

المحاضرة الثالثة والرابعة: تابع أنواع المرافق العامة

ثالثا: تقسيم المرافق العامة من حيث الاستقلالية

تنقسم المرافق العمومية بغض النظر عن كونها محلية أو وطنية وبغض النظر عن طبيعة نشاطها إلى مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية ومرافق عامة لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

1- مرافق عامة لا تتمتع بالشخصية المعنوية:

هي المرافق التي تدار بواسطة هيئة عامة ليس لها شخصية معنوية، وتكون ملحقة مباشرة بأحد الأشخاص المعنوية، أي الدولة أو الولاية أو البلدية، وتكون مندمجة فيها وتابعة لها تبعية تامة من الناحية المادية والبشرية والقضائية، إذ لا تتمتع بأي نتيجة من نتائج اكتساب الشخصية المعنوية، ولا يكون لهذه المرافق أي ذاتية خاصة بها، وإنما تذوب في كيان الشخص المعنوي العام سواء كان ذلك الشخص هو الدولة أو شخص إقليمي آخر¹.

2- مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية:

يتعلق الأمر بالمرافق العامة المسيرة بأسلوب المؤسسة العامة، حيث يحوز المرفق العام الشخصية المعنوية بكل ما يترتب عنها من نتائج مرتبطة أساسا باستقلالية المرفق العام إداريا وماليا وقضائيا، وهو ما يدخل في إطار اللامركزية المرفقية أو المصلحية التي تم تناولها في السداسي الأول من مقياس القانون الإداري في إطار محور التنظيم الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أن المرفق العام قد يكون مرفقا عاما وطنيا ومع ذلك لا يحوز الشخصية المعنوية، على غرار مختلف الوزارات أو بعض السلطات الوطنية المستقلة، وقد يكون على العكس من ذلك وطنيا وتمتعا بالشخصية المعنوية على غرار الهيئات الوطنية العمومية، كمجلس المحاسبة، أو المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

رابعا: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة النشاط:

تنقسم المرافق العامة حسب طبيعة النشاط الذي تقدمه إلى مرافق عامة إدارية، مرافق عامة اقتصادية، ومرافق عامة مهنية، ومرافق عامة اجتماعية، سنبينها بالتفصيل فيما يلي:

1- المرافق العامة الإدارية:

¹ - فاضل الهام، محاضرات في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 14.

هي الصورة التقليدية للمرافق العامة، أو الصورة البدائية لها، والتي على أساسها ظهرت مدرسة المرفق العام بزعامة ليون دييجي الذي اعتمدها كأساس للقانون الإداري ومن ثم أساسا لاختصاص القضاء الإداري وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي، حيث كانت جميع المرافق التي تنشؤها الدولة مرافقا عامة إدارية، على اعتبار أنها كانت دولة حارسة تحرس فقط أمن الدولة ودفاعها وتتولى الاشراف على عملية الفصل في المنازعات، ولا دخل لها بالحياة الاقتصادية التي كان يحكمها المبدأ الاقتصادي الشهير دعه يعمل أتركه يمر، حيث كانت المرافق العامة الإدارية قاصرة على مرفق الأمن والدفاع والقضاء ثم الصحة والتعليم.

وعلى الرغم من أن المرافق العامة الإدارية هي الأسبق في الظهور عن باقي المرافق العامة، إلا أن الفقه وجد صعوبة في إعطاء تعريف جامع مانع لها، لذا ارتأى بعضهم إعطاء تعريف سلبي لهذه المرافق على أنها: " تلك المرافق التي لا تعتبر صناعية أو تجارية أو مهنية"².

2- المرافق العامة الاقتصادية: ظهر هذا النوع من المرافق العامة بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، وعلى إثر الأزمة المالية العالمية لسنة 1929، حيث اضطرت الدولة إلى تغيير أدوارها، من خلال اقتحامها للحياة الاقتصادية والاجتماعية والمهنية التي كانت حكرا على الخواص كما سبق بيانه، وذلك لسببين: إما لضخامة المشاريع الاقتصادية وتعلقها بالبنى التحتية أمام عدم وجود متعامل اقتصادي خاص قادر على تحمل نفقاتها، أو لقلة الربح الذي يدره المشروع الاقتصادي وبالتالي عزوف الخواص عن الخوض فيه. ومن جانب آخر فإن الخواص أيضا أصبحوا يمارسون أنشطة عامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، على غرار انشاء المستشفيات أو المدارس والجامعات الخاصة، مما جعل المرفق العام يدخل في أزمة حقيقية كمعيار صالح كأساس لتطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، لذلك تم التخلي عنه من قبل مجلس الدولة الفرنسي في مرحلة لاحقة واعماله لمعيار السلطة العامة.

وقد شرع مجلس الدولة الفرنسي فعلا في استبعاد المرافق العامة الاقتصادية من اختصاص القضاء الإداري من خلال قضية "باك إيلوكا" الشهيرة.

وتتلخص وقائع هذه القضية في أن مستعمرة ساحل العاج أنشأت قواربا (bacs) تصل بين البحيرات الشاطئية تسهيا لحركة المرور فيما بينها، وكانت تستثمر هذه القوارب بصورة مباشرة، وفي ليل 05 سبتمبر 1920 كان القارب المعروف باسم قارب إيلوكا يجتاز البحيرة حاملا 18 شخصا وأربع سيارات، فتعرض للغرق متسببا بأضرار بليغة للسيارات التي كان يقلها،

²- أنظر في ذلك: حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرفق العام، د.م.ج، الجزائر، 1984، ص 81.

فادعت الشركة التجارية للغرب الإفريقي باعتبارها مالكة لإحدى السيارات المتضررة أمام المحكمة المدنية، فأحال حاكم المستعمرة القضية إلى محكمة التنازع التي أكدت صلاحية القضاء العادي بنظرها، بسبب تشابه نشاط المحافظة في هذه القضية باعتبارها مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، ونشاط الشركات الخاصة التي تمارس مثل هذه النشاطات³.

ويتصل نشاط المرافق العامة الاقتصادية أساسا إما بإنشاء مواد، على غرار مرفق لصناعة الأدوية والصناعات الحربية، أو تقديم خدمات مثل مرفق النقل بالسكك الحديدية، مرفق توليد الكهرباء والغاز ومرفق البريد.

وتبعا لذلك عرف الأستاذ ناصر لباد المرافق العامة الاقتصادية على أنها: " مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطا يهدف إلى تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية مثلها في ذلك مثل النشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة وهي تخضع في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص"⁴.

وفي سياق متصل، عرفها الأستاذ طعيمة الجرف على أنها: "

وإذا كانت المرافق العامة الاقتصادية في بداية ظهورها قاصرة على القطاعات الاقتصادية الحيوية، على غرار السكك الحديدية والمياه والغاز والكهرباء والمحروقات، إلا أنها أصبحت في مرحلة لاحقة تمارس أنشطة اقتصادية مشامة تماما للمشروعات الخاصة الممارسة في هذا المجال⁵.

وقد أثار ظهور المرافق العامة الاقتصادية مشكلة إيجاد معيار فاصل بين المرافق العامة الإدارية والاقتصادية منها ما أرساه الفقه، ومنها ما جاء به القضاء. التي أرساها الفقه هي المعيار الشكلي بأن يتخذ شكل مشروع، ومعيار طبيعة النشاط، ومعيار الهدف والقانون المطبق، أما القضاء، فاعتمد معيار التمويل طريقة التشغيل وطبيعة نشاط المرفق العام.

أ- تمييز المرافق الإدارية عن الاقتصادية من حيث:

*** طبيعة النشاط:** يعد معيار طبيعة النشاط من أكثر المعايير اعتمادا من قبل الفقه من أجل التمييز بين المرافق العامة الإدارية والاقتصادية نظرا لدقته، فإذا كان المرفق يمارس نشاطا يعتبره القانون تجاريا لو قام به الخواص، اعتبر المرفق على هذا النحو تجاريا، ويعتبر المرفق إداريا إذا كان النشاط الذي يمارسه المرفق يستحيل على الأفراد مزاولته.

³ - رشا عبد الحي، المرجع السابق، ص 29.

⁴ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2004، ص 206.

⁵ - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 20.

***من حيث أعمالها:** تعتبر الأعمال الصادرة عن المرافق العامة الإدارية أعمالاً قانونية إدارية، ونقصد بذلك الأعمال الصادرة عنها بإرادتها المنفردة، أي القرارات الإدارية، أو الصادرة بتوافق إرادتين، ونقصد بذلك العقود الإدارية، إلى جانب عقود الإدارة الخاصة التي ترميها باعتبارها متجردة من امتيازات السلطة العامة، وليس بوصفها صاحبة سلطة وسيادة.

بينما تعتبر الأعمال الصادرة عن المرافق العامة الاقتصادية في مجملها أعمالاً عادية، لا تدخل ضمن القرارات الإدارية أو العقود الإدارية، على اعتبار أن وسيلة عملها هي العقود التجارية، على اعتبار أن هذه المرافق العامة تهدف إلى جانب تحقيق المصلحة العامة تحقيق الربح.

***من حيث القانون الواجب التطبيق:** تخضع المرافق العامة الإدارية في أدائها لأحكامه لقواعد القانون الإداري، خاصة أن أعمالها الإدارية أي قراراتها وعقودها تخضع لأحكام هذا القانون، بينما تخضع المرافق العامة الاقتصادية كأساس لأحكام القانون التجاري في تعاملاتها مع المنتهين من خدمات المرفق العام، لأن هذه المرافق تهدف في الأخير إلى تحقيق الربح، وذلك ما لا يتأتى إلا من خلال الخضوع لأحكام القانون التجاري القائم على السرعة والائتمان والابتعاد عن الشكلية، بينما تبقى المرافق العامة الاقتصادية خاضعة لأحكام القانون الإداري في علاقتها مع جهة الوصاية إذا كانت تتمتع بالشخصية المعنوية، أو السلطة الرئاسية إذا لم يكن المرفق العام الاقتصادي حائزاً على الشخصية المعنوية، كما سبق بياناً خلال المحاضرات السابقة.

***من حيث العاملين بها:** يعتبر أعوان المرافق العامة الإدارية موظفين عموميين، يخضعون لأحكام الأمر: 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، المعدل والمتمم، بالإضافة إلى التنظيم من مراسيم رئاسية وتنفيذية وتعليمات في هذا المجال، بينما يعتبر أعوان المرافق العامة الاقتصادية عمالاً خاضعين للقانون رقم: 90-11 المتعلق بقانون العمل، والقوانين ذات الصلة.

***من حيث هدفها:** تهدف المرافق العامة الإدارية إلى تحقيق المصلحة العامة وتكون الخدمة التي تقدمها عادة مجانية أو مقابل رسوم رمزية، بينما تهدف المرافق العامة الاقتصادية إلى جانب تحقيق المصلحة العامة إلى تحقيق الربح، ويكون المقابل الذي تتقاضاه عادة إما في شكل مبالغ مالية مقننة، على غرار شركة الكهرباء والغاز، أو مقابل حقيقي للخدمة المقدمة، على غرار الشركة الجزائرية للطيران.

***من حيث طريقة تسيرها:** يتم تسير وإدارة المرافق العامة الإدارية عادة بأسلوب الاستغلال المباشر أو أسلوب المؤسسة العامة، ونادراً ما تتم إدارتها بأساليب عقود تفويض المرافق العامة أو الاستغلال المختلط، بينما تعهد عملية تسير المرافق العامة الاقتصادية عادة

إلى أحد أشخاص القانون الخاص في إطار عقود الامتياز، أو بأسلوب المؤسسة العامة أو الاستعداد المختلط، نظرا لاستجابة هذه الأساليب لقانون اقتصاد السوق أكثر من الأساليب التقليدية.

***من حيث الجهة القضائية المختصة بنظر منازعاتها:** نظرا لخضوع المرافق العامة الإدارية لقواعد القانون الإداري، فبالتالي فإن المنازعات التي تكون هذه المرافق طرفا فيها تؤول إلى جهة القضاء الإداري، أما إذا كان المرفق العام اقتصاديا طرفا في النزاع، فإن النزاع يؤول إلى جهة القضاء العادي إذا كان الطرف الآخر شخصا من أشخاص القانون الخاص، أما النزاعات القائمة بين المرافق العامة الاقتصادية والإدارة العامة، ممثلة في جهة الوصاية أو السلطة السلمية، فإنها تخضع للقضاء الإداري اعمالا للمعيار العضوي.

3- **المرافق العامة الاجتماعية:** تنشؤها الدولة قصد تقديم العون لبعض الفئات الاجتماعية، وتأخذ المرافق الاجتماعية أحد الأسلوبين، إذ قد تقدم الدولة الخدمة الاجتماعية مجانا على غرار دور العجزة، وقد تقدمها في شكل تأمينات اجتماعية، أي مقابل دفع أقساط معينة، وهو ما يتجسد في صناديق الضمان الاجتماعي.

نجد من بينها صناديق المساعدات العائلية على غرار الصندوق الوطني للنفقة، الذي أنشأ سنة 2015 من أجل تسديد نفقة المرأة المطلقة التي امتنع طليقها لمدة شهرين متتابعين عن تسديد نفقتها، ومخيمات العطل للأطفال، مؤسسات الطفولة المسعفة، دور العجزة... وهي باختصار كل المرافق العمومية الخاضعة لوصاية وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة، بينما تخضع صناديق الضمان الاجتماعي لوصاية وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.

وبالرجوع إلى نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي المؤرخ في: 29 نوفمبر 2010⁶، الذي يحدد صلاحيات وزير التضامن الوطني والأسرة نجد نماذجا عن الأنشطة التي تدخل ضمن صلاحيات المرافق الاجتماعية التي تخضع لوصايته، على غرار اقتراح الاستراتيجية الوطنية لحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم في إطار قطاعي مشترك، ودعم كل عمل يرمي إلى التكفل بالفئات المحرومة وحمايتها وترقيتها وتعزيز مساهمتها في التنمية الوطنية، بالإضافة إلى اقتراح برامج عمل تهدف إلى حماية وترقية الأسرة والمرأة والشخص المسن والطفل والمراهق، لاسما المحرومين أو في وضع اجتماعي صعب.

⁶ - ج ر عدد 73، مؤرخة في 2010/12/01، ص 04.

كما يدخل في هذا الإطار اقتراح ووضع الآليات والأدوات الرامية إلى محاربة الفقر والاقصاء والتمييز والتخفيف من الهشاشة الاجتماعية والمساهمة في الاندماج الاجتماعي والمهني لفئات السكان.

وتخضع المرافق العامة الاجتماعية لأحكام القانون العام، أي أن شاغليها موظفون عموميون وعقودها وقراراتها إدارية، ومنازعاتها أيضا تؤول لجهة القضاء الإداري، ماعدا صناديق الضمان الاجتماعي التي تعتبر مؤسسات عمومية ذات تسيير خاص، تخضع لمزيج بين قواعد القانون الخاص والعام،

وتخضع صناديق الضمان الاجتماعي⁷ في تعاملاتها للقانون التجاري، ويخضع أعوانها لقانون العمل، وذات الأمر ينطبق على منازعاتها التي تؤول لجهة القضاء العادي مجسدا في القسم الاجتماعي، بينما تخضع في علاقتها مع الدولة لأحكام القانون الإداري، وذات الأمر ينطبق على المنازعات التي تربطها بها، ونقصد بالدولة علاقتها بجهة الوصاية أي وزارة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة.

4- المرافق العامة المهنية:

عبارة عن مرافق عامة تعنى بتنظيم بعض الأنشطة الحرة ويتم تسييرها من قبل أصحاب المهن أنفسهم على غرار المنظمة المهنية الوطنية للموثقين والمحضرين والمحامين... وتخضع هذه المرافق في منازعاتها لجهة القضاء الإداري، على غرار منظمات المحامين. حيث تعرض منازعات المنظمات الجهوية على المحاكم الإدارية، بينما تعرض منازعات الإلغاء للمنظمات المهنية الوطنية على المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر، طبقا للمادة 900 مكرر من ق ا م ا 09/08 المعدل والمتمم بالقانون 22-13.

ويوجد فرق جوهري بين النقابات العمالية والمرافق العامة المهنية، حيث تعتبر النقابات العمالية شخصا من أشخاص القانون الخاص تخضع للقانون رقم: 14/90 المعدل والمتمم بالقانون: 22-06 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي، وبالتالي فإن منازعاتها تؤول أساسا لجهة القضاء العادي أي الاجتماعي، كما أن الانضمام لها اختياري وليس اجباري، بينما يدخل في إطار المرافق العامة المهنية المنظمات المهنية لبعض المهن الحرة، والتي يعد الانتماء لها اجباريا، وتخضع كل منظمة منها لقانون أساسي خاص بالمهنة ذاتها،

⁷ - وصناديق الضمان الاجتماعي ستة هي: c n a s الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء. CASNOS الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية لغير الأجراء، CNR الصندوق الوطني للتقاعد، CNAC الصندوق الوطني للتأمين على البطالة، IFNPOS الصندوق الوطني لمعادلة الخدمات الاجتماعية، CACOBATH الصندوق الوطني للعطل مدفوعة الأجر والبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لقطاعات البناء والأشغال العمومية والري.

على غرار ق المحاماة 07-13، وقانون المحضرين القضائيين: 03-06 والموثقين 02-06، كما يختص القضاء الإداري بنظر منازعاتها على غرار المنظمة الجهوية للمحامين ناحية عنابة، الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين، حيث تعد الأولى مرفقا عاما مهنية جهويا، بينما تعد الثانية مرفقا عاما وطنيا، والغرفة الجهوية للمحضرين القضائيين أو الغرفة الجهوية للموثقين أو الأطباء وغيرها، ويعد القضاء الإداري هو المختص بنظر منازعاتها.

كما يختص القضاء الإداري بنظر منازعاتها على غرار المنظمة الجهوية للمحامين ناحية عنابة، الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين، حيث تعد الأولى مرفقا عاما مهنية جهويا، بينما تعد الثانية مرفقا عاما وطنيا، والغرفة الجهوية للمحضرين القضائيين أو الغرفة الجهوية للموثقين أو الأطباء وغيرها، ويعد القضاء الإداري هو المختص بنظر منازعاتها.

واجب: حدد الطبيعة القانونية للهيئات التالية حسب كل تقسيم لأنواع المرافق العامة

-الصندوق الوطني لمعادلة الخدمات الاجتماعية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، البنك المركزي الجزائري، مسح بلدي، مديرية التجارة، المدرسة العليا للإدارة، المرصد الوطني للمجتمع المدني، النقل المدرسي، المؤسسة الجزائرية للمياه، الاتحاد الوطني لعمال التربية والتكوين، المؤسسة الجزائرية للطيران، مركب الحجار، مديرية الصحة، ديوان الترقية والتسيير العقاري، الشركة الجزائرية للكهرباء والغاز (الأم) والوكالات على المستوى المحلي، مركز الطفولة المسعفة بولاية قالمة، دار العجزة بولاية عنابة، الصندوق الوطني للنفقة (مرفق عام تم إنشاؤه بموجب نص تشريعي وهو الق 15-01 يتضمن انشاء صندوق النفقة، الاتحاد العام للعمال الجزائريين، معهد التكوين شبه الطبي لولاية قالمة،

شركة النقل البري للمسافرين الباهية، صندوق التقاعدات العسكرية، التعاونية الفلاحية الأمل، محافظة الغابات بولاية أم البواقي، المؤسسة العمومية الاستشفائية شلغوم العيد، اتصالات الجزائر، مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء لولاية تيبازة، الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين باتنة، المديرية العامة للأمن الوطني، المؤسسة الوطنية للتقريب ENAFOR، المديرية العامة للجمارك، المفتشية الفرعية للجمارك، وكالة السياحة والأسفار، الشركة الجزائرية للتأمين SAA