المبحث الثاني: أنواع المرافق العامة وكيفية إنشائها وتنظيمها وإلغائها

لا تتخذ المرافق العامة نسقا أو شكلا واحدا وإنما تتعدد أشكالها وتتنوع تبعا للزاوية التي ننظر منها إلى المرفق للتعرف عليه، فالمرافق العامة تختلف من حيث موضوع نشاطها أو طبيعته، وكذلك من حيث أداة الإنشاء، ومن حيث الشخصية المعنوية من ناحية تمتعها بها أم لا، ومن حيث مدى الوجوب والاختيار في إنشائها، ومن حيث المساهمة في المنفعة العامة...إلخ، **غير أن أهم التقسيمات المتعلقة بأنواع المرافق العمومية هو تقسيمها من حيث طبيعة نشاطها، وكذا من حيث المعيار الإقليمي الذي يمتد إليه نشاطها،** ولكن يتبادر إلى الذهن تساؤل حول مسألة مهمة تتمثل في من هي الجهة المخولة قانونا بإنشاء المرافق العامة على اختلاف أنواعها وكيف يتم تنظيمها وإلغاؤها؟ وسنتناول كل ذلك من خلال مطلبين، المطلب الأول: أنواع المرافق العامة، المطلب الثاني: إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة.

المطلب الأول: أنواع المرافق العامة

تجدر الإشارة إلى أن أهم التقسيمات المتعلقة بأنواع المرافق العامة كما أشرنا في مقدمة هذا المبحث تتمثل في تقسيمها من حيث طبيعة نشاطها وكذا من حيث المعيار الإقليمي الذي يمتد إليه نشاطها، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة حسب طبيعة نشاطها

يعرف أغلب الدارسين للقانون بصفة عامة هذا التقسيم المهم للمرافق العامة، والذي يقوم على أساس طبيعة النشاط الذي تقوم به المرافق، ولقد خصصنا هذا الفرع لدراسة نوعين مهمين ألا وهما المرافق العمومية الإدارية أولا، والمرافق العمومية الاقتصادية ثانيا، إضافة إلى التمييز بينهما، ولعل أهمية التمييز بينهما هنا يعزى لفوائد كثيرة ومتنوعة يمكن حصرها في جانبين أحدهما يتعلق بالنظام القانوني الذي تخضع له المرافق العامة والثاني يتعلق بالجهة القضائية صاحبة الاختصاص بالنظر في النزاع، وعلى كل نوضح هذا الأمر فيما يلي:

أولا: المرافق العمومية الإدارية

تعتبر من أقدم المرافق العامة، وتعبر عن جوهر وطبيعة الدولة، كما يطلق فقهاء القانون على هذا النوع من المرافق العامة "**المرافق الإدارية البحتة والتقليدية للدولة**"، وتمارس هذه المرافق نشاطا اداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، مثل مرفق الدفاع والأمن والقضاء، فمرفق الصحة والتعليم، وما يمكن ملاحظته على هذه المرافق أنها مرتبطة بالجانب السيادي للدولة، وبالرغم من قدم هذا النوع المهم من

المرافق العامة لم يهتد فقهاء القانون لوضع معيار دقيق لتعريفه، فذهب البعض منهم لتعريفه عن طريق التحديد السلبي للمرافق[1] أو يمكن تسمية ذلك بالتعريف بطريقة الاستبعاد، وعرفها الفقيه **ANDRÉ de Laubadère** على هذا النحو بأنها: "تلك المرافق التي لا تعتبر مرافق عامة صناعية أو تجارية أو مهنية[2]"، تجدر الإشارة إلى أن المرافق العامة الإدارية كانت هي الأساس الذي قامت عليه نظريات وقواعد القانون الإداري في فرنسا، بل وتعتبر هي مهد القانون الإداري في العالم.

ثانيا: المرافق العمومية الاقتصادية

نتطرق في هذا العنصر للمقصود بالمرافق العامة الاقتصادية ثم معايير تمييزها وذلك كما يلي:

1- المقصود بالمرافق العامة الاقتصادية

المرافق العمومية الاقتصادية هي المرافق التي تتخذ موضوعا لها نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد، ونظرا لطبيعة نشاط هذه المرافق فإنها تخضع لأحكام القانون الخاص في حدود كبيرة دون أن يمنع ذلك من خضوعها لأحكام القانون الإداري باعتبارها نوعا من أنواع المرافق العامة[3]، ومثال هذه المرافق مرفق النقل البري والبحري والجوي، وللإشارة تعد المرافق العمومية الاقتصادية حديثة النشأة وتسبب في ظهورها تغير مفهوم الدولة وتدخلها في الميدان الاقتصادي.

2- معايير تمييز المرافق العامة الاقتصادية

تعددت المعايير والآراء بين فقهية وقضائية والتي تميز بين المرافق العامة الاقتصادية وغيرها من أنواع المرافق العمومية الأخرى، وبالخصوص بينها وبين المرافق العامة الإدارية[4]، ولذلك يمكن الاحتكام إلى أن المرافق العامة الاقتصادية هي تلك التي يكون موضوعها نشاطا ذا صبغة اقتصادية من النوع الذي يزاوله الأفراد بحيث يعمل المشروع في ظروف مماثلة لظروف المشروعات الخاصة. فلا يمكن اعتبار مرفقا ما

---

[1] عمار بوضياف، **محاضرات في النشاط الإداري**، قسم القانون العام، الأكاديمية المفتوحة بالدنمارك، ص 14. (المحاضرات متوفرة بصيغة الكترونية pdf في الموقع الالكتروني: https://www.univdz.com)

[2] عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 15.

[3] ماجد راغب الحلو، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 414.

[4] للتفصيل أكثر حول مسألة معايير التمييز بين المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الإدارية راجع عادل ذبيح، **القانون الإداري السداسي الثاني (النشاط الإداري)**، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الأولى ليسانس السداسي الثاني، الدرس الخامس النظام القانوني للمرافق العمومية (الإنشاء، الإلغاء، الأنواع، المبادئ)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، السنة الجامعية 2021-2022، ص ص من 11 إلى 13.

أنه اقتصاديا ذلك الذي يمارس نشاطا احتكاريا محرما على الأفراد[5]، وإذا كان تحقيق الربح من أهم مميزات المرافق الاقتصادية فإنه ليس المعيار القاطع والمميز لها، إذ أن بعض هذه المرافق لا تحقق ربحا نظرا لأن الهدف الأساسي من إنشائها ليس هو تحقيق الربح، وإنما تحقيق نوع المصلحة العامة الذي تقدره الإدارة العامة، كما أن المرافق العامة الإدارية قد تحقق ربحا مما تتقاضاه من رسوم[6].

إذن خلاصة القول أن معيار تحديد وتمييز المرافق العمومية الاقتصادية هو معيار مركب ومختلط يحتوي على عناصر ذاتية تتمثل في إرادة المشرع أو إرادة السلطة الإدارية التنظيمية المعلنة في القانون الخاص للمرفق من حيث هل أرادت أن يكون هذا المرفق اقتصاديا أم لا، وعناصر موضوعية أقرها القضاء الإداري.

ثالثا: المرافق العامة الاجتماعية والمهنية

نتعرض في هذا العنصر للمقصود بالمرافق العمومية الاجتماعية والمرافق العمومية المهنية (النقابية) وذلك كما يلي:

1- المرافق العامة الاجتماعية

هي المرافق العمومية التي تعمل على تقديم التأمينات والخدمات الاجتماعية للمنتفعين منها، وهذه المرافق في ازدياد باعتبار أنه من واجب الدولة تأمين مواطنيها اجتماعيا، ومن أمثلتها: مرفق الضمان الاجتماعي والتأمينات، مرفق الحماية الاجتماعية في الدولة والمرافق المخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الراحة...إلخ، ويخضع هذا النوع من المرافق إلى خليط من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.

2- المرافق العامة المهنية (النقابية)

يقصد بالمرافق العامة المهنية (النقابية) تنظيم شؤون مهنة أو طائفة معينة من المواطنين من قبل هيئة أو منظمة تتمتع ببعض امتيازات وسلطات القانون العام، وغالبا ما تتخذ هذه المرافق شكلا نقابيا، ومن أمثلتها: منظمة ونقابة المحامين، نقابة الأطباء، نقابة المهندسين، نقابة الصيادلة...إلخ، وتتولى هذه المرافق العامة المهنية توجيه نشاط المهنة التي تشرف عليها المنظمة توجيها سليما، وإخضاع تلك النشاطات لرقابتها وسلطتها، ولذلك فإن النصوص القانونية تلزم كل ممارس للمهنة بالانضمام إلى عضوية المنظمة والمرفق النقابي الخاص به.

---

[5] Auby Jean-Marie, Drago Roland, **Traité de contentieux administratif**, L.G.D.J, paris France, 1962, p 440.

[6] ماجد راغب الحلو، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص ص 414-415.

الفرع الثاني: تقسيم المرافق العامة حسب الامتداد الإقليمي

يعد تقسيم المرافق العامة من حيث الامتداد الإقليمي من أهم التقسيمات التي تحدد أنواع المرافق العمومية، فتقسم وفقا لهذا المنظور إلى مرافق عامة وطنية **أولا**، ومرافق عامة محلية **ثانيا** وذلك كما يلي:

أولا: المرافق العامة الوطنية

ويطلق عليها كذلك المرافق العمومية السيادية، فهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، ونظرا لأهمية هذه المرافق فإن ادارتها تلحق بالدولة ونفعها يكون واسعا يشمل كل إقليم الدولة، وهذه المرافق لا تقوم الجماعات المحلية بإنشائها ولا يمكن للدولة أن تفوض الجماعات المحلية حق إنشائها، وتتجسد هذه المرافق في القضاء، التعليم، الدفاع الوطني، المنشآت الكبرى.

ثانيا: المرافق العامة المحلية

يقصد بالمرافق العامة المحلية المرافق الجوارية التي تتحملها الجماعات المحلية، ويقتصر نشاطها في إقليم معين من الدولة كالولاية أو البلدية، وينتفع من خدمات هذه المرافق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييرها والإشراف عليها لأنها الأقدر من السلطة المركزية، ويعترف كل من قانون البلدية والولاية بحقهما في انشاء مؤسسات عمومية متمتعة بالشخصية القانونية.

المطلب الثاني: إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة

تتحكم في قواعد إنشاء وإلغاء المرافق العمومية مسائل عديدة أهمها العلاقة داخل الدولة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومجال تدخل ونشاط كل منهما، فالدستور حدد مسألة إنشاء بعض المرافق بالنظر لأهميتها للسلطة التشريعية، كما سمح الدستور للسلطة التنفيذية عند استعراضه لصلاحياتها من إمكانية إنشاء بعض المرافق بموجب نص تنظيمي، وعلى كل يمكن دراسة هذا المطلب من خلال ما يلي:

الفرع الأول: إنشاء المرافق العامة

المقصود بإنشاء المرافق العامة تأسيس مشروعات عامة تعمل على إشباع حاجات عامة أو تحقيق نفع عام طبقا لأحكام القانون العام، ويتم هذا الإنشاء، بإنشاء مشروع عام لأول مرة، أو بتحويل مشروع خاص إلى مشروع عام يعمل من أجل النفع العام، ويتم عادة إنشاء المرافق العامة بقانون أو بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية، وذلك بتخويل السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العامة كما هو الأمر في إنشاء المؤسسات العامة المتمتعة بالشخصية القانونية.

إنشاء المرافق العمومية يختلف حسب ما إذا كانت هذه المرافق وطنية أو مرافق عمومية محلية، حيث تنشأ المرافق العامة الوطنية إما من طرف البرلمان حسب نص المادة 139 من الدستوري الجزائري[7]... إنشاء الجهات القضائية، التقسيم الإقليمي، إنشاء فئات المؤسّسات، أو من قبل السلطة التنفيذية بموجب مراسيم تنظيمية، أما المرافق العامة المحلية فتنشأ من قبل الهيئات اللامركزية المحلية، حيث يعطي كل من قانون البلدية وقانون الولاية لهذه الهيئات صلاحية إنشاء وتنظيم المرافق العمومية، في عديد المجالات كالتزود بالمياه، أو تسير النفايات المنزلية، صيانة الطرق وإشارات المرور، المذابح، المحاشر...إلخ.

الفرع الثاني: تنظيم المرافق العامة

يقصد بتنظيم المرافق العمومية وضع القواعد التي تسير عليها بعد إنشائها فتبين ما إذا كان المرفق سيلحق بشخص إداري أو له شخصيته المستقلة، وكذلك طريقة استغلاله وهل سيكون احتكار للسلطة الإدارية ولا يجوز لغيرها ممارسته أم لا، كما تحدد القواعد التي تتبع في تعيين العمال والموظفين فيه وحقوقهم وواجباتهم، وعلى هذا الأساس تملك السلطة الإدارية حق وضع القواعد الضرورية لتنظيم المرافق العامة وأيضا تملك تعديلها كلما تطلبت المصلحة العامة ذلك.

الفرع الثالث: إلغاء المرافق العامة

إلغاء المرفق العام هو وضع حد لنشاطه، لاعتراف السلطة الإدارية المختصة بأنه لم تعد هناك حاجة لاستمراره، وطريقة إلغائه تتم بنفس طريقة إنشائه، بمعنى أن المرافق التي أنشأت بقانون تلغى بقانون، والتي أنشأت بمرسوم تلغى بمرسوم أو قانون ...إلخ، وفي حالة الإلغاء لا يحق للمواطنين المنتفعين من المرفق أو الموظفين الاعتراض على هذه العملية استنادا إلى وجود حق مكتسب، وعند صدور القانون أو القرار بإلغاء المرفق تضاف أمواله إلى الشخص الإداري الذي كان يتبعه، ويمكن رد أسباب إلغاء المرافق العامة إلى ما يلي:

أولا: ترك إشباع الحاجات العامة التي كان يتولها المرفق العام للنشاط الخاص ويتحقق ذلك من خلال الخوصصة.

---

[7] أنظر المادة رقم 139 من **دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996**، المعدل والمتمم بالمرسوم **الرئاسي رقم 20-442**، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020م، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج عدد رقم 82 المؤرخة في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020م.

ثانيا: إذا كان المرفق العام أصلا يشبع حاجة عارضة لا تتسم بالديمومة، فإذا تحقق الغرض الذي أنشأ من أجله المرفق العام وجب إلغاءه.

ثالثا: إلغاء المرفق العام ودمجه بمرفق أخر لاعتبارات مالية ولاعتبارات الإصلاح الإداري.