث الثالث) .

*** المبحث الأول : مفهوم المرفق العمومي :**

تعتبر المرافق العامة من أهم المواضيع البارزة أواخر هذا العصر، وأصبح حديث الساعة خاصة في مجال القانون الإداري، وللإحاطة بالمرافق العامة نحاول تقسيم هذا المبحث إلى تعريف المرافق العامة. (المطلب الأول) ، عناصر المرافق العامة (المطلب الثاني) ، أنواع المرافق العامة (المطلب الثالث) ، ونشأة المرافق العامة (المطلب الرابع) .

- المطلب الأول : تعريف المرافق العامة :

استخدم الفقه والقضاء الإداريين مفهومين أو تعريفين مختلفين للمرافق العامة : التعريف الموضوعي (المادي) ، والتعريف الشكلي (العضوي) .

ويراد بالمرفق العام وفق المعنى الموضوعي :

النشاط الذي تقوم به الدولة أو إحدى الهيئات العامة وتتجه به إلى تلبية الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام [1] .

أما وفق التعريف الشكلي فيعرف بأنه :

المنظمة أو الهيئة أو الجهة العامة التي تمارس بعمالها وأموالها النشاط الهادف إلى تحقيق النفع العام [2] .

وقد تبنى الكثير من الفقهاء التقليدين المعيار الشكلي في تعريف المرفق العام ، ومنهم الفقيه الفرنسي "هوريو" إذ عرف المرفق العام بأنه : " منظمة عامة تتمتع بسلطة واختصاص تستهدف إشباع حاجات خدمات عامة بصورة منتظمة ودائمة ". [3]

1- دعاء أنور سعيد الطائي، التطور التكنولوجي وقيام الحكومة الإلكترونية وأثرها على المرافق العامة، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة النهرين، كلية الحقوق، العراق، 2013، ص 56 .

2- دعاء أنور سعيد الطائي، المرجع نفسه، ص 56 .

3- د/ عصام عبد الوهاب، البرزنجي وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص 24 .

وفي الفقه العربي فقد عرف الكثير من الفقهاء العرب ، المرفق العام بالاستناد إلى المعيار الشكلي، ومنهم الدكتور محمد سليمان الطماوي حيث عرفه بأنه :

" مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين ". [1]

كما عرف الأستاذ ناصر لباد المرفق العمومي على أنه يكتسي معنيين :

1-**المدلول الأول : المرفق العمومي – مؤسسة- :** وهو تعريف المرفق العمومي استنادا إلى المعيار العضوي le critère organique ، كثيرا ما يعبر عن المرفق العمومي بأنه جهاز أو هيكل أو هيئة ، أي الجهاز L'appareil الذي يسير الشؤون العمومية ، ويقصد بهذا المفهوم الإدارة العمومية l'administration publique بشكل عام او مؤسسة إدارية معينة .[2]

2-**المدلول الثاني : المرفق العمومي الوظيفي :** وهو يسمى ذلك بالمرفق العمومي – نشاط le service publique – activité .

و هو تعريف المرفق العمومي استنادا إلى المعيار المادي ، وبهذا المعنى المرفق العمومي نشاط ، أي النشاط الذي تقوم به الأجهزة المشار إليها أعلاه وكذلك أجهزة أخرى خاصة وعمومية بهدف تحقيق المصلحة العامة l'intérêt général، إذن فإن نشاط المرفق العمومي يتميز عن النشاط الخاص، فالأول يحركه تحقيق المصلحة العامة ، أما الثاني فيحركه تحقيق الربح ، ومن خلال هذين المعنيين يمكننا إعطاء التعريف التالي للمرفق العمومي في الجزائر :

" المرفق العمومي هو نشاط تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أي تحت رقابتها وفي بعض الأحيان هو نفسه الجهاز العمومي الذي يقوم بهذا النشاط ، بهدف تحقيق المصلحة العامة وخاضعا في ذلك ولو جزئيا إلى قواعد القانوني العمومي ". [3]

1- د/سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 343 .
2- د/ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، د س ن ، ص149 .
3- د/ ناصر لباد ، المرجع نفسه ، ص 150.

أما عن اتجاه القضاء الإداري مؤخرا فقد اتجه نحو التركيز على الناحية الموضوعية للمرفق ، التي تستند على النشاط والهدف من ورائه حيث يجب أن يكون هادفا إلى تحقيق المصلحة العامة . ومن النظر إلى الأحكام الحديثة للقضاء العالي في فرنسا يتضح أن استهداف المصلحة العامة يعد المعيار الوحيد في تكييف النشاط بأنه مرفق عام ، لذا فقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بقبول مساهمة الأفراد والهيئات الخاصة في القيام بأنشطة تستهدف تحقيق الصالح العام واعتبارها مرافق عامة بشكل مستقل عن الهيئات والأجهزة التي تتولى إدارتها ، ويتجلى ذلك في أحكام كثيرة ، منها على سبيل المثال حكم " مونبور " في 1942 ، المتضمن اعتبار لجان التنظيم النقابي مرافق عامة .

وبناء عليه تمسك الفقه الفرنسي الحديث بالمفهوم الموضوعين لذا عرف الفقيه " ديكي " المرفق العام بالإستناد الى هذا المفهوم الذي يهتم بالنشاط الذي يؤديه المرفق بقوله :

" كل نشاط ينبغي على الحكام أن يضمنوا قيامه وتنظيمه ومراقبته ، لأن القيام بهذا النشاط ضروري لمبدأ التضامن الاجتماعي ، ولأن طبيعته لا تساعد على تحقيقه دون تدخل السلطة العامة ". [1]

وقد عرفته الدكتورة سعاد الشرقاوي بأنه :

"نشاط تمارسه جماعة عامة بهدف إشباع حاجة من الحاجات التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام ".[2]

وبالنظر لكون المشاريع التي تهدف إلى تحقيق النفع العام ليست دائما من المشاريع التي تقوم الدولة بإنشائها هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن مشروعات الدولة لا تهدف جميعها إلى تحقيق الصالح العام كما في إدارتها لأموالها الخاصة ، فقد إتجه الرأي الراجح في الفقه إلى الجمع بين المعيارين لتعريف المرفق العام ، وعلى هذا الأساس يكون المرفق العام هو كل نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو تعهد به إلى أفراد عاديين ولكن تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع حاجات عامة . [3]

1- دعاء أنور سعيد الطائي ، المرجع السابق، ص 57 .

2- د/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، 1984، ص 102 .

3- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف للنشر، مصر، 2003، ص 412 .

- المطلب الثاني : عناصر المرفق العام :

استنادا إلى التعاريف السابقة الذكر يمكن استخلاص العناصر التي يقوم عليها المرفق العام وهي كالآتي:

- أولا : المرفق مشروع أو تنظيم عام :

يقتضي وجود المرفق العام إقامة تنظيم أو تنسيق بين مختلف مكوناته البشرية والمادية ، بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الاحتياجات العامة.

- ثانيا : هدف المرفق العام تحقيق الصالح العام :

إن مبرر وجود المرفق العام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور المادية منها كالمواصلات ، الكهرباء والصحة ، أو المعنوية كالأمن والحماية من المخاطر ، هذا يعني أن نشاط الدولة الذي لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، لا يعتبر نشاط مرفق عام . والمثال على ذلك استغلال الدولة لأموالها الخاصة بهدف الربح ، كعملية التنازل عن أملاكها الخاصة للأفراد بمقابل مالي .[1]

ثم إن تحقيق بعض المرافق العامة للربح كالمرافق الصناعية والتجارية ، من خلال تحصيلها لمقابل مالي لقاء تقديمها خدمات للمواطنين ، كما هو لحال بالنسبة لمرفق المياه أو الكهرباء والغاز، لا يعني حتما فقدها صفة المرفق العام ، طالما أن هدفها الرئيسي هو تحقيق المصلحة العامة والتي تظهر من خلال مراعاة المعقولية في تحديد الأسعار . كما أن بعض أشخاص القانون الخاص أفراد أو شركات، قد يمارسون أنشطة تتصل كذلك بالمصلحة العامة ، مثل : الصحة والتعليم والنقل ... الخ ، ولكنها لا تشكل مرفقا عاما .[2]

ومن خلال ما تقدم نستنتج ما يلي :

كل نشاط يتعلق بمرفق عام يحقق مصلحة عامة ، ولكن ليس كل نشاط يحقق المصلحة العامة هو نشاط المرفق العام .

1- د/ فاضل إلهام، محاضرات في القانون الإداري، سنة أولى ماستر (ل م د)، جامعة 08 ماي 1945 كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية : 2018/2017، ص 5 .

2- د/ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد ، الجزائر ، 2007، ص 195 .

إذا كانت المصلحة العامة تمثل الغاية الأولى من النشاط الذي يقوم به الشخص القانوني وتوفرت العناصر الأخرى يتكون المرفق العام . إما إذا كانت المصلحة العامة يمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فغن الوظيفة لا ترتقي إلى منزلة المرفق العام . [1]

- ثالثا : خضوع المرفق لسلطة الدولة :

إن الدولة هي من تنشئ المرفق ، وهي من تحدد له نشاطه وقواعده وتسييره وعلاقته بجمهور المنتفعين ، ومن حيث بيان الانتفاع ورسومه (السلطة على نشاط المرفق) ، والدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط والأشخاص (السلطة على المرفق كهيكل) ، وعلى الرغم من مساهمة الأشخاص الخاصة أحيانا في إدارة المرافق العامة ، فإن ذلك يبقى تحت إشراف ومراقبة الإدارة العامة .[2]

- رابعا : خضوع المرفق لنظام قانوني متميز :

ويقصد بالنظام القانوني المتميز مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة ، وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة .[3] وتجدر الإشارة إلا ان بعض الفقهاء اعتبروا خضوع المرفق لنظام قانوني متميز بمثابة الأثر المترتب على كونه مرفقا عاما ، فهو إذن نتيجة ولا يمكن اعتباره عنصرا من عناصر المرفق العام .[4]

- المطلب الثالث : أنواع المرافق العامة :

لا تتخذ المرافق العامة نسقا أو شكلا واحدا وإنما تتعدد أشكالها وتتنوع بذلك تبعا للزاوية التي ننظر منها إلى المرفق للتعرف عليه ، فالمرافق تختلف من حيث النظر إلى موضوع نشاطها أو طبيعة

1- د/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 417 .

2- د/ فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 06 .

3- د/ عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 61 .

4- د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 419 .

النشاط ، ومن حيث المعيار الإقليمي الذي يمتد إليه نشاطها ، وكذلك من حيث أداة الإنشاء ومن حيث الشخصية المعنوية ، من ناحية تمتعها أو عدم تمتعها بها .

- أولا : تقسيم المرافق من حيث طبيعة أو نوعية النشاط :

من حيث هذه الزاوية يمكن تقسيم المرافق إلى مرافق إدارية وأخرى اقتصادية ومرافق مهنية وأخرى اجتماعية .

أ- المرافق الإدارية :

يطلق عليها الفقه اسم " المرافق الإدارية البحتة أو المحضة " ، وهي المرافق العامة التقليدية التي لازمت الدولة منذ زمن طويل ، وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء ثم مرفق الصحة والتعليم. وهذه المرافق عادة ما تتسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وأن لا تعهد بها للأفراد بما في ذلك من خطورة كبيرة [1] .

و للمرافق العامة الإدارية أهمية حيوية في بناء الدولة وتقديم خدمات جوهرية للمواطنين وبدونها لا معنى لوجود الدولة ذاتها ، لذلك تتولاها جميع الدول عن طريق أجهزتها الإدارية سواء كانت تعتنق المذهب الليبرالي أو المذهب الاشتراكي . [2]

ورغم أن المرافق العامة الإدارية هي الأقدم والأكثر تنوعا إلا أن الفقه وجد صعوبة في تعريفها ولجأ جانب من الفقه إلى تعريفها عن طريق التحديد السلبي ، بحيث عرفها بأنها : " تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية " . [3]

وتتميز هذه المرافق عن غيرها بأنها تخضع من حيث الأصل للقانون العام في سائر نشاطاتها لأنها تستخدم وسيلة القانون العام ، واستثناءا لقواعد القانون الخاص .

1- د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 420 .

2- د/ فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 08 .

3- د/ فاضل إلهام، المرجع نفسه، ص 08 .

ب- المرافق الاقتصادية :

وهي مرافق حديثة النشأة نسبيا ظهرت نتيجة تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي ، بحيث أصبحت الدولة تزاول نشاطات تجارية أو صناعية مماثلة لنشاط الأفراد وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة ، ومن أمثلتها مرفق النقل ، مرفق البريد والمواصلات ومرفق الكهرباء، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام .[1]

ولقد أثار ظهور المرافق الاقتصادية إشكالا على المستوى القانوني ، تمثل في إيجاد معيار فاصل بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية على النحو التالي :

1-**موقف الفقه** : اختلف الفقه حول تحديد المعيار الذي يميز المرافق الاقتصادية عن المرافق الإدارية ، فتعددت معايير التمييز : [2]

1-1 المعيار الشكلي : يعتمد هذا المعيار على أساس شكل المشروع أو مظهره الخارجي ، فإذا اتخذ المشروع شكلا المشروعات الخاصة كما لو تمت إدارته بواسطة شركة ، فإنه مرفق اقتصادي ويعكس ذلك لو تمت إدارته بواسطة الإدارة أو تحت رقابتها وإشرافها ، وباستخدام أساليب السلطة العامة فهو مرفق عام إداري .

2-1 معيار الهدف :

اتجه هذا المعيار إلى التمييز بين المرافق الإدارية والاقتصادية على أساس الغرض الذي يستهدفه المرفق ، فالمرافق الاقتصادية تقوم بنشاط صناعي أو تجاري يهدف إلى تحقيق الربح ، مثلما هو الحال في المشروعات الخاصة ، في حين لا تسعى المرافق الإدارية إلى تحقيق الربح بل تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد .

1- د/ فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 08 .

2- د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 422 .

3-1 – معيار القانون المطبق :

يعتمد هذا المعيار على النظام القانوني الذي يخضع له المشروع فإذا كان يخضع لأحكام القانون الخاص اعتبر المرفق اقتصاديا ، وعلى العكس من ذلك إذا كان يخضع لأحكام القانون العام فهو مرفق عام وإداري .

1-4- **معيار طبيعة النشاط** : وهو أكثر المعايير الفقهية شيوعا بالنظر لدقته ويقوم هذا المعيار على أساس طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق ، فإذا كان هذا المرفق يمارس نشاطا يعتبره القانون تجاريا فيما لو قام به الأفراد عد المرفق على هذا النحو تجاريا ، ويعتبر المرفق العام إداريا إذا كان النشاط الذي يمارسه إداريا ومما يدخل في نطاق القانون الإداري . [1]

- 2- موقف القضاء الإداري : إن عملية تصنيف المرفق العام من قبل القاضي ، تجرى على مرحلتين ، ففي المرحلة الأولى يفترض أن المرفق العام له الطابع الإداري إلا أن هذا الافتراض يمكن إثبات عكسه ، وفي المرحلة الثانية يعمل القاضي على البحث عن مدى توفر معايير المرفق العام الاقتصادي وهي ثلاثة :

- **2-1- طبيعة نشاط المرفق العام** : بمعنى أن يكون نشاط المرفق مماثلا للنشاط الممارس من قبل الأفراد والمنشآت الخاصة .

-2-2- مصادر التمويل : أي أن يمول المرفق من قبل موارد متأتية من تأدية المستفيدين من خدماته مقابل مالي ، تشكل ثمنا للخدمات المقدمة .

- **2-3- طريقة التشغيل** : وهو أن يدار المرفق العام وفقا لأساليب القانون الخاص.

- **3- التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية :** [2]

يمكن حصر أهم أوجه الاختلاف بين هذين النوعين من المرافق كما يلي :

- **3-1- المرفق العام الإداري** :

1- د/ فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 09 .

2- د/ فاضل إلهام، المرجع نفسه ، ص 10 .

من حيث القانون الواجب التطبيق : هو القانون العام .

من حيث العاملين به : هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العمومية .

من حيث الجهة القضائية المختصة : هو القضاء الإداري ممثلا في المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة .

- **2-3- المرفق العام الاقتصادي** :

من حيث القانون الواجب تطبيقه : هو مزيج بين القانون العام والخاص .

من حيث العاملين به : هم عمال يخضعون لتشريع العمل .

من حيث الجهة القضائية المختصة : هي القضاء العادي ممثلا في المحاكم الابتدائية والمجالس القضائية والمحكمة العليا .

- **ج - المرافق المهنية** :

تقوم هذه المرافق بتنظيم ومراقبة بعض الأعمال لمهن مختلفة في الدولة ، ويقوم بهذا التنظيم أصحاب المهن أنفسهم أي المنخرطين فيها ، تتخذ شكل " التنظيم النقابي " يشرف على إدارته مجلس منتخب عن طريق الانتخاب المباشر من المنخرطين ، ومن أمثلة هذه المرافق نقابة المحامين والصيادلة والمهندسين . [1]

إن السمة البارزة في المرافق المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ، ليس أمرا اختياريا وإنما هو أمر إجباري مما يجعلها نوعا من الجماعات الجبرية . [2]

وتتمتع النقابات المهنية بالشخصية المعنوية وببعض امتيازات السلطة العامة ، وتنفرد باختصاصات واسعة أهمها :

- تمثيل المهنة والدفاع عنها أمام الدولة وغيرها من السلطات العامة .

1- د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 433 .

2- د/ فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 11 .

- تختص بوضع القواعد المنظمة لمزاولة المهنة والخاصة بواجبات المهنة وآدابها والعقوبات التي يمكن أن تفرضها في حال مخالفتها .

- النظر في طلبات انضمام الأعضاء الجدد .

ومن ناحية أخرى يخضع المرفق المهني لقواعد مزيج من القانون العام والقانون الخاص فيخضع لنظام قانوني مختلط . [1] فالقرارات التنظيمية المتعلقة بسير المهنة أو توقيع الجزاءات على الأعمال ، هي تصرفات قانونية تخضع للقانون العام ، أما البعض الآخر من الأنشطة يخضع للقانون الخاص ، مثل العلاقات التي تربطه بالأفراد والمحاسبات والذمة المالية . ثم إن المشرع الجزائري قد أخضع بعض المرافق المهنية كالمنظمة الوطنية للمحامين فيما يتعلق بمنازعاتها لجهة القضاء الإداري ، سواء فيما يتعلق بالمنازعات الناتجة عن التسجيل في المهنة ، أو أي منازعة أخرى تطبيقا للمادة 20 من قانون المحاماة . [2]

د - المرافق الاجتماعية :

وهي المرافق التي تستهدف خدمات اجتماعية للجمهور ، مثل المرافق المخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة ، يحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص ، كما تمثل منازعاتها أمام القضاء الإداري وأحيانا أخرى أمام القضاء العادي ، مثل ما جاء في القانون 15/83 المؤرخ في 02 جويلية 1983 والذي تناول المنازعات في مجال الضمان الاجتماعي حيث وزع المشرع الجزائري الاختصاص بين القضاء العادي والإداري . [3]

- ثانيا : تقسيم المرافق من حيث المعيار الإقليمي :

تقسم المرافق عامة استنادا على هذا المعيار إلى :

أ- **المرافق العامة الوطنية (مركزية)** : وهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة ، كمرفق الدفاع ومرفق القضاء ومرفق الصحة ونظرا لعمومية وأهمية النشاط الذي تقدمه هذه

1- د/ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 63 .

2- أنظر قرار مجلس الدولة رقم 204658 الصادر بتاريخ 2000/07/10 مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، سنة 2002، ص 111 .

3- د/ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 63 .

المرافق ، فإنها تخضع لإشراف الإدارة المركزية في الدولة من خلال الوزارات أو ممثليها في المدن ، ضمانا لحسن أداء هذه المرافق لشاطها وتحقيقا للمساواة في توزيع خدماتها . [1]

ب - المرافق العامة المحلية (الإقليمية) : وهي المرافق العامة التي تنشئها وحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية) ، حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية مثل : مرفق النظافة البلدية ، الديوان البلدي للرياضة ، مؤسسة النقل الولائي ، وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم ، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة . [2]

- ثالثا : تقسيم المرافق بالنظر لتمتعها أو عدم تمتعها بالشخصية المعنوية :

أ – مرافق عامة ليست لها شخصية معنوية :

إن هذه المرافق التي تدار بواسطة هيئة عامة ليس لها شخصية معنوية ، تكون ملحقة مباشرة بأحد الأشخاص المعنوية الإقليمية " الدولة ، الولاية ، البلدية " ومندمجة فيها ، وتابعة لها تبعية كاملة ، ولا يكون لهذه المرافق أي ذاتية خاصة بها وإنما تذوب في كيان الشخص المعنوي العام ، سواء كان ذلك الشخص هو الدولة أم شخص إقليمي آخر . [3]

ب - مرافق ذات شخصية معنوية :

إن هذه المرافق تدار من هيئة ذات شخصية معنوية عامة تسمى بالمؤسسات العامة مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كاستقلال المرفق بذمة مالية بعيدة عن مالية الدولة ، وبالتالي يتحمل نفقاته وأرباحه وخسائره ، وترفع عليه الدعاوى القضائية بصفة مستقلة أي له حق التقاضي . [4]

فيكتسب المرفق في هذه الحالة نوعا من اللامركزية ، ولقد اتفق الفقه على تسميتها باللامركزية المرفقية أو المصلحية ، وذلك لعدم الخلط بينها وبين اللامركزية الإقليمية . [5]

1- د/ فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 12 .

2- د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 435 .

3- د/ فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 14 .

4- وهو ما نصت عليه المادة 50 من الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر، رقم 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم .

5- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 350 .

- رابعا : تقسيم المرافق من حيث أداة الإنشاء :

تقسم هذه المرافق من هذه الزاوية إلى مرافق تنشأ بنص تشريعي ومرافق تنشأ بنص تنظيمي .

أ - مرافق عامة تنشأ بنص تشريعي :

وهي عادة مجموع المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى ، التي يفرض المشرع أمر إنشائها بموجب نص تشريعي ليمكن أعضاء السلطة التشريعية من الإطلاع على نشاط المرفق وضرورته وقواعده ، والحقيقة أن أهمية المرفق واحتلاله لهذه المكانة مسألة يتحكم فيها طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة . [1]

ب - مرافق تنشأ بنص تنظيمي :

عادة ما يخول التشريع الأساسي في الدولة للسلطة التنفيذية صلاحية إنشاء المرافق العامة ، سواء على المستوى المركزي بمرسوم رئاسي أو بمرسوم تنفيذي ، كما يحق للولاية أو البلدية بقرارات إدارية ، إنشاء مرافق عامة على المستوى المحلي التي من شأنها أن تلبي حاجات الجمهور . [2]

- خامسا : المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها :

تنقسم المرافق العامة من حيث حرية الإدارة في إنشائها إلى مرافق اختيارية وأخرى إجبارية .

أ- **المرافق الاختيارية** : الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة وتملك الإدارة السلطة التقديرية الواسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق ، ونوع الخدمة أو النشاط الذي يمارسه وطريقة إدارته ، ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء مرفق عام معين ، ولا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشاء هذا المرفق أو مقاضاتها لعدم إنشائها له ، ويطلق الفقه على المرافق العامة التي تنشئها الإدارة بسلطتها التقديرية اسم المرافق العامة الاختيارية . [3]

1- د/ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، (التنظيم الإداري – النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 243 .

2- د/ بعلي محمد الصغير، المرجع نفسه، ص 248 .

3- د/ بومدين محمد، محاضرات في مقياس إدارة المرفق العام، سنة ثالثة، تخصص تسيير عمومي جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، د س ج، ص 08 .

ب - المرافق العامة الإجبارية :

إذا كان الأصل أن يتم إنشاء المرافق العامة اختياريا ، فإن الإدارة و استثناءا تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العامة عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بشأنها ، ومثال ذلك أنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة فهي مرافق إجبارية بطبيعتها وتهدف لحماية الأمن والصحة العامة ، وغالبا ما تصدر القوانين بإنشائها . [1]

- المطلب الرابع : كيفية إنشاء المرافق العامة :

إذا ما تكامل للمرفق شرط قيامه ، فإن المرفق يقوم ماديا ، بأن يكون له وجود مادي ويبقى المرفق ، ويعتبر هذا الاعتراف بمثابة شهادة الميلاد التي تمنح المرفق وجوده القانوني .

وتختلف أداة الدولة في الاعتراف بالمرفق وإنشائه باختلاف النظم السياسية ، واختلاف أحكام الدساتير في هذا الخصوص .

ويمكن القول بأن النظم تدور في هذا المجال بين وسيلتين ، الأولى تقرر أن القانون هو الإدارة الوحيدة التي تنشئ المرفق العام ، أما الثانية تعطي للسلطة التنفيذية حق إنشاء المرفق العام بقرار إداري يصدر عنها .

وسنتطرق للوسيلتين بإيجاز كمايلي :

أ- الوسيلة الأولى : كيفية إنشاء المرفق العام بقانون :

1- **فحوى هذه الوسيلة** : تعني هذه الوسيلة أن لا يقوم المرفق العام إلا بقانون ، بمعنى أن يكون إنشاء المرافق العامة من اختصاص السلطة التشريعية ، التي تتولى إنشاء المرافق العامة بقوانين تصدر عنها ، وإذا ما تقرر ذلك فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية إنشاء المرافق العامة ، لأن ذلك منوط بالسلطة التشريعية صاحبة الولاية في إصدار القوانين . [2]

2- **مبررات الالتجاء إلى هذه الوسيلة** : حسب ما ورد في تعريف المرفق العام وفي شروطه فإن المرفق العام ذات طبيعة إدارية في نشاطه وفي إدارته وفي خصائصه ، ولقد كانت هذه الطبيعة

1- د/ بومدين محمد، المرجع نفسه، ص 08 .

2- د/ محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، دون طبعة، جامعة بنها، ص 208 www.pdffactory.com

الإدارية من الوضوح الى حد أن اتخذها قضاء مجلس الدولة الفرنسي حين اكتشافها وأظهرها إلى الوجود معيارا لاختصاص القضاء الإداري .

وكان مقتضى الطبيعة الإدارية للمرفق العام ، أن تتولى الإدارة إنشاء المرافق العامة بأداة إدارية ، ولكن هناك وجه آخر للمسألة ، ذلك أنه وإن كان المرفق العام نشاط إداري إلا أنه يحتاج بالضرورة إلى مال حتى يمكن تنفيذه وبغير تدبير المال اللازم للمرفق، فلا قيام للمرفق ولا وجود له .

ومن هنا كان الاتجاه إلى السلطة صاحبة الكلمة الأخيرة في موازنة الدولة ، وهي السلطة التشريعية ، وهكذا اتجه الرأي ناحية السلطة التشريعية لتكون صاحبة الولاية في إنشاء المرافق وهكذا ظهرت هذه الوسيلة المتمثلة في أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون ، ومن زاوية أخرى فان إنشاء مرفق عام يعني قيام شخص إداري يتمتع بامتيازات السلطة العامة واستخدام هذه الامتيازات يعني تقييد حريات الافراد والمساس بحرياتهم ، من هنا كان لزاما أن لا يكون إنشاء المرفق العام إلا بقانون ، حماية لهذه الحريات والحقوق الفردية ، التي لا يجوز المساس بها إلا بقانون .

يضاف إلى ما سبق أن إنشاء مرفق عام يقدم خدمات معينة ، يعني للتضييق على المواطنين في مجال هذا النشاط وذلك لظهور منافس قوي هو الدولة أو أحد أشخاصها الإدارية ، وقد يجعل الأمر إلى حد أن يخطر صك إنشاء المرفق العام النشاط الذي يباشره على الأفراد . مثل هذا التضييق أو الخطر مساس بحريات الأفراد ، مما لا يجوز أن يكون إلا بقانون .

وهكذا تضافرت عدة أسباب وعوامل للاتجاه صوب أداة القانون وسيلة لإنشاء المرافق العامة.[1]

- **3 - تقدير هذه الوسيلة** : تضمن هذه الوسيلة تمويل المرافق العامة ، وعدم تعرضها لأزمات مالية وهذه ميزة طيبة ، يضاف إلى ذلك أن يخضع إنشاء المرافق العامة لمناقشات الهيئة التشريعية ، بما يضمن الجدية في إنشاء المرافق ، وأن تكون المرافق العامة بالفعل لإشباع حاجات عامة وحقيقية، فضلا عن الحفاظ على الحقوق الفردية والحريات العامة على نحو ما رأينا .

وفي الجانب الآخر فإن السلطة التنفيذية هي الأقرب إلى المواطنين والأكثر احتكاكا بهم ، الأمر الذي يجعلها الأقدر على تقدير ما تحتاج إليه ، وما يجب على الدولة تقديمه إشباعا لهذه الحاجات العامة، ومن ثم فإن حرمانها من سلطة إنشاء المرافق العامة ، ينعكس سلبا على الأداء الإداري في مجال تقديم الخدمات العامة وتوفيرها .

1- د/ محمد الشافعي أبو راس، المرجع نفسه ، ص 209 .

ولعله لذلك ، اتجه بعض المفكرين ناحية منح السلطة التنفيذية ولاية إنشاء المرافق العامة ، بل أننا نجد تعليلا لخروج النظام الفرنسي – قبل دستور 1958 - على ما كان مقررا في قانون 20 يونيو 1920، من أن إنشاء المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ، مخالف أحكام القانون الإداري والسلطة التنفيذية هناك على إنشاء المرافق العامة بأدوات إدارية ، وظل الوضع هكذا إلى أن تم إلغاؤه عام 1945، ثم صدر دستور 1958 الذي منح رئيس الجمهورية سلطة إنشاء المرافق العامة . [1]

ب - الوسيلة الثانية : إنشاء المرافق العامة بأداة إدارية :

1- فحوى الوسيلة : الغرض هنا أن الدستور قد منح السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العامة ، وغالبا ما يكون ذلك من اختصاصات رئيس الدولة باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ، وبهذا يكون إنشاء المرفق العام بمرسوم ملكي أو بقرار جمهوري حسب نظام الحكم ، ويصدر رئيس الدولة قرار الإنشاء ، دون حاجة للرجوع للهيئة التشريعية .

2- مبررات هذه الوسيلة :

لا تجد هذه الوسيلة مبررا للالتجاء إليها إلا القول بأن السلطة التنفيذية هي لأقرب إلى الجماهير، والأكثر معرفة بحاجياتهم ، كما أن السلطة المنوط بها الإشراف على المرافق العامة وإدارتها ، ومن ثم يكون طبيعيا ومنطقيا أن يكون لها حق إنشاء هذه المرافق . [2]

3- تقدير هذه الوسيلة : تكاد مميزات هذه الوسيلة في أن الإدارة هي الأقدر على تقدير الحاجة إلى إنشاء مرفق عام ، وفي الجانب الآخر فقد رأينا أن إنشاء المرافق العامة يعني – بشكل أو بآخر - المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم وأنه يتضمن تقييد مجالات أنشطتهم ، وقد يصادرها وإذا كان الدستور قد قرر هذه الحقوق والحريات لتكون قيدا على السلطة التنفيذية بصفة أصلية ، فإنه لا يجوز أن تمنح السلطة التنفيذية سلطة المساس بهذه الحقوق والحريات .

يؤكد ذلك أن الدستور عادة ما ينص على أنه لا يجوز المساس بهذه الحقوق والحريات ، ولا من وراء ستار التنظيم إلا بقانون ، وكذلك كان الدستور عادة لا يعطي السلطة التنفيذية سلطة تقييد هذه الحريات أو المساس بها ، فإنه لا يكون منطقيا أن يكون للسلطة التنفيذية سلطة المساس بالحقوق

[1]- د/ محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق ، ص 210 .

2- د/ محمد الشافعي أبو راس، المرجع نفسه ، ص 210 .

والحريات من خلال ما تنشئه من مرافق عامة ، هي في وقائعها مساس بدرجة أو بأخرى بالحقوق الفردية والحريات العامة . [1]

*** المبحث الثاني : إنشاء المرافق العامة في النظم المقارنة :**

تنشئ الدولة المرفق العام حينما تستشعر كأصل عام أن هناك حاجة جماعية للمواطنين يجب إشباعها عن طريقها وبواسطة سلطتها الإدارية إما لأن المشروع الذي تحقق هذه الحاجة الجماعية لا يقبل عليه الأفراد عادة بمبادرتهم الفردية ، وإما لأن المبادرة الفردية إذا حصلت لن تحقق إشباع هذه الحاجة الجماعية للمواطنين على نحو كافي وملائم .

وفي هذا المبحث سنتناول إنشاء المرافق العامة في كل من فرنسا (المطلب الأول) ، مصر (المطلب الثاني) ، وأخيرا في لبنان (المطلب الثالث) .

- المطلب الأول : إنشاء المرافق العامة في فرنسا :

قبل دستور 1958 كان الفقه الفرنسي يجمع أو يتجه في غالبيته العظمى إلى أن القانون الصادر عن البرلمان ممثل الشعب ، هو الأداة الواجبة والضرورية لإنشاء المرافق العامة ، وذلك لعدة أسباب :

- ا - **فمن ناحية أولى** : إن إنشاء مرفق عام خاضع لسلطة الدولة يتضمن بالضرورة تقييد الحريات العامة التي كفلها الدستور الأعلى للمواطنين ، وذلك لأن المرفق العام بحكم تبعيته للدولة تتمتع الإدارة العامة في تسييره وإدارته بامتيازات السلطة ، أو امتيازات القانون العام ، كاتخاذ قرارات إدارية ملزمة للأفراد ويجوز تنفيذها جبرا عنهم ، ومثل ذلك إمكانية نزع ملكية عقارية للأفراد (الإستملاك) لمصلحة هذا المرفق العام .... الخ .

ومن ثم لا يكفي لإنشاء هذه المرافق العامة المقيدة لحريات الأفراد بحكم تمتعها بامتيازات السلطة ، لا يكفي لإنشائها مجرد مرسوم أو قرار من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء ، بل لابد من أن يكون إنشاؤها بقانون من البرلمان ، لأن الحريات لا تقيد إلا بالقانون كأصل عام في النظام الدستوري الديمقراطي . [2]

1- د/ محمد الشافعي أبوراس، المرجع السابق ، ص 211 .

2- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 252 .

- ب - ومن ناحية ثانية : المرفق العام الذي تنشؤه الدولة يتمتع في حالات كثيرة باحتكار للنشاط الذي يقوم به هذا المرفق العام ، ومن ثم فالأفراد لن يستطيعون إنشاء مشروع أو نشاط منافس لنشاط المرفق ، كما أنهم مجبرون على التعامل مع هذا المرفق العام دون غيره لعدم وجود البديل المنافس. ومثال ذلك مرفق البريد أو التليفون أو توريد المياه والكهرباء والغاز، أو النقل بالسكك الحديدية ، ومثل هذا الاحتكار يتطلب رقابة نواب الشعب في البرلمان ، وهو ما يعني ضرورة أن يكون إنشاء المرفق العام بقانون .

- ج - ومن ناحية ثالثة : وحتى في حالة ما إذا كان المرفق العام الذي أنشأته الدولة لن يتمتع باحتكار يمنع المنافسة والمبادرة الفردية إلا أنه بلا شك للمشروع الذي تنشئه الدولة بإمكانياته ووسائله الكبيرة القوية يجعل المبادرة الفردية غير قادرة على منافسته بسهولة لعدم تحقيق التكافؤ في الإمكانيات ، وهذا سبب ثالث يتضامن مع السببين السابقين للقول بضرورة أن يكون إنشاء المرفق العام بقانون من البرلمان وليس بقرار أو مرسوم حكومي ، ولكن رغم قوة هذه الاعتبارات والأسباب إلا انه للأسف جاء دستور 1958 بفرنسا ليقلب الأوضاع ويضع إنشاء المرافق العامة في المجالات المحجوزة للحكومة بمرسوم ، فلم يعد من اختصاص البرلمان طبقا للموضوعات المحددة للقانون البرلماني في المادة 34 من دستور 1958. [1]

- المطلب الثاني : إنشاء المرافق العامة في مصر :

قبل صدور دستور 1971، كان قد اختلف رأي الفقه المصري حول مدى ضرورة أن يكون إنشاء المرافق العامة بقانون أو على العكس ، جواز أن يكون هذا الإنشاء بقرار أو مرسوم من الحكومة .

حيث لم تكن نصوص الدساتير المصرية السابقة على دستور 1971 صريحة في هذا الأمر، فكان نص دستور 1923 الذي ساد قبل ثورة يوليو 1952 يكتفي بعبارة أن الملك يختص بترتيب المصالح العامة (أي المرافق العامة) ، ومن ثم جاء الخلاف الفقهي على عبارة الترتيب هل تشمل الإنشاء أيضا ؟ وبعد الثورة استمر الخلاف لأن دستور 1956 ودستور الوحدة مع سوريا لعام 1958 والدستور التالي لعام 1964 أعادوا تكرار ذات العبارة ، فنصوا على أن رئيس الجمهورية يتولى إصدار القرارات اللازمة لترتيب المرافق العامة والإشراف عليها .

1- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع نفسه ، ص 253 .

ولكن الناحية العملية اتجهت نحو جواز إنشاء المرافق العامة بقرار من رئيس الجمهورية ، أي أن العمل سار مع الاتجاه الفقهي الذي قام بتفسير عبارة ترتيب المرافق العامة ، بالمعنى الواسع الذي يتضمن أيضا حق إنشائها . [1]

ومع ملاحظة أنه إذا كان إنشاء المرافق العامة أصبح إذن بنص الدستور الحالي من اختصاص رئيس الجمهورية بمرسوم أو قرار، إلا أنه ليس ما يمنع البرلمان المصري أي مجلس الشعب من التصدي لإنشاء أحد أو بعض المرافق العامة بقانون ، وذلك لأنه في النظام الدستوري المصري وطبقا لدستور 1971 والدساتير السابقة وكذلك في النظام الدستوري اللبناني ، لا يوجد مثل دستور 1958 الفرنسي مجالات محجوزة للبرلمان ومجالات أخرى محجوزة للحكومة ولا يجوز بالتالي للبرلمان أن يشرع فيها ، بل على العكس في النظام الدستوري المصري أو اللبناني (مجلس الشعب في مصر أو مجلس النواب في لبنان) هو صاحب السلطة التشريعية ، وله أن يشرع بقانون في أي مجال فهو الأصيل في التشريع ، وحتى لو تضمن الدستور المصري اختصاصا معينا لرئيس الجمهورية أو لمجلس الوزراء ليشرع فيه بمرسوم ، ليس ما يمنع دستوريا البرلمان من التصدي بنفسه والتشريع في نفس المجال الممنوح للرئيس أو مجلس الوزراء . [2]

- المطلب الثالث : إنشاء المرافق العامة في لبنان :

يمكن القول بأن النظام الدستوري والقانوني اللبناني يأخذ بالوضع الذي كان سائدا في فرنسا قبل دستورها لعام **1958** ، من حيث تطلب واشتراط صدور قانون من مجلس النواب لإنشاء المرافق العامة في كل حالة على حدى .

وهذا الوضع هو الأفضل لأنه يتفق مع الفكرة التقليدية بأن القانون هو الأصل في تقييد الحريات الفردية ، لأن إنشاء مرفق عام يعني إمكانية استخدام الإدارة أو المصلحة الإدارية الذي تقوم عليه امتيازات السلطة العامة وما تتضمنه من إجراءات قهرية ، وتقييد بالتالي لحريات الأفراد ، بالإضافة إلى أن إنشاء مرفق عام يتضمن غالبا – ولكن ليس دائما – احتكار نشاط معين لا يكون إلا بالقانون وليس بمجرد مرسوم حكومي ، وتطبيقا لذلك فإن المرفق العام الجديد إذا كان يتمتع بالشخصية المعنوية العامة المستقلة عن الدولة ، فهو يتطلب لإنشائه صدور قانون ، وهي حالة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة (وهي تشبه المؤسسة العامة لأنها شخص معنوي عام يقوم على مرفق عام

1- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق ، ص 254 .

2- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع نفسه ، ص 254 .

محدد) فهي لا تنشأ إلا بقانون من مجلس النواب وكذلك يكون إلغاؤها بقانون ، وهو ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم الصادر في 26 كانون الثاني 1967 ، بشأن النظام العام للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والذي حل محله المرسوم 45/17 لسنة 1972 .

وبالنسبة للمرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة ، أي تلك التي تدار بأسلوب الإدارة المباشرة (أو الريجي) عن طريق الوزارات ، فهي أيضا تتطلب قانونا من البرلمان لإنشائها ، لأن إنشاء كل من وزارة يتطلب صدور قانون من مجلس النواب ، وذلك طبقا للمرسوم الاشتراعي رقم 111 لسنة 1959 الخاص بتنظيم الإدارات العامة ، والذي نص على أن تحدث الوزارات بقانون كما نص هذا المرسوم الاشتراعي على أن كل وزارة تنقسم إلى مديرية عامة أو أكثر، وتقسم المديرية العامة إلى مديريات ومصالح ، وقرر أن تحدث المديريات العامة والمديريات والمصالح وتلغى بقانون ، ومن ثم في حالة إنشاء وزارة جديدة تقوم على مرفق عام فلا بد من قانون يقرر هذا الإنشاء ، وكذلك في حالة إنشاء مديرية عامة جديدة أو مديرية أو مصلحة داخل إحدى الوزارات القديمة ، بحيث تتولى هذه المديرية العامة الجديدة أو المصلحة مرفقا عاما جديدا فلابد أيضا من قانون ليقرر هذا الإنشاء . [1]

يبقى أن نلاحظ أنه طبقا لمبادئ القانون العام ، الوزارات وبالتالي أقسامها لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة كشخص معنوي عام رئيسي ، ومن هنا كان القول بأن المرافق العامة التي تتولاها الوزارات أو إحدى مديرياتها أو مصالحها لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ، على عكس المرافق العامة التي تولاها المؤسسات العامة أو المصالح المستقلة ، لكن في كل الأحوال لابد من قانون في لبنان ليقرر إنشاء كل هذه المرافق العامة .

- وبالنسبة للمرافق العامة القومية (القومية أي تخدم عموم المواطنين في الدولة) والتي تدار بطريقة الامتياز أو الالتزام ، فإن تقرير إنشاء هذه المرافق التي تدار بهذه الطريقة يتطلب أيضا قانونا من مجلس النواب لكل التزام أو امتياز على حدى .

وذلك تطبيقا للدستور اللبناني ، حيث نصت المادة 89 منه على أنه لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب

1- د/محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 255 .

قانون وإلى زمن محدود ، والمقصود بالمصلحة ذات المنفعة العامة في هذا النص الدستوري المرفق العام . [1]

- أما المرافق العامة المحلية ، أي تلك التي تخدم سكان إحدى البلديات ، فإن قانون البلديات في لبنان يعطي للمجالس البلدية سلطة إنشائها بقرار منه ، فهذه المرافق تنشأ بقرار بناء على هذا القانون .

ويلاحظ أنه بناءا على هذه الصلاحية للمجالس البلدية بإنشاء مرافقها الخاصة بمنطقتها ، يجوز بالتالي للمجلس البلدي أن يقرر إذا شاء إنشاء مرفق عام لا يديره المجلس بنفسه ، بل يدار بأسلوب الامتياز أو الالتزام ، وفي هذه الحالة لا يشترط صدور قانون لإجازة عقد هذا الالتزام أو الامتياز، لأن ذلك شرط فقط في عقود الامتياز أو الالتزام الخاصة بمرافق عامة قومية ، أما المرافق البلدية إذا أديرت بأسلوب الالتزام بواسطة شركة خاصة وبعقد مع المجلس البلدي فهذا من صلاحيات البلديات في إنشاء مرافقها العامة المحلية طبقا لقانون البلديات الذي لم يلزمها بإدارة المرافق التي تنشئها بنفسها دائما . [2]

*** المبحث الثالث : إنشاء المرافق العامة في الجزائر :**

يقودنا إنشاء المرافق العامة في الجزائر إلى التمييز بين نوعين من المرافق ، وهي المرافق العامة الوطنية والمرافق العامة المحلية .

- المطلب الأول : إنشاء المرافق العامة الوطنية :

مرت مسألة إنشاء المرافق العامة الوطنية بعدة مراحل أهمها :

- أولا : منذ الاستقلال إلى غاية 1965 :

استمر العمل بالقانون الفرنسي إلى حين استحداث قواعد قانونية خاصة بالدولة الجزائرية ، غير أنه تم استحداث العديد من المرافق الضرورية لاستمرار الدولة ، كالبنك المركزي الجزائري ، الذي تم

1- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق ، ص 256 .
2- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع نفسه ، ص 257 .

إنشاؤه بموجب القانون رقم 144/62 المؤرخ في: 1962/12/13 ، كمؤسسة عمومية مكلفة بإصدار النقود ومراقبتها والإشراف على البنوك والمؤسسات المالية الأخرى لدعم النمو الاقتصادي .

كما تم إنشاء بعض المدارس شبه الطبية كالمدرسة شبه الطبية بالبليدة والتي تم استحداثها بقرار، بينما تم استحداث لجنة وطنية تتكفل بإعداد المهرجان العالمي التاسع للشبيبة بموجب مرسوم . [1]

أما المجلس الأعلى ، فقد تم إنشاؤه بموجب القانون رقم : 2018/63 ، ومن هنا يتضح أن المشرع الجزائري لم يكن محددا لأسلوب إنشاء المرافق العامة ، فالعديد من المرافق تم إنشاؤها بموجب قوانين ، بينما أخرى تم إنشاؤها بموجب مراسيم دون وجود ضابط محدد لذلك .

- ثانيا : من سنة 1965 إلى غاية 1971 :

بعد صدور الأمر 320/65 المتعلق بقانون المالية لسنة 1966، نصت المادة 05 مكرر منه على : " لا يسوغ ابتداء من أول يناير 1966 إحداث أي مكتب أو مؤسسة عمومية ، إلا بموجب أمر يحدد في الوقت نفسه نظامها الأساسي " ، وعليه أصبح إنشاء المرافق العامة العمومية في الجزائر بموجب أمر إلى غاية 1971 . [2]

ثالثا : منذ سنة 1971 إلى يومنا هذا :

نصت المادة الخامسة من الأمر **74/71** على أنه : " تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب القانون " .

وبهذا الأمر أصبحت المرافق العامة في شكل مؤسسة عامة ، تنشأ بموجب مرسوم ، باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية فإنها تحدث بموجب القانون ، وبمفهوم مخالف لهذه المادة ، فإن المرافق العامة ذات الأهمية البالغة والوطنية تنشئ من طرف السلطة التشريعية بموجب قانون ، أما المرافق العامة ذات المنفعة المحلية أو المرافق غير بالغة الأهمية فإنها تنشئ من طرف السلطة التنفيذية بموجب مرسوم أو قرار . واستمر الوضع إلى بعد صدور دستور 1989 ، الذي لم تنص مواده على إنشاء المرافق العامة ، وحتى بالنسبة لصلاحيات البرلمان لم يوجد فيها نص على ذلك .

1- شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، سنة ثانية علوم قانونية وإدارية جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، الموسم الجامعي 2020/2019، ص 26 .

2- د/ شاكري سمية، المرجع نفسه ، ص 26 .

كما استمر الوضع كذلك إلى غاية صدور دستور 1996 والذي نص في الفقرة 29 من المادة 122 من الدستور على : " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في الحالات الآتية :..... 29 - إنشاء فئات المؤسسات... " ، وعليه فإن البرلمان يختص فقط في إنشاء المرافق العامة المتعلقة بفئة المؤسسات ، وما عدى فئات المؤسسات فإنها من اختصاص السلطة التنفيذية .

وهو ما تم تأكيده كذلك من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 في الفقرة 28 المادة 140 منه والتعديل الدستوري لآخر السنة 2020 في الفقرة 29 المادة 139منه . [1]

- المطلب الثاني : إنشاء المرافق العامة المحلية :

تختص المرافق العامة المحلية بالنظر في دائرة إقليم معين وتلبية حاجات أفراده ، لذا سيتم عرض إمكانية إنشاء البلدية والولاية للمرافق العامة .

- أولا : إنشاء المرافق العامة البلدية :

نص المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم **10/11** المؤرخ في **22 يونيو 2011** على عدة أساليب لإنشاء المرافق العامة حسب نوعها ، حيث نص على استغلال المرافق في شكل الاستغلال المباشر[2] ، وهذا بموجب نص المادتين 151، 152 ، كما نص على إمكانية إنشاء البلدية لمؤسسات عمومية ، وهذا بموجب المادة 153 التي نصت على : " يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها " .

كما حدد مجالات إنشاء المرافق العامة بموجب المادة 149 التي تنص : "مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال ، تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها ، وبهذه الصفة تحدث إضافة إلى المصالح العامة مصالح عمومية تقنية ، قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي :

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة .

1- د/ شاكري سمية، المرجع السابق ، ص 27 .

2- م 151، 152 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية ج ر، العدد 37، ص 24.

- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى .
- صيانة الطرقات وإشارات المرور .
- الإنارة العمومية .
- الأسواق المغطاة والأسواق العمومية .
- الحظائر ومساحات التوقف .
- المحاشر .
- النقل الجماعي .
- المذابح البلدية .

- الخدمات الجنائزية أو تهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء .
- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها .
- المساحات الخضراء .

يجب الإشارة أن هذه الحالات على سبيل المثال لا الحصر " . [1]

ثانيا : إنشاء المرافق العامة الولائية :

يمكن للولاية أن تنشئ مرافق عامة قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها وذلك بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ، وذكر المشرع الجزائري في المادة 141 من قانون الولاية رقم : 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 ، أهم هذه الحالات وهي : الطرق والشبكات المختلفة ، مساعدة ورعاية

1- م 153 من القانون 10/11، مرجع سابق، ص 24 .

الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة ، النقل العمومي ، النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة ، المساحات الخضراء ، الصناعات التقليدية والحرف وغيرها . [1]

تسير الولاية المرافق التابعة لها إما عن طريق الاستغلال المباشر، [2] أو عن طريق أسلوب المؤسسة أو الامتياز .

كما خول المشرع الجزائري للولاية إمكانية إنشاء مرافق عمومية ، وهو ما تؤكده نص المادة **146** من قانون الولاية : " يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، قصد تسيير المصالح العمومية " ، ويتم ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي .

- المطلب الثالث : إنشاء المرافق العامة الإلكترونية :

إن الفكرة الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام الإلكتروني ، تتركز أساسا في جوهرها بوصفه أداة للدولة وتقديم خدمات للجمهور كما هو عليه في النظرية التقليدية مع إدخال تقنيات حديثة ومتطورة ، تمكن المنتفعين من خدماته في أسرع وقت وأقل جهد ، بعيدا عن الروتين والترهل البيروقراطي الذي انعكس سلبا على ثقة المواطنين والمنتفعين من الإدارة ، وذلك بسبب تعقيدات الإجراءات والتعسف في تقديم الخدمة .

واتجهت الجزائر إلى تحديث المرافق العامة وتكييفها مع المعطيات الجديدة ، رغبة منها في تحقيق الشفافية و الحكامة لتسيير المرافق العامة ، واستحدثت لذلك جملة من الآليات والتشريعات لتنمية وتطوير الخدمة العمومية . [3]

كان أهمها مشروع الجزائر الإلكترونية 2013 ، في قطاعات لها علاقة وطيدة بالمواطنين وتشهد إقبال جماهير يومي عليها ، فبدأت برقمنة قطاع العدالة من أجل تمكين المواطنين من استخراج الوثائق الإدارية الخاصة بقطاع العدالة عن طريق استحداث الموقع الإلكتروني لوزارة العدل سنة 2003 ، وإنشاء المركز الوطني لصحيفة السوابق العدلية ، ومركز شخصنة شريحة الإمضاء

1- م 141 من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية ج ر العدد 12، ص 21 .

2- م : 142 ، 146 ، 149 ، القانون 07/12 المرجع نفسه ، ص 22 .

3- وحشي عفاف، أثر التسيير العمومي الحديث على كفاءة الإدارة العدلية، دراسة ميدانية بوزارة العدل، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه LMD علوم تسيير، جامعة باتة، 01، السنة الجامعية 2018/2017 ، ص 244 .

الإلكتروني ، ومركز النداء لوزارة العدل ، ومركز الإعلام الاحتياطي بالقليعة ، وذلك بهدف تبسيط إجراءات الحصول على الوثائق وتسهيل خدمات قطاع العدالة . [1]

وشكلت الحالة المدنية في الجزائر أهم التحديات لوزارة الداخلية من أجل إعادة تنظيمها وتكييفها مع الرقمنة الإلكترونية وذلك لحجم الأرشيف الموروث عن الحقبة الاستعمارية ، وكذا تصحيح الأخطاء الموجودة به ، وتجسد أخيرا في رقمنة الحالة المدنية ، إذ أصبح بإمكان أي مواطن الحصول على سجلات الميلاد في أي مكان من التراب الوطني ، وكذا الجالية الجزائرية بالخارج ، دون عناء التنقل والسفر إلى مكان الميلاد ، وكذلك استحداث بطاقة الهوية البيومترية وجواز السفر البيومتري . مما قلل قدر الإمكان من الأخطاء وسهل إجراءات التحقيق الإدارية . [2]

ويعد كذلك القطاع المصرفي شريان الحياة الاقتصادية ، لذلك كان لزاما على المشرع الجزائري ، التكيف مع المتغيرات التكنولوجية عن طريق تعديل قانون النقد والقرض بالأمر : 03/11 من خلال المادة 69 والتي تنص على : " تعد وسائل الدفع كل الأدوات التي تمكن كل شخص من تحويل الأموال مهما كان السند والأسلوب التقني المستعمل " .

وبذلك يكون المشرع قد نص صراحة على جواز الدفع عن طريق بطاقات الائتمان والوسائل الإلكترونية .

1- مكي الدراجي، راشدة موساوي، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل الإدارة العمومية والمرفق العام، دراسة نموذجين (العدالة ووزارة الداخلية) مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الواد، ع 17، 2018، ص 31 .

2- سعدي الربيع، حجية التوقيع الإلكتروني في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2016/2015، ص 196 .

- ملخص الفصل الأول :

يمكن القول مما تم التطرق إليه في مجمل هذا الفصل ، أن إنشاء المرافق العامة خاضع إلى تحرير الجهة المسؤولة والمختصة بإنشاء هذا النوع من المرافق ، بحيث تأرجحت في الفقه بين السلطتين ، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، بحيث تكون هذه الأخيرة أقرب باعتبار أن إنشاء المرافق العامة يدخل ضمن الإطار التنظيمي ، وتحقيق المصلحة العامة التي تعتمدها في إنشاء المرافق العامة .

كل ذلك بالاعتماد على ما يحتاجه الأفراد في المجتمع ، بغض النظر ودون الدخول في الجدال الفقهي حول أي السلطتين أولى بإنشاء المرفق العامة .

كما أن آلية إنشاء المرافق العامة ترتكز على مدى أهمية هذه المرافق ، هذه الأهمية تبرز وتحدد الجهة المختصة في إنشاء المرافق العامة ، فإن كانت ذات أهمية وطنية واقتصادية بالغة ، كان الاختصاص في إنشاء هذه المرافق للسلطة التشريعية بموجب قانون ، أما بالنسبة للسلطة التنفيذية يكون مدى اختصاص في إنشاء المرافق العمومية تلك المرافق ذات أهمية أقل ، بموجب قرار أو مرسوم صادر عنها .

كما يجب الأخذ بعين الاعتبار الهدف والغرض الأساسي والرئيسي من إنشاء هذه المرافق ، إذ يجب أن ينصب الهدف في تحقيق وإشباع حاجيات الأفراد ، دون المساس بحرياتهم وحقوقهم المشروعة دستوريا .

الفصل الثاني:

النظام القانوني لإلغاء المرافق العامة

الفصل الثاني : النظام القانوني لإلغاء المرافق العامة :

سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم إلغاء المرفق العام من حيث التعريف والجهة المختصة بالإلغاء ، وكيف اشترط المشرع هذه الآلية والنصوص القانونية المنظمة للإلغاء وإعطاء أمثلة من بعض الدول عن آلية الإلغاء ، وكذا أسباب إلغاء المرافق العمومية التي تختلف من أسباب موضوعية ، إلى ذاتية وكذا سياسية أو مفروضة على الدول بموجب الاتفاقيات الدولية ، ثم نتطرق إلى أثار إلغاء المرافق العمومية ثم سنتطرق إلى الخوصصة كآلية لإلغاء المرفق العام ، ونأخذ نماذج من دول العالم كأوروبا وكذا التجربة المغربية والتونسية ، ثم الجزائر حيث نعرج على دلالات الخوصصة والإطار القانوني لها ، ثم آثار الخوصصة الكلية في الجزائر ، ثم تقييم الخوصصة في الجزائر .

*** المبحث الأول : انقضاء وإلغاء المرافق العامة :**

عندما يوضع حد نهائي لنشاط المرافق العامة يتم إلغاؤها بنفس الطريقة التي أنشئت بها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال فإذا أنشئت بقانون فلا بد لإلغائها من إتباع نفس الطريقة أي استصدار قانون يقضي بإلغائها ، فالأفراد لا يملكون إجبار الإدارة على الاستمرار في تأدية خدماتها ، إذا ما قدرت السلطة العامة أن إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن تتم بغير وسيلة المرفق العام لاعتبارات أخرى تقدرها هي ، وفقا لمتطلبات المصلحة العامة ، والقاعدة العامة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر الإنشاء إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ، وعندما يتم إلغاء المرفق العام فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه ، فإن لم ينص على ذلك فإن أموال المرفق العام تضاف إلى الشخص الإداري الذي كان يتبع هذا المرفق . [1]

- المطلب الأول : مفهوم إلغاء المرافق العامة :

- أولا : المقصود بإلغاء المرافق العامة :

إلغاء المرفق العمومي هو وضع حد لنشاطه لاعتراف السلطات العمومية بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره [2] ، لأسباب تقدرها الدولة إما أن إشباع الحاجة التي أنشئ من اجلها يمكن تحقيقها بوسائل أخرى أي عن طريق الخواص ، أو أن يتم تكليف مرفق عام آخر بالقيام بالوظيفة التي كان يقوم بها المرفق الملغى .

- ثانيا : الجهة المختصة بإلغاء المرافق العامة :

اشترط المشرع في إلغاء أي مرفق عام التقيد بإجراءات معينة قاصدا من وراء ذلك عدم التسرع في إلغاءها ، وما يترتب عليه من إضرار بالأفراد ، فيجب أن يكون الإلغاء بقانون أيضا وهذا تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال [3] ، إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك ، ففي فرنسا يرجع إلغاء المرافق

1- د/ عبد العزيز بن محمد الصغير ، القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 103 .

2- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 155 .

3- ربيعة أمينة النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم القانون ، جامعة العقيد محند اكلي أولحاج ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، البويرة، 2017/2016، ص 57 .

العمومية للسلطة التنظيمية ، وذلك بموجب قانون 17 اوت 1994 على أن هذا المبدأ يجب أن يكون منسق مع أحكام دستورية أخرى يمكن تحديد صلاحية الحكومة في إلغائها . [1]

ويكون الإلغاء إما بإلغاء الاحتكار الذي أنشأه القانون عن طريق مرفق عام ، وبإلغاء مرافق عامة تنافس المبادرة الخاصة ، كما شدد على ذلك المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ: 1986/06/26-25 . [2]

أما الفقه الجزائري فلم يحدد المشرع أي نص فيما يخص إلغاء المرافق العامة وبالتالي علينا الرجوع إلى القواعد العامة بنفس الأسلوب الذي اتبع في إنشائه بوسيلة أعلى من وسيلة الإنشاء ، ولقد اشترط المشرع الجزائري أن يكون إصدار قرار الإلغاء من سلطة مركبة عن كل من شارك في قرار الإنشاء ، وهذا حماية منه للمصلحة العامة ، ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 13 من الأمر رقم: 155/66 [3] ، المؤرخ في 1967/01/18 ، المتعلق بالقانون البلدي والتي تنص على أنه : " يجوز لمجلسين أو عدة مجالس بلدية إن تقرر اشتراك البلديات التي تتولى تسييرها من اجل تحقيق خدمات أو مصالح ذات نفع مشترك ، تقترح من أجل هذا الغرض إحداث نقابة للبلديات " ، وقد عمدت الجزائر إلى إلغاء المرافق العمومية الاقتصادية عن طريق الخوصصة الكلية عن طريق نصوص تشريعية : [4]

- المرسوم التشريعي 94-08 المؤرخ في : 26 ماي 1994 المتضمن قانون المالية التكميلي 1994 ولا سيما المادتين : 24 و 25 منه .

- المرسوم التشريعي 415/94 المؤرخ في : 28 نوفمبر 1994 الذي يحدد كيفية تطبيق المادة 24 من المرسوم التشريعي 08/94 .

- الأمر 22/95 المؤرخ في : 26 اوت 1995 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية .

1- ربيعة أمينة، مرجع سابق، ص 59 .

2- نقل مؤسسات معينة من القطاع العام إلى القطاع الخاص يرتدي استثمارها طابع المرفق الوطني أو احتكار واقعي مخالف للدستور ذلك أن الدستور الفرنسي الصادر 1946 يفرض تأميم مؤسسات لها هذا الطابع ويشدد على ضرورة عدم إلغائها .

3- أمر رقم 155/66 مؤرخ في 1967/01/18 تضمن القانون البلدي ج ر عدد 06 الصادرة 1967/01/18

4- محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، ج2، المؤسسة الوطنية للكتاب، 2005، الجزائر، ص 291 .

- الأمر 12/97 المؤرخ في : 19 مارس 1997، الذي يحدد شروط منح امتيازات خاصة والدفع بالتقسيط لصالح مقتني المؤسسات العمومية المخوصصة ، وبقي مجموعة من المراسيم والتشريعات تهدف إلى إلغاء المرفق العام الاقتصادي أي نقل الملكية من أشخاص القانون العام إلى أشخاص القانون الخاص بعدة طرق كالبيع أو التنازل عن المؤسسة العمومية . [1]

- ثالثا : أسباب إلغاء المرافق العامة :

تتعدد أسباب إلغاء المرفق العام فمن اعتراف الدولة بأنه لم يعد هناك حاجة لاستمراره ، إما بتوفير الخدمة التي كان يقدمها المرفق بغير وسيلة المرفق العام ، كان تعهد للخواص بالقيام بالخدمة أو أن تعهد إلى مرفق عام آخر للقيام بالخدمة أو بدافع توفير المال وذلك لإرهاق كاهل الدولة بالنفقات على المرافق ، وسوء الخدمة المقدمة من طرف المرافق التي تدار من طرف الدولة بسبب البيروقراطية وسوء صيانة العتاد ، المؤدي إلى عدم وجود خدمة عمومية أساسا أو انه إذا كانت الضرورة التي اقتضت إنشاءه [2] ، لم تعد قائمة كإنشاء مستشفى ميداني لاستقبال مرض جائحة كورونا ، فبعد ذهاب الوباء بإذن الله لم تعد هناك حاجة إلى المستشفى الميداني ، لذا يتم إلغاء هذا المرفق ، كما أن الإلغاء يعطي للدولة السلطة التقديرية بتقدير الحاجة أو عدم الحاجة للمرفق ، والموازنة بين فوائده ومضاره واختيار الوقت المناسب لإلغائه ، وفي الجزائر تم إلغاء المرافق العمومية الاقتصادية عن طريق الخوصصة ، بسبب ضعف القطاع العمومي وضعف المردودية للمؤسسات العمومية وسوء التسيير ، وعدم استغلال كافة الفترات الإنتاجية للمؤسسات العمومية ، وتراكم ديون المؤسسات العمومية وانعدام القدرة التنافسية لها ، وإثقال كاهل الخزينة العمومية التي كانت تغطي وتمول عجز المؤسسات العمومية خاصة بعد انخفاض أسعار البترول سنة 1986 ، وبالتالي لم تستطع الدولة تحمل أعباء هذه المؤسسات إذ بلغت فاتورة التطهير 800 مليار دينار جزائري . العولمة وتأثيرها على اقتصاديات الدول بما فيها الجزائر ، وارتفاع التضخم الاستهلاكي بسبب تدهور القطاع العمومي وعجزه على الإنتاج [3] ، وكل هذه الأسباب أدت إلى إلغاء المرافق العمومية الاقتصادية عن طريق الخوصصة .

1- طيبي حسين، د/ التونسي فايزة ، واقع الخوصصة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد 7 عدد 28 جامعة الأغواط 2018، ص 28 .

2- فؤاد العطار القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 37 .

3- بورغدة حسين، معنويات العمال في الإنتاجية ، رسالة ماجستير ، جامعة سطيف، ص 49 .

- المطلب الثاني : آثار إلغاء المرافق العامة :

يثير إلغاء نشاط مرفق عام مبدأين وبمعنى أدق يجب أن يخضع لهما ، المبدأ الأول وهو مبدأ المشروعية ، والذي تتجلى أهميته في ضرورة تصرف هيئات الدولة تصرفا يتوافق مع أفاق الإدارة العامة ، التي بلورتها الجماعة في ميثاق أو دستور ، والأهمية الثانية تتعلق بالأفراد فتقيهم من التعسف في حقوقهم .

أما المبدأ الثاني قاعدة توازي الأشكال ، ومدى أهميتها بشأن إلغاء نشاط المرافق العامة ، وإعادة تخصيص أموالها ، إن هذه القاعدة لا تعدوا أن تكون في أصل جوهرها قاعدة مكملة لمبدأ المشروعية ومؤكدة له ، فهي تفرض على مصدر التصرف أن يلتزم بنفس الأشكال والإجراءات التي اتبعت في إصدار القرار المراد إلغاءه أو تعديله التزاما بالشرعية ، قاعدة توازي الأشكال ترتكز على أكثر من كونها شكليات ، بل الأصل في هذه الإجراءات أنها قيود مقصودة على إرادة المديرين للأموال العامة وبالتالي حماية مصلحة الجماعة وهي الأساس في القانون الإداري . [1]

حيث عندما يتم إلغاء مرفق عام فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه ، فإن لم ينص على ذلك فإن الأموال تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتعبه هذا المرفق، أما بالنسبة للمرافق العامة التي يديرها أشخاص معنوية عامة مستقلة ، فإن مصير أموالهم يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال ، كان تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية الأخرى فيتم منحها لها .

أما إذا كان مصدرها تبرعات الأشخاص والهيئات الخاصة فالأموال تؤول إلى أحد المرافق العامة التي لها نفس غرض المرفق الذي تم إلغاؤه ، أو غرض مقارب له احتراما لإرادة المتبرعين . [2]

كما أن المشرع الجزائري لم يضع أي نص صريح حول إلغاء المرافق العامة ، وبالتالي علينا الرجوع إلى القواعد العامة ، وإتباع نفس الأسلوب الذي اتبع في إنشائه بوسيلة أعلى من وسيلة الإنشاء ، ولقد اشترط المشرع أن يكون إصدار قرار الإلغاء من سلطة مركبة تشكل كل من شارك في قرار الإنشاء جماعة منه للمصلحة العامة ، فطبقا لقاعدة توازي الأشكال عند تطبيقها على نطاق

1- حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة، نظرية المرفق العام، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية 1984، ص 255.

2- مازن راضي ليليو، الوجيز في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2005، ص 205 .

الموظفين ، نجد المادة 216 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية [1] : " يتم إنهاء الخدمة ....يتقرر الإنهاء التام بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين " ، وعلى سبيل المثال لا الحصر القانون الأساسي للقضاء [2] ، حيث وفقا للمادة 03 منه يتم تعيين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء ، فالمسألة ليست مقصورة على اعتبار القرار صادر من هيئة مركبة ، ولكن يجب النظر إلى العلة المبررة لئن يصدر القرار من سلطة مركبة المسألة تتعدى الشكل ، فتكمن في الجوهر أن العلة التي بررت أن يصدر القرار من سلطة مركبة هي أهمية المسائل التي يعالجها القرار الفردي ، فالمشاركة في اتخاذ القرار تعني ضمانة للأفراد تقيهم من سطوة السلطة التقديرية ، ومن الأمثلة المتعلقة بالأموال العامة وتخصيصها طبقا لقانون البلدية 10/11 ما ينص عليه في المواد التالية :

- المادة 104 : يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و4 من هذا القانون .

- المادة 52 : يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات .

- المادة 153 : يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية ... من أجل تسيير مصالحها .

- المادة 215 : يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تنشأ فتشترك قصد التهيئة ... إنشاء مصالح أو مؤسسات عمومية مشتركة .

- المادة 106 تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى ، إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الخارجية وتحدد تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم .

- المادة 57 لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة اتفاقيات التوأمة . [3]

1- الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 يوليو 2006 .

2- القانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ، المؤرخ في 21 رجب عام 1429 ،الموافق 08 سبتمبر 2004 ، ج ر، العدد 57 .

3- القانون 10 - 11 المؤرخ في 22 فبراير 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر، ع 37 .

من استقراء هذه المواد يتضح لنا قصد تنمية الشراكة بين البلديات في إطار مؤسسات عامة مشتركة ، تتطلب الموافقة المسبقة لوزير الداخلية وبعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية و مداولات المجلس الشعبي البلدي ، و المصادقة من طرف الوالي ، إذ أن أنشاء مؤسسة عامة مشتركة لا ينفرد به مجلس شعبي بلدي ، كما لا ينفرد به الوالي أو وزير الداخلية باعتباره وزير الوصاية على المحليات ، فيكون الإلغاء بنفس الإشكال حسب القاعدة العامة ، ومنه فإن قرار إلغاء المرافق المحلية يكون بقرار مركب كون المشرع خشي من انفراد كل مجلس شعبي بلدي بقرار الإلغاء فجعل الوالي والوزير الوصي رأيا ينظران من خلاله للمصلحة العامة الشاملة فيعد صادرا من ثلاثة أطراف ، وبناء عليه لا يمكن لأي طرف من الأطراف الثلاثة أن ينفرد وحده بقرار الإلغاء [1] ، وكذا فإن السلطات الوصائية تستطيع أن تحل المرفق العمومي بعد إنشائه ، وقد نصت في هذا الإطار المادة 154 من قانون البلدية لسنة 2011 ، على سبيل المثال فيما يخص المؤسسة العمومية على ما يلي : " تحدد قواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية وسيرها عن طريق التنظيم " . [2] وقد نصت المادة 148 من قانون الولاية لسنة 2012 على : " تحدث المؤسسات العمومية الولائية بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي طبقا لأحكام المادة 54 من هذا القانون " . [3]

وعليه فقد نص المرسوم 200/83 المؤرخ في 1983/03/19 ، الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها وبأكثر دقة على إجراء الإلغاء،حيث جاء في المادة 29 الفقرة 1: " تنشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي مدة لها و تحل قانونيا بإلغاء المرفق العمومي الذي تتولى تسييره " ، وفيما يخص المرفق العمومي الاقتصادي حيث تضيف نفس المادة 26 الفقرة 2 : " غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية فإنه عندما يبرز استغلالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية يمكن أن يسحب الترخيص " [4] ، أما فيما يخص المرافق العمومية الوطنية هي من إنشاء السلطة التنفيذية ، فإنه نفس إلغاء المرفق العمومي هو وضع نهاية لنشاطه واعتراف السلطات بأنه لم تعد حاجة لاستمراره ، وطريقة الإلغاء هي مبدئيا طريقة الإنشاء

1- حماد محمد شطا، مرجع سابق، ص 270 .

2- المادة 154 ، قانون البلدية 10-11 ، مرجع سابق ، ص

3- المادة 148 ، قانون رقم : 07-12 المؤرخ في 2012/02/21 ، المتعلق بالولاية ، ج ر رقم : 29 ، الصادرة في 2012 ، ص

4- المرسوم رقم :83- 200 ، المؤرخ في 19- 03- 1983 ، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وسيرها وتنظيمها ، ج ر رقم 12 ، سنة : 1983 ،

أي من يملك الإنشاء يملك الإلغاء ، ولهذا يجب أن يكون الإلغاء بنفس الأداة فيتم بموجب مرسوم رئاسي أو بموجب مرسوم تنفيذي .

*** المبحث الثاني : الخوصصة كآلية لإلغاء المرافق العامة :**

برزت عملية الخوصصة كأحد الأساليب الإصلاحية لاقتصاديات الدول وعلى رأسها الدول النامية ، أو تلك التي تنتهج الملكية العامة للدولة لكافة المرافق والمؤسسات ، حيث أن الخوصصة في مجملها تهدف إلى تحويل ملكية المؤسسات العمومية من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة ، أي إلغاء المرافق العمومية الاقتصادية وما يحتويه ذلك من أمور تتعلق بإدارة تلك المؤسسات بمستوى أفضل وكفاءة أشمل ، وهو ما يعرف برفع مستوى الكفاءة الإدارية ، وقد بات واضحا وجود اتفاق عالمي حول ضرورة إعادة تحديد مفهوم دور الدولة في النشاط الاقتصادي ، وتبقى الخوصصة فكرة غير واضحة في تعريفها وكذا في مبرراتها ، فقد تتخذ أشكالا متنوعة وتستخدم لتعيين مواقف مختلفة حسب السياسيات والأهداف المنشودة ويؤكد أ. بوعشيق (A.Bouachic) هذا الالتباس والذي تظهره برامج متعددة للخوصصة ملاحظا أن الخوصصة هي مرادف لإعادة الهيكلة في (تونس) ، التسيير الذاتي في (الجزائر) ، والنقل في (الغرب) ، وإلغاء التأمين (البرازيل) ، لرد الفعل أمام تقدم تسلط الموظفين في (و م أ) ، تغيير الهياكل التنظيمية الخاصة (الأراضي المنخفضة) ، تنازل الدولة عن المؤسسات القابلة للمنافسة (فرنسا) [1] ، وكلها نهدف إلى إلغاء المرافق العمومية الاقتصادية ، والتنازل عنها لصالح الخواص وهي المرور من حالة تنظيمية إلى أخرى ، وهي الخوصصة الشاملة وتكون بعده طرق كالتنازل عن الأسهم أو التنازل عن الأصول أو البيع في المزاد العلني .

و كانت الخوصصة ظاهرة هامشية بعد الحرب العالمية الثانية إلى السبعينات من القرن الماضي، لأن جل الدول بغض النظر عن اديولوجياتها اعتمدت على توسيع القطاع العام بهدف معالجة مشكلات الكساد والبطالة التي خلفتها الحرب ، لكن مع بداية الثمانينات أصبحت تحتل الخوصصة جناحا مهما داخل العالم المعاصر خاصة بعد انهيار المعسكر الشرقي . [2]

- المطلب الأول : التجارب الدولية في الخوصصة :

- أولا : التجربة المغربية :

1- A Bouachic : les privatisations ou maroc . printing and publishing . p 252 .

2- محمد نشطاوي، المرافق العامة الكبرى، مطبعة الوراقة الوطنية ، الطبعة الأولى، 2002، ص 41 .

لقد انتهج المغرب منذ استقلاله النظام الرأسمالي وبالتالي فإن فكرة الخوصصة ليست غريبة بالنظر إلى الفلسفة المنتهجة في البلاد منذ المخطط الثلاثي 1967/1965 عن طريق الانسحاب المتزايد للدولة والتخلي التدريجي عن القطاعات الإنتاجية وانطلاقا من قانون **1973/03/02** وكذا المرسوم التطبيقي الذي يحدد القطاعات القابلة للمغربة بتاريخ **1973/05/08** عرف المغرب ما يسمى بالمغربة وهو أسلوب تشاركي بين الرأس مال الخاص الوطني والرأس مال الخاص الأجنبي في نطاق المشروعات الحرة مع ضرورة أن يتوفر المستثمرون المغاربة على الأغلبية في الرأسمال في مجال الأنشطة الصناعية والخدماتية.[1]

وذلك لأن الرأسمال الأجنبي من خلال خبرته وتقنياته الحديثة واحتمال مساهمته في المؤسسات المغربية بإمكانه أن يساهم في انفتاح الاقتصاد المغربي على الاقتصاديات الدولية المتطورة ، إلى جانب جلب العملة الصعبة إلى الإقتصاد المغربي ، والذي يشكل عاملا لتعويض ضعف الرأس مال المحلي في المشاركة في إنجاح عملية الخوصصة وتحقيق الإقلاع الاقتصادي [2] . وللاستفادة من رأس مال الأجنبي منح قانون الخوصصة بعض التشجيعات للأجانب سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين ، قصد شراء بعض أسهم المنشآت المعروضة للبيع أو التحويل كما هو الحال بالنسبة لمجموعة " ميلديربنك " السويسرية التي اقتنت 51 بالمائة من رأسمال مؤسسة إسمنت المغرب الشرقية (سيور) بمبلغ 614 مليون درهم مما اعتبر أول استثمار بالعملة الصعبة يقوم بها مستثمر أجنبي [3] ، ويلاحظ أن عمليات الخوصصة من 1962 إلى 1986 ، وتخلى المغرب عن بعض المقاولات العمومية وخوصصتها كان بعيدا عن مقتضيات الدستور ومراقبة البرلمان مثل التخلي كليا عن معامل السكر في بني ملال و دكالة سنة 1973 ، والتخلي عن فروع المكتب الوطني للصيد البحري لفائدة الخواص سنة 1984 ، ثم التخلي عن مكتب التسويق والتصدير عن تجارة المصبرات والحمضيات سنة 1986 ، وتأكدت هذه الاستمرارية للنهج الليبرالي حيث أصبحت سببا للخوصصة، في المغرب تماشيا مع ما يجري في الدول الليبرالية ، وفي الحقيقة هي ضغط من المؤسسات المالية العالمية [4] . وكان أول قانون للخوصصة في المغرب رقم : 89-39 الصادر في : 1996/10/16 واستعمل كلمة " التحويل " حيث أقرت المادة الأولى منه على مايلي : " تطبيقا للفصل 45 من

1- محمد شنطاوي، المرافق العامة الكبرى، مرجع سابق، ص 43 ،

2- محمد نشطاوي، المرجع نفسه، ص 57 .

3- عبد الله حداد الوجيز في قانون المرافق العمومية الكبرى، الطبعة 1، منشورات عكاظ الرباط، 2001، ص 124.

4- حسين حوات، المرافق العامة بالمغرب وهيمنة التحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، طبعة 10 ، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2000 ، ص 125.

الدستور تحول القطاع العام إلى القطاع الخاص خلال مدة أقصاها 1995/12/31 ملكية المساهمات التي تملكها أما الدولة أو المؤسسات العمومية وأما شركات تمتلك الدولة جميع مالها أو تتمتع بامتيازات لإدارة مرفق من المرافق العامة ، وبموجب هذا القانون تحول منشآت عامة إلى القطاع الخاص وكذا المراسيم التطبيقية له ، وتعتبر هذه النصوص من الإجراءات التشريعية التي ساهمت في عصرنة وانفتاح الاقتصاد المغربي على الاستثمار الاحنبي وإصلاح النظام الجبائي [1] ، ولقد نصت المادة 02 من القانون رقم : 89-39 على أن عمليات الخوصصة يتكفل بها وزير الاقتصاد ، ثم تم إحداث وزارة مكلفة بالخوصصة سنة 1993 ، كما استحدث القانون 89-39 عدة لجان منها لجنة القويم ولجنة التحويل من أجل تسهيل عمليات الخوصصة . [2]

- ثانيا : التجربة التونسية :

ظهرت الخوصصة أو إعادة الهيكلة في تونس لأول مرة ببعض أحكام قانون المالية 1986 ، عرف هذا النظام اثر تعديلين ، الأول بقانون 02 اوت 1887، ثم بقانون 01 فبراير 1989 الخاص بالمؤسسات العمومية ، وطرأت تعديلات أخرى أهمها قانون 96-74 وذلك لجعله أكثر جاذبية لعروض البيع وكانت الانطلاقة الفعلية لعملية التخلي عن المؤسسات العمومية سنة 1987 ، وكان يضم القطاع العام التونسي حوالي 300 مؤسسة عمومية تقريبا ، قلص هذا العدد إلى 227 مؤسسة [3] وتم خوصصة 163 مؤسسة من مجموع 227 نهاية 2002 ، وكل هذا بسبب استعانة تونس بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ، وتطبيق برنامج الإصلاح الهيكلي ومنج برامج الخصخصة صفة الإلزامية كأحد أدوات الإصلاح الاقتصادي من أجل الارتقاء بأداء المنشآت العامة وتخفيف الأعباء على الخزينة العامة ، واصطدمت هذه السياسة بمعارضة شديدة من الشرائح والأطياف الاجتماعية والسياسة المختلفة .

1- طاهر حمدي كنعان، بوخو مصطفى، الخصخصة وتحديات التنمية المستدامة في الأقطار العربية، " تجربة المغرب "، الطبعة الأولى، مطبعة دار النهضة ببيروت لبنان، 2010، ص 92 .

2- محمد نشطاوي المرافق العمومية الكبرى، مرجع سابق، ص 66 .

3 - le mouvement de privatisation dans les pays du Maghreb, problèmes économiques n : 20-26 du : 10 out 1998 . p 29 .

ثم أن عدم استقرار الأجهزة المكلفة ببرنامج الخوصصة أثر على معدل سير العملية فقد كان ثقيلا فخلال مدة 9 سنوات (1987 - 1995) ثم خصخصة 680 مؤسسة فقط [1] .

ثم انتقلت الخصخصة إلى الشركات الخاسرة التي تعمل في أنشطة مختلفة ، ولاسيما السياحة والنقل و الغذاء والإنشاءات ، وذلك لضعف مردوديتها واعتيادها الدائم على الدعم المالي الحكومي وافتقارها إلى اليد العاملة الكفؤة ، وابتداء من 1998 شرعت الحكومة في خصخصة منشآت كبرى ومهمة أهمها بيع أسهم من شركة الاتصالات التونسية إلى شركة إماراتية [2] .

ولعل أهم ما يميز التجربة التونسية في الخصخصة عن غيرها من الدول على غرار الجزائر ، أنها انطلقت في بدايتها من رحم و إرادة وإدراك داخلي لأهمية إصلاح المنشآت العامة وخصخصتها، حيث أنها أدرجت في ما بعد ضمن المتطلبات والشروط التي فرضتها الجهات المانحة عليها وهي البنك وصندوق النقد الدوليين في إطار برنامج الإصلاح والتكيف الهيكلي والتسهيلات المالية المقدمة [3] .

- ثالثا : الخوصصة في أوربا الغربية :

في أوائل القرن العشرين وحتى زمن الكساد الكبير في عام 1929 ، مرت القارة الأوروبية بحقبة ساد فيها القطاع الخاص على حساب القطاع العام ، وذلك للنظام السياسي السائد في ذلك الوقت وهو النظام الرأسمالي ، وخلال الأزمة العالمية سنة 1929 اجتاحت بعض الدول الأوروبية نزعة إلى زيادة التدخل الحكومي في الاقتصاد فعمدت حكومات فرنسا وبلجيكا إلى تأسيس مؤسسات حكومية مالية استولت على القطاع المصرفي ، وكذا في ألمانيا في عهد جمهورية فيمار وحتى مجيء الاشتراكية الوطنية قامت الحكومة بتأميم واسع في القطاع الصناعي ، وفي النمسا أممت الحكومة منشآت البنوك والاتصالات والنقل ، وفي إيطاليا أنشأت الحكومة سنة 1933 مؤسسة صناعية قابضة ، واستوردت اسبانيا النموذج الإيطالي ، وفي الشمال أنشأت السويد بداية القرن العشرين مشروعات تملكها الدولة في مجال الفحم والخشب ، وبعد الحرب العالمية الثانية اجتاحت أوروبا موجة جديدة من التأميم لإعادة أعمار ما دمرته الحرب وحدثت موجة ثالثة من التأميم على أعتاب أزمة السبعينات

1- أ شعبان ، خوصصة المؤسسات العمومية ، ملتقى دولي حول الخوصصة ، تونس ، فبراير 1995، ص 14 .
2- طاهر حمدي كنعان / حازم تيسير رحاحلة ، الدولة واقتصاديات السوق قراءات في سياسات الخصخصة وتجاربها العالمية والعربية ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، قطر ، ط 01 ، 2016 ، ص 273 .
3- طاهر حمدي كنعان / حازم تيسير رحاحلة ، المرجع نفسه ، ص 274 .

ومنتصف الثمانينات [1] ، وكانت أول عملية خصخصة في أوربا ما قامت به حكومة مارغريت تاتشر في بريطانيا الأكثر أهمية من خلال خصخصة شركة " بريتش تيليكوم " عام 1984، وقد يكون نجاح هذه العملية وراء اعتماد الخصخصة كأساس للسياسة الاقتصادية في المملكة المتحدة ، وتبعها " جاك شيراك " في فرنسا عام 1988 ، وفي عام 1993 تبعتها حكومة " ادوارد بالا دور" الذي قام بعمليات خصخصة واسعة ، وقد أكملت حكومة " جوسيان " حيث قام بخصخصة شركة " فرنس تيليكوم " سنة 1997 ، وهذا كله منذ انهيار النظام الشيوعي حيث شهدت عمليات الخصخصة تناميا ولا سيما في فرنسا وإيطاليا ، حيث تم خصخصة عمالقة الاقتصاد " ايرفرنس " و" كريدي ليونى"، وفي روسيا الاتحادية تم خصخصة 680 من الشركات الوطنية وبلغت 90% سنة 1995 [2] ، ويمكن القول أن أثر الخصخصة في أوروبا كان ايجابيا وذلك وفق دراسة أداء المنشآت قبل وبعد الخصخصة ، حيث كانت هناك دراستين قام بها فريقين الأول فريق مجنسون و ناش وارندنبرغ في عام 1994 وأخرى قام بها فريق دوسوزا ومجنسون وشملت الدراسة 133 مؤسسة وطنية في أوربا الغربية وكانت هناك ايجابيات من حيث المبيعات والربح والكفاءة وكانت هناك دراسة ثالثة عام 2002 قام بها فريق بورتولوتي ، وركزت على قطاع الاتصالات وخلصت أن الشركات التي خضعت للخصخصة حققت أداء ايجابيا مقارنة بأدائها كمرفق عام ، وكذا دراسة باركر رسال عام 2003 التي عالجت الخصخصة في قطاع المياه والصرف الصحي في انجلترا و ويلز ، وخلصت أن الإنتاجية زادت بصورة ملموسة وأما في دراسة تقويمية شاملة لأثار الخصخصة في الأقطار الأوروبية قام بها الباحث فيالاونفا عام 2000 بدراسة أثر الخصخصة في كفاءة أداء 24 منشأة تم خصخصتها في إسبانيا ما بين عام 1993/1885 فتوصل إلى أن أداء هذه المنشآت تحسن بصورة ملفتة [3] .

- المطلب الثاني : الخوصصة الشاملة في الجزائر :

برزت الخوصصة كأحد الحلول المطروحة لعلاج الاختلالات التي أفرزتها سيطرة القطاع العام على المؤسسة الاقتصادية فباشرت الجزائر في تنفيذ عمليات الخوصصة وذلك ضمن برنامج التعديل الهيكلي الذي جاء نتيجة لضغوطات أملتها المؤسسات المالية الدولية ، رغم أن مستوى الكفاءة لا

1- طاهر حمدي كنعان / حازم تيسير رحاحلة ، مرجع سابق، ص 129 .

2- غريتا صعب ،الخصخصة تاريخها ودورها في تحريك الاقتصاد العالمي، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، 2018، ص 58 .

3- طاهر حمدي كنعان / حازم تيسير رحاحلة ، مرجع سابق، ص 133 .

يرتبط وجوبا بكون الملكية عامة أو خاصة وذلك لانعدام الترابط الداخلي بين الفروع المختلفة نتيجة للتبعية للخارج ، مما أدى إلى نمو غير متوازن بين القطاعات الاقتصادية في الجزائر مما أدى إلى إلغاء المؤسسات العمومية وتحويلها إلى ممتلكات ذات طابع خاص نظرا لتأزم الأوضاع في ظل تدخل الدولة كمسير أو صانع قرار للوضع الاقتصادي في تسيير هذه المؤسسات ، وما يهمنا في عملية الخوصصة هي الخوصصة الكلية والتي تؤدي إلى إلغاء المرفق العام الاقتصادي ، وتكون عندما يتم تحويل المؤسسة العمومية كاملة إلى القطاع الخاص ، أي إلغاء المرفق العام الاقتصادي ، ويكون بيع سنداتها وأسهمها في بورصة الأوراق المالية أو البيع في المزاد العلني ، البيع بالتراضي ، أو بيع الأصول لقاء الديون الخارجية [1] ، والتنازل عن المؤسسة لصالح الخواص أو البيع إلى العاملين بالمشروع .

- **أولا : دلالات وأسباب الخوصصة في الجزائر :**

جاءت فكرة الإصلاحات الاقتصادية عام **1987** إثر تدني أسعار البترول ، وبالتالي ارتفاع الديون وتزايد نسبة التضخم والبطالة ، و العجز في الميزانية الناتج عن فشل القطاع العام في تحقيق التنمية الاقتصادية حيث حاولت الجزائر تطبيق تصحيحات ذاتية خارج الهيئات الدولية وأخرى موصى بها من طرف الهيئات والمنظمات الدولية ، محاولة الخروج من الأزمة الاقتصادية غير أن هذه الإصلاحات فشلت حين تراجع النمو إلى **2.7 %** خلال فترة **1988/1987** [2] ، ونجم عنه تقلص مناصب الشغل إلى **60.000** منصب سنة **1988** ، بعدما كانت **122000** وظيفة عام 1985 وإلغاء عدد هام من المرافق العمومية الاقتصادية [3] .

وبعد ما صدرت عدة قوانين تبين مظاهر تغيير الدولة لسياستها الجديدة فالإصلاح بدأ سنة 1988 نتيجة لعدة أسباب داخلية وخارجية نذكرها كالآتي :

أ - الأسباب الداخلية :

1- جمال ساسي ، " خوصصة القطاع العام في الجزائر واقع وأفاق 2000/1988 " ، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، (2003/2002) ، ص 15 .

2- سعدون بوكبوس ،" محاولتان من أجل التنمية (1989-1962، 2005-1990) " ، دار الكتاب الحديث القاهرة ، 2012 ، ص 207 .

3- سعدون بوكبوس ، المرجع نفسه ، ص 207 .

- انخفاض أسعار البترول مما أدى إلى عجز في ميزانية الدولة لانخفاض إيرادات الدولة مقابل ارتفاع نفقاتها .

- ارتفاع خدمات الدين العمومي والتضخم وبمعدلات متزايدة وارتفاع الكتلة النقدية .

- العجز في تمويل الاستثمارات وذلك بزيادة المستحقات المالية للقطاع العمومي ، بالإضافة إلى تسديد شروط القرض بالمؤسسات المالية والنقدية الدولية ، وكذلك عدم وجود نظام أسعار متوافق .

- الاعتماد على الريع البترولي جعل من الاقتصاد الجزائري هش وسريع الحساسية للمؤشرات الاقتصادية الدولية [1] .

ب - الأسباب الخارجية :

- عولمة الاقتصاد وظهور نظام دولي جديد وذلك إثر انهيار المعسكر الاشتراكي وانتشار الإيديولوجية الليبرالية المرتكزة على السوق وتحرير الأسعار .

- تفاقم المشكلات الاقتصادية خاصة المديونية الخارجية الذي أدى إلى تدهور الوضعية الاقتصادية وبالتالي الحاجة إلى الاقتراض مما جعل البنك العالمي وصندوق النقد الدولي يكونان في الخدمة فرض الإملاءات المناسبة لهم وبالتالي كرست التبعية والخدمة للديون الخارجية [2] .

- وجود مجموعة من الدول قطعت أشواط لا بأس بها في برنامج الخوصصة خاصة المغرب ، تونس ، ومصر بالخصوص مما حفز الجزائر على انتهاج نفس المسار ، بالرغم من أن الاقتصاد الجزائري له خصوصية حيث عانى من عدم الاستقرار .

- طبيعة الاتفاقيات السابقة التي تسعى الجزائر لأن تكون طرفا فيها لا سيما الشراكة الاورو متوسطية ، والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وبالتالي الانفتاح على اقتصاديات البلدان الأخرى والتي تطرح على مؤسساتنا الوطنية العديد من التحديات التي ينبغي مواجهتها ، ورفعها لتحسين الأداء الاقتصادي للمؤسسات .

1- بلقاسم بهلول ، مرجع سابق ، ص 60 .

2- اللجنة الوطنية لإعادة هيكلة المؤسسات الوطنية (لجنة ما بين الوزارات) التقرير النهائي ، وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية ، مارس 1980، ص 17 .

- التقنيات التكنولوجية في مجال العملية الإنتاجية التي تضاف إلى ظاهرة العولمة التي يجب الاستجابة لمتطلباتها اقتصاديا .

والهدف الأساسي الذي وضعته الحكومة هو استرجاع مكانة الاقتصاد الوطني والنهوض به وتصحيح الاختلالات المالية والتنظيمية حتى وان كانت النتائج لا تظهر على المدى القصير .

- **ثانيا : الإطار القانوني للخوصصة في الجزائر** :

نظرا للأوضاع التي عرفتها الجزائر من أزمة البترول لسنة 1986 ، وأحداث أكتوبر 1988 وكذا المشاكل و الاختلالات التي عرفها المرفق العمومي الاقتصادي أدى إلى بروز إجراءات إصلاحية تهدف إلى إلغاء هذا المرفق ومنحه استقلالية وذلك من خلال عدة قوانين :

- القانون 88-01 المؤرخ في 1988/08/12 [1] ، المتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية والذي يؤكد على أن : " أصبحت المؤسسة شخصية معنوية متميزة عن الدولة " وذمتها المالية مستقلة وتعمل تحت تصرف القانون التجاري رقم 04/88 المؤرخ في 1988/01/12ويحمل المؤسسة المسؤولية التامة في حالة عجزها [2] .

- القانون 02/88 حول استقلالية المؤسسة العمومية وإلغائها من المرفق العام وتحويلها إلى مؤسسة اقتصادية ، وكذا القانون 03/88 الخاص بالتخطيط ، والقانون 01/89 الذي يتمم مفهوم العقد ألتسييري وخصائصه الأساسية ، كما أن دستور 1989 بالأخص المادة 12 منه يدقق في مجال الملكية العمومية ، أما المادة 18 فتميز بين المجال الخاص للدولة ومجالها العمومي ، وفي المادتين 17 و18 مفهوم المبادئ الخاصة بالدولة شاملا مجموع التراث الاقتصادي العمومي ، قانون التجارة المعدل من جهة يسمح بالإفلاس للمرافق العمومية الاقتصادية أي الإلغاء ، والنظام التشريعي على المؤسسة العمومية حسب الشروط والإجراءات المطبقة على القطاع الخاص [3] ، ونرى أن هناك تشريعات كثيرة صدرت في 1988 خاصة بإلغاء المرافق العمومية الاقتصادية عن طريق

1- القانون رقم 01/88 ، المؤرخ في 1988/01/12 ، المتضمن قانون توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر ، ع 02 ، الصادر بتاريخ : 1988/01/12 ، ص 06 .

2- أحمد متناوي ، " أهمية الشراكة الأجنبية بالنسبة للقطاع الصناعي الجزائري " ، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية ، جامعة شلف، ع 13 ، جانفي 2015 ، ص 68 .

3- محمد زرقون ، انعكاسات إستراتيجية الخوصصة على الوضعية المالية للمؤسسة الاقتصادية ، دراسة حالة بعض المؤسسات الاقتصادية الجزائرية ، مجلة الباحث ، المجلد رقم 7 ، جامعة ورقلة ، ص 154 .

الخوصصة ، إلا أنها عرفت تباطؤ من خلال تحديد المعايير للمؤسسات القابلة للخوصصة وقائمة المؤسسات المعدة للخوصصة أو الإلغاء .

- المرسوم 08/93 ، المؤرخ في : 1993/04/29 ، ويهدف إلى تقليص تدخل الدولة عن طريق إلغاء صناديق المساهمة ، وإنشاء المؤسسات القابضة ، وحتى أيضا هيكلة وتوزيع نشاط المؤسسات العمومية الاقتصادية حيث جاء فيه أنه يمكن للخواص امتلاك أسهم الشركة العمومية كليا [1] .

- المرسوم التشريعي 18/93 ، المؤرخ في : 1993/12/29 ، ويتضمن هذا المرسوم قانون المالية لسنة 1994 من خلال المادتين 180، 181 .

- المرسوم التشريعي 08/94 ، المؤرخ في : 1994/05/26 ، ويتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1994 ، حيث يعرف المؤسسة العمومية الاقتصادية من الناحية القانونية بأنها " شركات رؤوس الأموال تمتلك فيها الدولة أو أشخاص معنويون آخرون من القطاع الخاص الأغلبية القصوى من الأسهم أو الحصص الاجتماعية " .

- الأمر رقم : 06/95 ، المؤرخ في : 1995/01/25 ، وهو متعلق بتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية و كيفيات الخوصصة ولجنة مراقبة عمليات الخوصصة وتعيين مهامها ودورها .

- الأمر 22/95 ، المؤرخ في : 1995/08/26 ، ويتضمن تحويل ملكية كل الأصول المادية والمعنوية في المؤسسة العامة أو جزء منها أو كل رأس مالها أو جزء منها إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خواص ، كما تضمن الأمر : 25/95 الانفتاح التنافسي لرأسمال الخاص بغرض توسيع قاعدة القطاع الخاص عن طريق بيع أسهم شركات المساهمة ، حيث ركز على عدم تدخل الدولة في المؤسسات الاقتصادية كما أشار إلى القطاعات التي تمسها عمليات الخوصصة وأهم الهيئات المكلفة بالخوصصة [2] .

-

- المرسوم 329/97، المؤرخ في10: /1997/09،تم من خلاله تحديد الشروط والمنح والامتيازات وكذا كيفية الدفع بالقسط لأرباح المشترين للمؤسسات العمومية الاقتصادية المخصخصة [3] .

1- سعيدة مادي ، الخوصصة عن طريق السوق المالية ، حالة الجزائر والمغرب ، رسالة ماستر ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ،السنة الجامعية : 2004/2003 ، ص 16 .

2 – سعيدة مادي ، المرجع نفسه ، ص 19 .

3 – موسى سعداوي ، مرجع سابق ، ص 257 .

- الأمر رقم : 04/01 ، المؤرخ في : 20 أوت 2001 ، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخوصصتها ، حيث عرفت المادة 13 على أنها : " كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية " ويتكون هذا الأمر من 43 مادة موزعة على إحدى عشر فصلا ، بحيث عرف المؤسسات العمومية وشكل رأسمال الاجتماعي لها وكيفية الاقتناء أو التنازل عن المؤسسات وغيرها من الأحكام والقواعد[1] ، كما حدد المرسوم التنفيذي رقم: 354/01 لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وصلاحيتها.

- الأمر رقم : 01/08 ، المؤرخ في : 2008/02/28 ، حدد هذا الأمر الخطوط العريضة المتعلقة بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصخصتها [2] .

- المرسوم التنفيذي 100/08 المؤرخ في 2008/03/25 حدد هذا المرسوم صلاحيات وزير الصناعة وترقية الاستثمار.

- ثالثا : أثار الخوصصة الكلية في الجزائر :

عندما يتم نقل ملكية مؤسسة صناعية أو غيرها من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، وإذا كانت تلك المؤسسة تحقق أرباحا فمن الواضح أن الأرباح التي كانت تحصلها الحكومة تصبح بعد الخوصصة من نصيب الخواص ، وعليه فإن هناك تغيير في توزيع الدخل الوطني لصالح الخواص وإذا كانت لا تحقق أرباحا أي التخلص من الوحدات الخاسرة في القطاع العام يتم بيعها بسعر رمزي أو مجاني عن طريق التنازل ، مما يؤدي إلى تخفيف الأعباء المالية التي تتمثل في المساعدات التي تضخها الدولة إلى هذه المؤسسات وتؤدي إلى إرهاق الخزينة العمومية ، وذلك من أجل تغطية العجز المالي لهذه المرافق وأصبحت هذه المرافق تشكل عبء ثقيل ، فخوصصة المؤسسات الفاشلة وسيلة للتخفيف من الأعباء المالية للدولة الناتجة عن ارتفاع تكلفة المساعدات والإعانات المالية لهذه المؤسسات [3] .

أما عن آثار الخوصصة على المرافق العامة فيمكن تلخيصها على المبادئ التي تحكم هذه المرافق :

1- عبد الرحمن تومي ، واقع وأفاق الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، دراسات اقتصادية ، ع 08 ،جامعة قسنطينة ، جويلية 2006 ، ص 119 .

2- الامر : 08-01 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصخصتها ،المؤرخ في : 28-02-2008 ، الصادر بتاريخ : 30-02-2008 ، ج ر ، ع 82 .

3- نسيمة امال جيفري ، سياسة الخوصصة واثارها في ادارة المرافق العامة ، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية ، كلية الحقوق ، جامعة وهران ، ع 02 ، 2018 ، ص 120 .

ا - **مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بعد الخوصصة** : تعد قاعدة المساواة أمام المرافق العامة من القواعد التي يتعين احترامها بصرف النظر عن القائم على المرفق العام أو المستخدم لهذا المرفق وبمعنى آخر فان قاعدة المساواة أمام المرفق غايتها وضع سائر المتعاملين في مرتبة واحدة دون تفضيل أحد عن الآخر ونبذ كل صورة من صور التمييز بين الأفراد حينما يكونون في مراكز قانونية متماثلة ، وينتفي وجود اختلافات بينهم تبرز الخروج عن قاعدة المساواة لمصلحة أي منهم غير أن خوصصة مرفق عام لا سيما عندما يتعلق الأمر بمرافق تقدم خدمات أساسية للجمهور كما هو الحال بمرفق الصحة والتعليم ، يكون أداء الشخص العام والخاص بنفس الطريقة أو أحسن من تلك الطريقة التي كانت تدير بها الدولة المرفق [1] ، غير أنه ما يمكن استنتاجه من المشرع الجزائري من خلال الأمر 04/01 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية والنصوص التطبيقية له ، إن اللجوء إلى الخوصصة كان الهدف الأساسي منه هو المحافظة على الخدمة التي كان يقدمها المرفق العام ومحاولة ضمان استفادة كل المرتفقين منه [2] .

وقد حرص المشرع الجزائري على ضمان قاعدة المساواة أمام المرفق العام بعد الخوصصة ونص عليها صراحة في المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية [3] ، من خلال المادة 109 عند تفويض المرفق العام يخضع لمبادئ الاستمرارية والمساواة والتكيف.

ب - **أثار تطبيق قاعدة سير المرافق العامة بانتظام بعد الخوصصة :** يمكن القول أن تطبيق قاعدة سير المرفق العام بانتظام و اطراد غلى المرفق بعد خوصصته من عدمه مرهون بمدى توافر الأساس الذي بنيت عليه هذه القاعدة ويتجلى ذلك بطبيعة الخدمات التي يقدمها المرفق والذي يجعل من النفع العام عنوانا لنشاطه ، وإذا كانت وظيفة المرفق العام بعد الخوصصة تبقى بذات الأهمية التي تدعوا إلى حمايتها وضمان استمرار أدائها وبمعنى آخر فإن الأساس في سحب قاعدة سير المرفق العام بانتظام واطراد للتطبيق على المرفق العام بغد الخوصصة هو مدى تلازم وظيفة المرفق العام وفكرة النفع العام التي يتوخاها .

1- محمود أحمد سليمان البرادشي ، النظام القانوني لأموال المرافق العمومية في ظل سياسة الخوصصة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، القاهرة، 2009-2010 ، ص 623 .

2- الأمر 01-04 ، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخوصصتها ، المؤرخ في : 20-08-2001 .

3- المرسوم الرئاسي 15-247 ، المؤرخ في : 2015/09/16 ، المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر رقم : 50 ، الصادر بتاريخ : 2015/09/20 ، ص 3 .

وقد نص المشرع صراحة من خلال نص المادة 16 من الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها ، صراحة على أنه عندما تكون مؤسسة اقتصادية تقدم خدمة عمومية موضوع خوصصة تتكفل الدولة بضمان استمرارية الخدمة العمومية [1] ، فالخوصصة لا يمكن النظر إليها على أنها سياسة لتحقيق الربح فحسب بل هي سياسة تتعلق بالمصلحة العامة ومن الواجب أن تعمل تلك السياسة في المحافظة على تلك المصلحة ، ومن مقتضيات المحافظة على المصلحة العامة أن تلتزم سياسة الخوصصة بتوفير الخدمات للجمهور والقيام بكل ما من شأنه بقاء هذه الخدمات واستمرار أدائها على سالف عهدها دون انتقاص وانقطاع [2] .

إن سياسة الخوصصة طالت المرافق الإستراتيجية كالصحة والتعليم والنقل والمطارات والموانئ وهي مرافق بالغة الأهمية بالنسبة للجمهور ، فإن حماية حقوق المتعاملين مع هذه المرافق يقع على عاتق الدولة بما توفره من وسائل رقابية على المرفق بعد خوصصته ، وأول مراتب هذه الحقوق استمرارية تقديم الخدمات .

ج - أثر الخوصصة على مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتكييف : تقوم فكرة قابلية المرفق العام للتعديل قبل أو بعد الخوصصة على النفع الذي ينتظر من المرفق العام تقديمه ، فالإدارة التي تملك توجيه المرفق القائم على تحقيقه والوجهة التي تراها أكثر قربا للوصول إلى الخدمات الأفضل لجمهور المنتفعين بتطبيق قاعدة قابلية المرفق العام للتعديل ، لا تقتصر على المرافق العمومية بل تمتد إلى جميع المرافق أيا كانت وسيلة إدارتها ، فهذه المرافق ولو أن إدارتها في يد الملتزم فردا كان أو شركة فإن الدولة تخضعها لإشرافها لتحقيق مصلحة الجمهور [3] ، فالجمهور من المنتفعين لا يهمه من يقدم الخدمة بقدر ما يهمه الحصول عليها وفق أفضل المعايير وبأيسر السبل وأقل تكلفة فإن لم تقضي حاجته على هذا النحو ولم تؤدى الخدمة بإتقان فإنه يشير بأصبع الاتهام والتقصير إلى الإدارة التي يقع على عاتقها الوفاء بهذه الاحتياجات وإن قاعدة قابلية المرفق العام للتعديل ليست بقاصرة على المرافق العمومية وحدها بإجماع الفقه ذلك معلوم أن هذه القاعدة تعد إحدى القواعد الدستورية الضابطة لسير المرافق العمومية حتى بعد خوصصتها [4] .

1- محمود أحمد سليمان البرادشي، مرجع سابق، ص 599 .

2- وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009، ص 131.

3- سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 661 .

4- محمد محمود عبد اللطيف ، النظام الدستوري للخصخصة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص 78 .

ولا ريب أن القول بتطبيق قاعدة المرفق العام للتعديل والتغيير على حالة المرفق العام بعد أيلولته إلى القطاع الخاص ، لا تعني أن هذه القاعدة سيفا مسلطا على الشخص الذي انتقلت إليه ملكية المرفق العام بموجب اتفاق الخوصصة ، فلا نعتقد أن هذه القاعدة تخول للإدارة التدخل السافر في طريقة أداء المرفق العام على نحو يفرغ عملية الخوصصة من مضمونها وأهدافها ، وهو تحرير المرافق العامة من المفاهيم العامة التقليدية للإدارة الحكومية كما لا يحتج بها لإهدار شروط الاتفاقية التي يحويها اتفاق الخوصصة فلا نعني بحال مراجعة الإدارة لالتزاماتها نحو الطرف الأخر .

د - آثار الخوصصة على الموارد البشرية للمرافق العامة : إن آثار الخوصصة على المرافق العامة أثرت بشكل سلبي و ايجابي على عنصر الموارد البشرية المتمثل في التغيير الحاصل في عدد الأفراد العاملين في المؤسسة خلال فترة زمنية وهذا التغيير يحصل بلا شك بسبب حالات إخلال وترك الخدمة في المؤسسة وذلك بسبب عدم القناعة بالاستمرار في العمل أو إنهاء الخدمة من طرف الإدارة بصيغة الفصل أو الاستغناء أو إيقاف الفرد عن العمل لفترة زمنية محددة أو التسريح بسبب عجز المؤسسات ولعل أهم ما يهمنا هو الفصل ، الانتهاء من الخدمة للأفراد المسرحين في إطار ترك العمل أما بالتقاعد المسبق أو التسريح الإجباري الناتج عن تطبيق قوانين تخضع لتطورات اقتصادية، كخوصصة المؤسسات ، وقد سعت عدة مؤسسات جزائرية للحفاظ على مناصب الشغل قصد الرفع من أدائها الاقتصادي وتنمية العنصر البشري إذ أن لهذا الأخير خبرة وكفاءة عاليتين اكتسبها من العمل في المرفق العمومي حتى انفصل عنها ، وفي وجود مؤسسات أخرى وخاصة الأجنبية منها ويعتبر استغناء العاملين عن التسريح بشكل نهائي إجراء يؤثر إيجابا على الفرد والمؤسسة على حد سواء [1] ، ففي الجزائر ارتبط مفهوم الخوصصة بعملية التسريح وتضاؤل ضمان حماية الشغل التي كان القطاع العام يتكفل بها شيئا فشيئا مع تحول مؤسسات القطاع العام إلى خاص ، الذي لا يقبل تشغيل أعداد زائدة من العمال والإطارات فالمؤسسة العمومية كانت تلعب دورا اجتماعي عكس القطاع الخاص الذي يسعى إلى الربح وتقليص أكبر عدد من العمال ، فالبطالة ارتفعت من 17% سنة 1985 ، إلى 30% سنة 1998 [2] ، وارتفعت إلى حدود 32% سنة 1999 وفي دراسة

1- أحمد سيد مصطفى ، " إدارة الموارد البشرية منظور القرن الواحد والعشرين " ، المكتبة الانجلو مصرية ، القاهرة ، 1994 ، ص 401 .

2 - Brahim A : les reformes économiques ; implication social in revue algérienne du travail , iditirer par l institue national du travail n ; 24/1999 , p 44 .

أجراها " كلاوس أندر " بعنوان سوق العمل في الجزائر ، فإن معدلات البطالة سنة 2003 في ارتفاع متزايد مما أدى إلى انخفاض القدرة الشرائية بسبب البطالة وإفلاس المؤسسات المخوصصة.[1] ومن خلال تقييم الخوصصة في الجزائر نستنتج أن الخوصصة أدت إلى برمجة إلغاء أكثر من 800 مؤسسة أي مرفق عمومي اقتصادي محلي بحلول نهاية 1998 ، كالمؤسسات البلدية وأسواق الفلاح و غيرها من المؤسسات العمومية أما المؤسسات العمومية الكبيرة فقد تم إعداد برنامج لإلغاء وخوصصة 250 مؤسسة خلال سنتي 1998-1999 ، إلا أن هذه العملية لم تستكمل بشكل كامل لعدة أسباب منها موضوعية ومنها ذاتية كعدم استقرار الطاقم الحكومي ورفض نقابات العمال والوضع الأمني [2] ، إلا أن عدد المؤسسات التي تم حلها لدى إلغائها فقد قدر بـ 985 مؤسسة وعدد العمال المسرحين قدر بـ 519881 عامل سنة 1997 [3] ، وقد كلفت الخزينة 30 مليار دولار سنوات التسعينات وأن المؤسسات التي تم فتح جزء من رأس مالها ، أي خوصصة جزئية سنة 2016 ، ستتحول إلى مؤسسة خاصة وتختفي بحلول 2021 ، وذلك استنادا إلى المادة 66 من قانون المالية لسنة 2016 ، الذي فتح لبيع الشركات الوطنية للخواص واقترح حتى أكبر شركة تعول عليها الجزائر وهي سوناطراك للبيع ، وعليه على الجزائريين نسيان تاريخ 1971/11/24 ، هذه المادة تسمح بالتنازل عن 66% من رأس مال الشركات الوطنية مع إمكانية التنازل عنها 100% بحلول خمس سنوات مما يؤدي إلى اختفاء الشركات الوطنية ، ومن هنا نستخلص أن الخوصصة هي بمثابة إلغاء المرفق العمومي الاقتصادي وتحويله إلى القطاع الخاص [4] .

1- كلاوس أندر، توقعات سوق العمل في الجزائر، صندوق النقد الدولي ، 1996 ، ص 153 .

2- بوشعور راضية وديدوح شكرية ، الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر : عرض وتقييم الملتقى الدولي الأول حول أبعاد الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية ، 04،05 سبتمبر 2006 ، جامعة أحمد بوقره، بومرداس، ص 5 .

3 - WWW.MF.GOV.DZ/ ECONOMIE/ UNDIE.HIM.26.01-2009.

4- WWW.MOUNTADA.ELCHOUROUK. ONLINE.COM.06.12.2015

- خلاصة الفصل الثاني :

إن إلغاء المرافق العمومية هو إنهاء لنشاطها بشكل نهائي متى تبين أن إشباع الحاجة التي أنشئ المرفق العام من أجلها يمكن أن يتم تحقيقها بوسائل أخرى ، بحيث تترك هذه المهمة للخواص أو تكليف مرفق عام أخر قائم بنفس المهمة ، أو أن الحاجة التي أنشئ من أجلها المرفق لم تعد موجودة وذلك تخفيفا للأعباء المالية للدولة ، ويتم الإلغاء بنفس طريقة الإنشاء بحيث إذا تم إنشاء هذه المرافق بموجب قانون فيجب مراعاة نفس المبادئ فيما يخص الإلغاء ، أما إذا تم إنشاؤها بقرار فيجب كذلك الإلغاء بنفس الطريقة .

أما فيما يخص أسباب الإلغاء فهي عديدة ومتنوعة تتجلى في اتساع نشاط الدولة وإرهاق كاهل الخزينة وذلك لزيادة نفقات الدولة على المرافق وكذا عدم بلوغ الهدف المرجو من المرفق كالمرافق الاقتصادية التي لم تحقق أرباح وكذا السياسة المتبعة في تسيير هذه المرافق وهي سياسة اجتماعية بالأساس من وجود عمال أكبر من العدد المطلوب واعتمادها على الخزينة في حالة الإفلاس دون تأثير إيجابي يذكر وكذا ضعف الرقابة على القطاع العام من طرف الجهات المختصة مما أدى إلى سوء التسيير الذي بدوره أدى إلى إلغاء المرافق العامة وتعزيز دور الخواص .

وتعتبر الخوصصة آلية من آليات المرفق العام وذلك بتحويل المنشآت العامة إلى القطاع الخاص وبدأت بوادرها في الجزائر سنة 1995 وأدت إلى إلغاء أكثر من 985 مؤسسة وضعت لها ترسانة من القوانين حتى سنة 2016 وكلفت الدولة أكثر من 30 مليار دولار ولها أبعادها ودلالتها وأسبابها في الجزائر وكذا تأثيرها على المرافق العامة الاقتصادية باختفاء جل المؤسسات الاقتصادية العمومية الجزائرية .

خاتمة

خاتمة:

إن إنشاء وإلغاء المرافق العامة يكون من طرف السلطة العامة في البلاد ويكون الإنشاء لإشباع حاجة الأفراد فتتدخل الدولة مستخدمة وسائل السلطة العامة وتنشئ المرفق العام ويكون إما الإنشاء إما لعجز الأفراد عن ذلك أو بنظام الاحتكار الذي يمنع الأفراد من مزاولة هذا النشاط وذلك بالنسبة للمرافق الإستراتيجية كالأمن والدفاع ولأن إنشاء المرافق يتطلب اعتمادات مالية كبرى في الميزانيات لمواجهة النفقات وإدارتها ، درج الفقه والقضاء على أن يكون الإنشاء بقانون أو بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية أو تعهد إلى السلطة التنفيذية للقيام بهذا الإنشاء وعند تقدير السلطة أن إشباع الحاجات يمكن أن تقدم بغير وسيلة المرفق العام أو لاعتبارات أخرى يتم إلغاء المرفق العام والقاعدة العامة أن يتم الإلغاء بنفس طريقة الإنشاء وفق قاعدة توازي الأشكال وعند إلغائه فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها قانون الإلغاء فإن لم ينص القانون على ذلك فإن أموال المرفق تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان تابعا له هذا المرفق وتعتبر الخوصصة آلية من آليات إلغاء المرافق العامة في العالم وفي الجزائر والتي أدت إلى إلغاء أهم المرافق العمومية الاقتصادية في الجزائر من سنة 1995 إلى يومنا هذا .

قائمة المصادر والمراجع

الكتب:

1- د/سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973 .

2-د/ فؤاد العطار، القانون الإداري، ط 03 ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976 .

3-د/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة، 1984 .

4-د/محمد شطا حماد، تطور وظيفة الدولة، نظرية المرافق العامة، ط 01 ، دم ج ، الجزائر 1984.

5-/د أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية في منظور القرن 21، د ط ، المكتبة الأنجلومصرية، القاهرة، 1999 .

6-/ حسن حوات، المرافق العامة بالمغرب وهيمنة التحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ط 01 ، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2000 .

7-د/محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخوصصة، د ط ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2000 .

8-د/عمار عوايدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج 02، د م ج، الجزائر، 2000 .

9 – د / عبد الله حداد ، الوجيز في قانون المرافق العمومية الكبرى ، ط 01 ، منشورات عكاظ ، الرباط ، 2001 .

10- د/ محمد نشطاوي ، المرافق العامة الكبرى ، ط 01، مطبعة الوراقة الوطنية ، 2002 .

11-د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف للنشر، مصر، 2003 .

12-د/ مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعة، مصر، 2005 .

13د/ محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، ج 02، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 2005 .

14-د/ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 01، لباد للنشر، الجزائر، 2006 .

15-د/عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون، مبادىء وأحكام القانون الإداري،.العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، 2007 .

16-د/وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، ط 01 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، 2009 .

17-د/طاهر حمدي كنعان/ بوخو مصطفى، الخصخصة وتحديات التنمية المستدامة في الأقطار العربية (تجربة المغرب)، ط 01 ، دار النهضة، بيروت، 2010 .

18-د/سعدون بوكابوس، محاولتان من أجل التنمية، (1962-1989، 1990-2005)، د ط ، دار الكتاب الحديث، القاهرة ، 2012 .

19-د/عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ط 03، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 .

20-د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع- عنابة، 2013 .

21-د/عبد العزيز محمد الصغير، القانون الإداري بين التشريع المصري والسعودي، ط 01، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة، 2015 .

22-د/ طاهر محمدي كنعان/ حازم تيسير رحاحلة، الدولة و اقتصاد السوق، قراءات في سياسات الخصخصة وتجاربها العالمية والعربية، ط 01 ،المركز للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، 2016 .

23-د/غريت صعب، الخصخصة وتاريخها ودورها في تحريك الاقتصاد العالمي، د ط، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، 2018 .

24-/د ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، ط 01، سطيف، د.س.ن .

25 – د / محمد الشافعي ابو راس ، القانون الاداري ، جامعة بنها ، د س ن .

26-/د محمد رفعت عبد الوهاب، النظيرية العامة للقانون الإداري، دط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د.س.ن .

المذكرات:

1- محمد أحمد سليمان ، النظام القانوني لأموال المرافق العمومية في ظل سياسة الخوصصة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، 2009-2010 .

2-سعدي الربيع، حجية التوقيع الإلكتروني في التشريع، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة – 01 - ، ط 01، 2015-2016 .

3- وحشي عفاف، أثر التسيير العمومي الحديث على كفاءة الإدارة العدلية، دراسة ميدانية بوزارة العدل، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراهLMD، علوم تسيير جامعة باتنة – 01 - ، 2017-2018 .

4-جمال ساسي، خوصصة القطاع العام في الجزائر (واقع وآفاق)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2002-2003 .

5- سعيد مادي، الخوصصة عن طريق السوق المالية (حالة الجزائر والمغرب)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2003-2004 .

6- دعاء أنور سعيد الطائي، التطور التكنولوجي وقيام الحكومة الإلكترونية وأثرها على المرافق العامة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2013 .

7- ربيعة أمينة، النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد، محند آكلي أولحاج، البويرة، 2016- 2017.

المقالات:

1- عبد الرحمان تومي، واقع وآفاق الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، مجلة الدراسات الاقتصادية، ع 08 ،جامعة قسنطينة. فيفري 2006 .

2-د/ محمد زرقون، انعكاسات إستراتجية الخوصصة على الوضعية المالية للمؤسسة الاقتصادية، دراسة حالة بعض المؤسسات الاقتصادية الجزائرية، مجلة الباحث، مجلد07،ع01، جامعة ورقلة، 2009 .

3- أحمد متناوي، أهمية الشراكة بالنسبة للقطاع الصناعي الجزائري، أكاديمية الدراسات الاجتماعية والإنسانية، ع13، جامعة شلف، 2015 .

4- طيبي حسين/ تونسي فايزة، واقع الخوصصة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، ع8 ، جامعة الأغواط، 2018 .

5- مكي الدراجي/راشدي موساوي، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل الإدارة العمومية والمرفق العام، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الواد، ع 17 2018 .

6- نسيمة أمال جيفري، سياسة الخوصصة و أثارها في إدارة المرافق العمومية، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، ع02، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2018 .

أعمال ومؤتمرات وملتقيات:

1-د/ أ شعبان، خوصصة المؤسسة العمومية، الملتقى الدولي حول الخوصصة، تونس، فبراير 1995 .

2- بوشعور راضية / ديدوح شكرية، الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر (عرض وتقييم)، الملتقى الدولي الاول حول أبعاد الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية ، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 05/04 سبتمبر 2011 .

تقارير ووثائق رسمية:

1- اللجنة الوطنية لإعادة هيكلة المؤسسات الوطنية (لجنة مابين الوزارات)، التقرير النهائي، وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، مارس 1980 .

2- كلاوس أنذر، توقعات سوق العمل في الجزائر، صندوق النقد الدولي، 1996.

مواقع الانترنيت:

1-WWW-PDFFACTORY.COM.

2- WWW.MF.GOV.DZ/ ECONOMIE/ UNDICE.HIM.26.01-2009.

3-WWW.MOUNTADA.ELCHOUROUK. ONLINE.COM.06.12.2015 .

المحاضرات:

1-د/ فاضل إلهام، محاضرات في القانون الإداري، سنة أولى ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، السنة الجامعية 2017-2018

2-د/شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، سنة ثاني علوم قانونية وإدارية ، جامعة محمد لمين دباغين ، سطيف ، السنة الجامعية : 2019- 2020 .

النصوص القانونية:

1- القانون 10 - 11 المؤرخ في 22 فبراير 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر، ع 37 .

2- القانون 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012،المتعلق بالولاية، ج ر، ع12 .

3- القانون العضوي رقم : 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر، ع 57، الصادر 2004 .

4-المرسوم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وسيرها وتنظيمها، ج ر، ع 12، الصادر ب: 1983 .

5-الأمر 66-155 المؤرخ في 1967/01/08، المتضمن قانون البلدية، ج ر، ع 06، الصادر ب: 1967/01/18 .

6- الأمر 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر ، رقم 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم.

7-الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر، ع46، الصادر ب: 2006 .

8- قرار مجلس الدولة رقم 204658، الصادر بتاريخ: 07/10 /2000، مجلة مجلس الدولة ، ع01، سنة 2002 .

المراجع باللغة الأجنبية:

1-ABOUACHIC , LES PRIVATISATION AU MAROC , PRINTING AND PUBLISHING , CO .

2-LES MOUVEMNTS DE PRIVATISATION DANS LES PAYS DES MAGREB , PROBLEMES ECONOMIQUES N20-26/ DU LE :LE 10-08-1998.

الفهـــرس

الفهـــــــــــــرس:

مقدمـــــــــة

الفصل الأول: إنشاء المرافق العامة----------1

المبحث الأول: مفهوم المرفق العام----------6

المطلب الأول: تعريف المرفق العام----------6

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام----------9

المطلب الثالث: أنواع المرفق العام----------10

المطلب الرابع: كيفية إنشاء المرفق العام----------18

المبحث الثاني: إنشاء المرفق العام----------21

المطلب الأول: إنشاء المرافق العامة في فرنسا----------21

المطلب الثاني: إنشاء المرافق العامة في مصر----------22

المطلب الثالث: إنشاء المرافق العامة في لبنان----------23

المبحثالثالث: إنشاء المرافق العامة في الجزائر----------25

المطلب الأول: إنشاء المرافق العمومية الوطنية----------25

المطلب الثاني: إنشاء المرافق العمومية المحلية----------27

المطلب الثالث: إنشاء المرافق العامة الإلكترونية----------29

ملخص الفصل الأول :---------- ----------31

الفصل الثاني: النظام القانوني لإلغاء المرافق العامة----------33

المبحث الأول: إلغاء المرافق العامة----------34

المطلب الأول: مفهوم إلغاء المرافق العامة----------34

المطلب الثاني: آثار إلغاء المرافق العامة----------37

المبحث الثاني: الخوصصة كآلية لإلغاء المرافق العامة----------40

المطلب الأول: التجارب الدولية في الخوصصة----------40

المطلب الثاني: الخوصصة الشاملة في الجزائر ----------40

ملخص الفصل الثاني: ----------54

خاتمـــــــــة ----------55

قائمة المصادر والمراجع ----------57