**مخطط مقياس**



**الأستاذ: قاوي السعيد**

**البريد الالكتروني**: said.guaoui@univ-msila.dz

**بطاقة تواصل ومعلومات المقياس**

**الكلية: الحقوق والعلوم السياسية**

**القسم: الحقوق**

**المستوى الدراسي:**

**السداسي: ماستر 1 قانون إداري**

**الرصيد: المعامل:**

**الحجم الساعي: 03 ساعات أسبوعيا**

**الأفواج:جميع اللأفواج**

**عنوان الدرس:** **مدخل إلى المرافق العامة**

1. **أسئلة الدرس**

* ما المقصود بمصطلح المرفق العام
* ما هي عناصر المرفق العام .
* فيما تتمثل أهمية المرفق العام

1. **أهداف الدرس**

* التعرف على برنامج المقياس
* استيعاب تعريف المرفق العام واستكشاف عناصره.

1. **محتوى الدرس :**

# **مقدمة**

يحتل المرفق العام مكانة مهمة في الدولة وحياة المواطنين، إذ يساهم في تلبية احتياجات المواطنين الأساسية المختلفة) الضرورية، السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية ... إلخ(، ولا يمكن الاستغناء عنه بأي حال من الأحوال، لذلك أولى له الفقهاء والباحثون مجالا واسعا من الدراسة والبحث ولاسيما في مجال القانون الإداري.

حيث اعتبر المرفق العام في مرحلة من المراحل بمثابة حجر الزاوية في القانون الإداري والقضاء الإداري في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، وتتصدر موضوعاته هامشا واسعا في الدراسات الخاصة بالقانون الإداري، وحتى وإن فقد مكانته كمعيار وحيد في تحديد النزاع الإداري إلا أن دوره لم يفقد أهميته أبدا بالنسبة للدولة خاصة وأن المرافق العامة هي التي تضطلع بتوفير الاحتياجات العامة في المجالات المختلفة وعلى عدة أصعدة الوطنية منها والمحلية، وعلى مستوى القطاعات المختلفة سواء السياسية أو الإدارية أو الاقتصادية أو الثقافية.

لذلك ستكون دراسة النظام القانوني للمرفق العام على أساس إشكالية تتمحور حول المفهوم والمبادئ وطرق إدارة المرفق العام؟

وعلى هذا الأساس سيتم تناول النظام القانوني للمرفق العام ضمن البرنامج الموالي:

**برنامج مقياس النظام القانوني للمرفق العام**

الفصل الأول: نظرية المرفق العام

المبحث الأول: مدخل إلى المرفق العام والتطور التاريخي

المطلب الأول: مدخل إلى المرافق العامة

الفرع الأول: محاولات تعريف المرفق العام

الفرع الثاني: عناصر المرفق العام

الفرع الثالث: أهمية المرفق العام

المطلب الثاني: التطور التاريخي وأزمة المرفق العام

الفرع الأول: نشأة نظرية المرفق العام

الفرع الثاني: أزمة المرفق العام

المبحث الثاني: مبادئ السير وإنشاء المرافق العامة

المطلب الأول: مبادئ سير المرفق العام

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة وكيفية إنشائها

الفرع الأول: أنواع المرافق العام.

الفرع الثاني: إنشاء المرافق العامة وإلغائها

الفصل الثاني: طرق إدارة وتسيير المرافق العامة

المبحث الأول: الاستغلال المباشر والمؤسسات العمومية

المطلب الأول: الاستغلال المباشر

المطلب الثاني: المؤسسات العمومية وأنواعها

المبحث الثاني: تفويضات المرفق العام

المطلب الأول: تفويض المرافق العامة الوطنية

المطلب الثاني: تفويض المرافق العامة المحلية

الفرع الأول: أحكام عامة حول اتفاقية تفويض المرافق العامة المحلية

الفرع الثاني: أشكال تفويض المرافق العامة المحلية

# **الفصل الأول: نظرية المرفق العام**

لقد شغلت نظرية المرفق العام حيزًا واسعا من التناول والدراسة بالنظر للأهمية والأدوار التي يلعبها في سيرورة الدولة عموما والأجهزة الحكومية خصوصا، وأيضا الأهمية التي يشكلها بالنسبة لحياة المواطنين وتغطية احتياجاتهم الضرورية والثانوية.

وفي هذا الفصل سيتم التعرف على نظرية المرفق العام من خلال مدخل مُبسط إلى المرفق العام والتطور التاريخي لهذه الفكرة، من خلال التطرف إلى محاولات تعريف المرفق العام وتحديد عناصره والأهمية التي يمثلها، أما بخصوص التطور التاريخي فلا بد من التطرق إلى نشأة نظرية المرفق العام والمدرسة التي تبنتها وطورت من أفكارها وصولا إلى التراجع الذي اصطلح عليه الفقهاء تسمية أزمة المرفق العام.

ومن المواضيع المهمة أيضا التي سيتناولها هذا الفصل مبادئ سير المرفق العام التي لابد من وجودها، ثم التعرض لأنواع المرافق العامة وكيفية إنشائها وإلغائها، وعلى العموم سيتضمن الفصل الأول مبحثين:

مدخل إلى المرفق العام والتطور التاريخي )المبحث الأول(.

مبادئ السير وإنشاء المرافق العامة )المبحث الثاني(.

### **المبحث الأول: مدخل إلى المرفق العام والتطور التاريخي**

لفهم مستفيض لموضوع المرفق العام لابد من التعرض للجانب التاريخي الخاص به، وقبل ذلك يتطلب هذا المبحث التعرض إلى مدخل إلى المرافق العامة )المطلب الأول( ثم التطور التاريخي لفكرة المرفق العام )المطلب الثاني(

### **المطلب الأول: مدخل إلى المرافق العامة**

وحتى يأخذ الطالب فكرة أولية وشاملة عن المرفق العام سيتم التعرض إلى محاولات تعريف المرفق العام )الفرع الأول( والعناصر )الفرع الثاني( التي تحدد خطوطه العريضة، ثم الأهمية )الفرع الثالث( التي يتمتع بها المرفق العام.

### **الفرع الأول: محاولات تعريف المرفق العام**

إن تعريف المرفق العام يتميز بصعوبة ملحوظة خاصة وأنه أخذ اتجاهات كثيرة ومقاربات متعددة اعتمدها الفقهاء زيادة على ذلك هو مفهوم متغير تبعا للتطورات التي تطرأ، ولعل التطور المستمر للمرافق العامة قد فاقم هذه الصعوبة، وحتى لا نغوص في هذا الجدل سنحاول بقدر الإمكان التوصل إلى تعريف مبسط ليسهل على الطالب فهم هذا المصطلح، وهذا استنادًا إلى المعيار العضوي )أولا(والمعيار المادي )ثانيا(ثم المعيار المختلط )ثالثا(، وسيكون من الخطأ تعريف المرفق العام استنادا إلى معيار واحد.

### **أولا: المعيار العضوي**

عُرّف المرفق العام حسب هذا المعيار بـ " كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة "، فمن خلال هذا التعريف نجد أن المحور الذي تدور عليه المرافق العامة مهما كان نوعها يتبلور في تحقيق المصلحة العامة[[1]](#footnote-1) .

من هذا المنظور يقصد بالمرفق العمومي الأجهزة الإدارية أو المؤسسات الإدارية بشكل عام، فالمرفق العمومي للعدالة يتمثل في الأجهزة أو المؤسسات القضائية بصفة عامة { المحاكم والمجالس القضائية، وزارة العدل ...} ، فالمظهر العضوي هو الذي يبدو هنا ، فحيث توجد مؤسسة إدارية يوجد مرفق عمومي[[2]](#footnote-2) .

تديره سلطة عامة أو يكون تحت إشرافها ويتمتع بامتيازات وحقوق خاصة .

### **ثانيا: المعيار المادي أو الوظيفي**

يرتكز هذا التعريف على النشاط الذي من الذي يستهدف من خلاله تحقيق المصلحة العامة من خلال إشباع حاجيات ومتطلبات الأفراد في الدولة ، والفقيه " ليون دوجيه " عرّف المرفق العام وفق هذا المعيار[[3]](#footnote-3).

كما يُقصد بالمرفق العام بالنظر لهذا المعيار كل نشاط يُباشره شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة، ومن ثم تخرج عن هذا التعريف سائر النشاطات التي تهدف إلى تحقيق الربح[[4]](#footnote-4).

وبمعنى أدق يُعرف المرفق العام استنادًا إلى المعيار المادي كالآتي: " المرفق العام هو النشاط الذي يكون هدفه الصالح العام ".

### **ثالثا: المعيار المختلط**

حيث جمع بين المعيار العضوي والمادي، فالعنصر الأول یُمثل المعيار العُضوي، إذ یُعتبر مرفقاً عاماً كل جهاز أو مؤسسة أو هيئة عامة مكلفة بممارسة بعض المهام الداخلة ضمن وظائف السلطة السیاسیة، أما العنصر الثاني فیُمثل المعيار المادي أو الوظيفي الذي یأخذ بعین الاعتبار طبيعة النشاط و هدفه، فیُعتبر مرفقاً عاما وفق هذا المعیار كل نشاط یكون محلُه إشباع حاجات و منافع عامة سواءً كانت خدمات أم سلع { صحة، نقل، تعليم، غاز، كهرباء، ماء ...الخ } فواضح أن المرفق العام كنشاط هو مفهوم جد واسع، لأنه یشمل كل النشاطات التي تستهدف المنفعة العامة بغض النظر عن صفة

الشخص الذي يؤدي هذه النشاطات، ولذلك یُعد هذا المعیار الأساس في تحديد مفهوم المرفق العام[[5]](#footnote-5) .

لنصل في الأخير إلى تعريف جامع للمرفق العام يتمثل في: " المرفق العام هو النشاط الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة، تديره السلطة العامة مباشرة أو تحت إشرافها، حيث يتمتع بنظام قانوني خاص وحقوق والتزامات خاصة ".

هذا التعريف هو بالأساس يشتمل على عناصر المرفق العام فهو بالتالي يتضمن المعيارين العضوي والمادي يتمثل في النشاط الذي يهدف لتحقيق الصالح والنفع العام تديره الهيئة أو السلطة مباشرة أو يكون تحت إشرافها.

### **الفرع الثاني: عناصر المرفق العام**

تبعا للتعريف الشامل الذي ورد سابقا والذي يتمثل في أن المرفق العام هو النشاط الذي يهدف لتحقيق النفع العام )أولا(**،** تديره السلطة العامة مباشرة أو تحت إشرافها )ثانيا(**،** مع التمتع بنظام قانوني خاص امتيازات وحقوق خاصة )ثالثا(.

### **أولا: النشاط الذي يهدف لتحقيق النفع العام**

يعتبر وجود أي مرفق عام هدفا أساسيا لتلبية الحاجات العامة للجمهور، وهنا يرى الفقيه " ديجي Duguit " أن الحاجات العامة هي النشاطات والخدمات التي يُقدّر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها، نظرًا لأهمية هذه الخدمة للجماعة والتي تُقدم بصورة مجانية رغم ما قد يفرض من رسوم لا ترقى إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة كخدمات المستشفيات والخدمات الجامعية وغيرها[[6]](#footnote-6).

إن الهدف الأساسي لوجود المرفق العام هو تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام عن طربق إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية الآنية والمستقبلية لأفراد المجتمع ومواطني الدولة[[7]](#footnote-7).

هذا العنصر هو تجسيد للمعيار المادي ولاسيما فيما يتعلق بالنشاط، حيث يهدف النشاط إلى تحقيق المنفعة العامة للجمهور بغض النظر عن نوعه سواء اقتصادي أو ثقافي أو اجتماعي أو سياسي.

### **ثانيا: النشاط أو المشروع تديره السلطة العامة مباشرة أو تحت إشرافها**

تديره مباشرة بواسطة مؤسسة عمومية أو باستغلال مباشر، وأيضا بطرق غير مباشرة بواسطة تفويضات المرفق العام كالامتياز أو التأجير أو الوكالة المحفزة ويكون تحت إشراف السلطة المعنية أو المفوضة.

### **ثالثا: التمتع بنظام قانوني خاص**

التمتع بامتيازات وحقوق خاصة مقارنة بالأفراد العاديين ولاسيما إذا كان تديره الهيئة العامة مباشرة، وبدرجة أقل عندما يسير المرفق العام من خلال التفويضات المختلفة.

### **الفرع الثالث: أهمية المرفق العام**

للمرافق العامة أهمية تستحق التوقف عندها ولاسيما من خلال نقطتين بارزتين:

الأولى تتمثل في أن المرافق العامة من الوسائل التي من خلالها تقوم الدولة والسلطة العامة بتنفيذ سياستها العمومية ومهامها وتلبية الحاجيات العمومية.

فمن هذا المنظور فإن المرفق العمومي مازال يشكل الوظيفة الأساسية للإدارة، فهو يُعد أداة لتنظيم الدولة ووسيلة لحماية ووجود كيانها وحسن تنظيمها، وهذا إن لم نقل أن الدولة هي المرافق العمومية، فتستطيع الدولة من خلال المرافق العمومية تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق النفع العام سواء كان ذلك مباشرة عن طريق المرافق العمومية الإدارية والمرافق العمومية التجارية والصناعية أو بصفة غير مباشرة وذلك في شتى المجالات[[8]](#footnote-8).

1. - خير الدين فايزة، تطورات المرفق العام وتفويضه في الجزائر، مجلة السياسة العالمية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، العدد: 01 المجلد: 04، جوان 2020، صفحة 140. [↑](#footnote-ref-1)
2. - ناصر لباد، الوجيز في القانوني الإداري، لباد للنشر، الطبعة 2006، الجزائر، صفحة 178. [↑](#footnote-ref-2)
3. - خير الدين فايزة، المرجع السابق، صفحة 141. [↑](#footnote-ref-3)
4. - قرواز فرحات، محاضرات في القانون الإداري )الجزء الثاني النشاط الإداري(، لطلبة السنة الأولى ليسانس، جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق سعيد حمدين، السنة الجامعية 2020-2021، الصفحة 04. [↑](#footnote-ref-4)
5. - أوكال حسين ، النظام القانوني للمرفق العام الصناعي والتجاري في الجزائر ، أطروحة لنيل الدكتوراه ، فرع الدولة والمؤسسات والعمومية ، كلية الحقوق سعيد حمدين ، جامعة الجزائر1 ،2018 ، صفحة 04 [↑](#footnote-ref-5)
6. - قرواز فرحات، المرجع السابق، صفحة 04. [↑](#footnote-ref-6)
7. - عمار عوابدي، القانون الإداري )الجزء الثاني: النشاط الإداري(، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة 2008، الصفحة . [↑](#footnote-ref-7)
8. - ناصر لباد، المرجع السابق، صفحة 77 و78. [↑](#footnote-ref-8)