

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة من إعداد الطالب

مسعودي خالد

لنيل شهادة الماجستير في الحقوق

الشعبة: الحقوق

الفرع: هيئات عمومية وحوكمة

بعنوان

مرتفق المرفق العمومي في القانون الجزائري

لجنة المناقشة:

أ.د. بودريوة عبدالكريم، أستاذ، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية رئيسا،

أ.د. زوايمية رشيد، أستاذ، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية مشرفا ومقررا،

د. بري نورالدين، أستاذ محاضر قسم أ ، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية ممتحنا.

السنة الجامعية: 2015 - 2016

أعوذ بالله من الشيطان الرجيم:

« قُلْ إِنَّمَا أَنَا بَشَرٌ مِّثْلُكُمْ يُوحَىٰ إِلَيَّ

أَنَّمَا إِلَهُكُمُ إِلَهُ وَاحِدٌ فَمَن كَانَ يَرْجُو

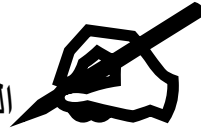
لِقَاءَ رَبِّهِ فَلْيَعْمَلْ عَمَلًا صَالِحًا وَلَا يُشْرِكْ

بِعِبَادَةِ رَبِّهِ أَحَدًا » الآية 110 من سورة الكهف.

إهداء

إلى ذات القلب المحيط، التي ضحّت بشبابها في سبيل تعليم
أبنائها وتربيتهم على الأخلاق الفاضلة، أمي حفظها الله ورعاها،
إلى روح والدي وجدّي، جعلهما الله من أهل الفردوس الأعلى،
إلى أختاي، إختوتي وزوجاتهم و أبنائهم،
إلى كل أساتذتي، من الابتدائي إلى ما بعد التدرج،
إلى أصدقائي، زملائي في الدراسة والمهنة.
أهدي لكم ثمرة جهدي هذا، و أسأل الله أن يجمعني وإياكم بجوار
الحبيب المصطفى صلى الله عليه وسلم.

الطالب/ مسعودي خالد




شكر خاص

قال الرسول صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ " لا يشكر الله من لا يشكر الناس " رواه أحمد ابن حنبل.

ما كان هذا العمل أن يكتمل لولا أن سخر الله لنا من عباده الطيبين إن شاء الله، والذين ساعدوني في بلوغ هذا الحلم، سواء من بعيد أو من قريب، فأشكرهم جميعاً، و أخص بالذكر منهم:

- زوجة أخي "أمّ عمّار" التي سهرت على تحرير هذه المذكرة،
- الأُنسة "إمادالي وهيبية" رئيسة مصلحة تسيير الرصيد الوثائقي لمكتبة أبوداو بجامعة عبدالرحمان ميرة، التي ساعدتني كثيراً في كل ما له علاقة بالمراجع واستعارتها، ولا أدري كيف أوفيها حقها من الشكر،
- السيدة " أ. لعزيب " من مكتبة المدرسة الوطنية للإدارة، التي استضافتني بالمكتبة، وسهّلت لي مهمة البحث عن المراجع،
- الأستاذة "مخلوف بهية" على النصح والإرشاد،
- أ.د. بودريوة عبدالكريم، على سخائه، إذ لم يتوانى على فتح مكتبته لي، لأخذ منها ما أشاء،
- د. قبائلي الطيب، على طيبته، صبره، ودعمه الكبير لي ولكل الطلبة،
- الأستاذ عدوان عبدالحميد، أستاذي ومثلي، الذي ساعدني، ولم يبخل عليّ في شيء طلبته منه.

لكل هؤلاء جميعاً، أقول لكم شكراً، وأطلب من الله تعالى أن يُثيبكم ويجعل هذا العمل في ميزان حسناتكم، ويدخلكم الفردوس بإذنه، إنّه قريب مجيب الدعوات .

الطالب/ مسعودي خالد 

شكر و عرفان



الحمد لله الذي أعطانا من موجبات رحمته الإرادة والعزيمة على إتمام هذا العمل، فاللهم لك الحمد حتى ترضى، ولك الحمد إذا رضيت، ولك الحمد بعد الرضا.

إذ يقتضي منّي واجب الاعتراف بالفضل والجميل أن أتوجه بخالص الشكر والتقدير

للأستاذ الدكتور زوايمية رشيد

الذي أشرف على هذه المذكرة، وتعهدها بالتصويب في جميع مراحل إنجازها، ولم يبخل عليّ بملاحظاته القيمة وتوجيهاته السديدة، فجزاه الله عنا كل خير، وأبقاه لطلبته عوناً ومرشداً.

والشكر موصول أيضاً للأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم لمناقشة هذا العمل المتواضع، فشكراً لكم مسبقاً.

الطالب/ مسعودي خالد



المختصرات لأهم قائمة

قائمة لأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- الخ. : إلى آخره،
- ج. : جزء،
- ج.ج.ج.ج.: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،
- ق.إ.م.إد. : قانون الإجراءات المدنية والإدارية،
- ص.: صفحة،
- ص ص.: من صفحة إلى صفحة،
- ط. : طبعة،
- د.س.ن.: دون سنة نشر.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- **Art.** : Article,
- **CE.** : Conseil d'Etat,
- **E.T.U.S.B.** : Etablissement public de Transport Urbain et Suburbain de Bejaia
- **Ibid.** : Ibidem (au même endroit),
- **J.O.R.A.** : Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et populaire,
- **J.O.R.F.** : Journal Officiel de la République Française,
- **Loc. cit** : Loco Citato (même référence, sur la même page),
- **n°** : Numéro,
- **Op.cit.** : Opère Citato (Cité précédemment),
- **p.** : page,
- **pp.** : De page a la page,
- **P.U.F.** : Presses Universitaires de France,
- **R.A.S.J.E.P.** :Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques,
- **R .A.T.P.** : Régie Autonome des Transports Parisiens,
- **R.F.D.A.** : Revue Française de Droit Administratif ,
- **T.C.** : Tribunal des Conflits,
- **Vol .** : Volume.

مَقَامَةٌ

مقدمة

ينظر العديد من الفقهاء والمفكرين القانونيين إلى الدولة على أنها جسم خلاياها المرافق العمومية¹، هذه المرافق التي يتم انشاؤها لسبب وحيد، إنه وجود حاجة ذات نفع عام يجب تلبيتها، فمن هذا المنطلق يظهر أن دور الدولة يصب في خانة واحدة هو إشباع حاجات الأفراد في هذه الدولة.

بعبارة أخرى، فإن سبب وجود هذه المرافق نابع من ظهور حاجة للأفراد، تعمل الدولة على إشباعها بواسطة خدمات تؤديها هذه المرافق، لذلك فإن أهم معيار تقاس به درجة الرقي في المجتمع وازدهاره، هو مدى نجاح المرافق العمومية في تحقيق رغباته وإشباعها، وهذا من خلال ما تقدمه من خدمات كما ونوعا، وهو الذي يؤدي بنا إلى القول أن حجر الزاوية في هذه المعادلة، إنما يتمثل في ذلك الفرد المتلقي لتلك الخدمة والمنفع منها، والذي يطلق عليه تسمية "مرتفق المرفق العمومي"، في ترجمة لعبارة "Usager du service public" باللغة الفرنسية.

تطور مفهوم المرتفق، بحيث لم يستقر في نموذجه التقليدي، وهذا بفعل تطور مفهوم المرفق العمومي بحد ذاته، والذي سببته عدة عوامل، منها السياسية (ظهور ما يعرف بالديمقراطية التشاركية)، الاقتصادية (التوجه الليبرالي في تسيير المرافق العمومية)، أو القانونية (ظهور

¹ - كان المرفق العمومي يعرف بمعناه التقليدي أنه نشاط تديره أو تراقبه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، ويكون الغرض منه تلبية حاجات جماعية، فقد كان هذا التعريف يجمع بين عنصرين، الأول العنصر المادي المتمثل في النشاط الذي تحركه فكرة المصلحة العامة من أجل تلبية حاجات الجماعة، وأما الثاني فيتمثل في العنصر العضوي الذي يقصد به الهيئة العامة أو الجهاز العام الذي يمارس النشاط ويتولى تلبية الحاجات العامة.

اعتمد على المرفق العمومي كمعيار لتحديد مجالي تطبيق القانون والقضاء الإداريين، غير أن اقتحام الدولة ميادين كانت أصلا محفوظة للمبادرة الفردية، واستثمار القطاع الخاص في مجالات كانت محتكرة من طرف الدولة بمختلف هيئاتها، أدى إلى خلق ما يسمى أزمة معيار المرفق العمومي. انظر:

¹ - ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, *Droit administratif*, Berti édition, Alger, 2009, pp.211-212.

أجيال جديدة من الحقوق)، فهذه العلاقة الوثيقة بين المفهومين ساهمت بشكل كبير في التحولات التي عرفها المرتفق، حيث لم يعد ذلك الشخص الذي يلعب الدور السلبي في المعادلة (مجرد الانتفاع)، بل أصبح مدلول المصطلح يذهب أبعد من ذلك.

فالفقه الحديث ينظر إلى المرتفق بشكل مغاير ومختلف عما كان عليه الأمر حين ظهور نظرية المرفق العمومي، إذ أن ابتكار أنماط جديدة في تسيير المرافق العمومية، أدى إلى ظهور تصورات أخرى للمرتفق.

ومن أجل ضمان انتفاع أمثل للمرتفق من الخدمات التي تقدمها الدولة من خلال مرافقها، وجب حمايته وإحاطته بجملته من الضمانات، التي أغلبها مستمد من المبادئ التي تحكم المرفق العمومي (مبدأ المساواة أمام الخدمة العمومية، مبدأ اطراد واستمرارية المرفق العمومي، مبدأ تكيف المرفق العمومي) وهي المبادئ التي نجدها مكرسة في المنظومة القانونية الجزائرية، التي اجتهدت وتكيفت مع المستجدات الحديثة (السياسية والاقتصادية) التي عرفتها الدولة الجزائرية، بحيث أصبحنا نلمس نوع من التوسع في هذه الحماية لتشمل حقوق كانت غير معترف بها إلى وقت قريب، وهذا هو بيت القصيد بالنسبة لدراستنا هذه.

فإشكالية موضوعنا تتمحور حول: معاملة القانون الجزائري لمرتفق المرفق العمومي في

ظل التطورات التي شهدتها تسيير المرافق العمومية ؟

تسمح لنا محاولة الاجابة على هذه الاشكالية إذن، بدراسة تطور نظرة القانون الجزائري للمرتفق، ومدى مواكبة الحماية المقررة للمرتفق للتحولات التي طالت المرافق العمومية وطرق تسييرها، مع تبيان حدود هذه الحماية.

حاولنا التطرق من خلال هذا البحث إلى كل هذه النقاط، بانتهاج أسلوب وصفي تحليلي في غالب الأحيان، واستقرائي في بعضها، وفق خطة نستهلها في فصلها الأول بتحديد الإطار

مقدمة

المفاهيمي للمرتفق، حتى يتسنى لنا تمييزه عن بعض المصطلحات التي نجدها تأتي عوضا عنه، وهو خطأ كثير التكرار، ثم نبرز طبيعة الوضعية القانونية للمرتفق تجاه المرفق.

سنخرج بعدها في الفصل الثاني إلى قياس درجة الحماية التي يقدمها القانون الجزائري لكل الأشخاص باعتبارهم مرتفقين، مع اظهار حدودها، حتى تتبين لنا الخطوط الحمراء التي يجب على المرتفق عدم تجاوزها في علاقته بالمرفق.

أهمية الموضوع:

يبدو للوهلة الأولى أن دراسة المرفق العمومي أو أحد عناصره أمر قد تجاوزه الزمن¹، غير أن الزاوية التي نريد فيها دراسة الموضوع هي التي تبرز قيمته، فأهمية دراستنا تكمن في جانبين:

- فمن الجانب النظري، سوف لن نكتفي فقط بتحديد المفاهيم، وإنما سنعمل على إظهار الصور والأشكال الجديدة للمرتفق من جهة، وكذا طريقة تعامل النصوص القانونية مع هذا التطور، إلى جانب تقدير فعالية الحماية القانونية للمرتفق من جهة أخرى.

- وأما من الجانب العملي، فباعتبارنا كأفراد في هذا المجتمع، نكون في معظم الأحيان مرتفقين، وهذا ما سيسمح لنا بدراسة مدى التكريس الفعلي لهذه الحماية القانونية على أرض الواقع، خاصة مع ظهور أنماط جديدة ليبرالية في تسيير المرافق العمومية.

أسباب اختيار الموضوع:

تظهر زاوية الدراسة التي اخترناها أهمية موضوع المرتفق العمومي، وهو ما جعلنا نتحمس إليه، يضاف إليها اعتبارات شخصية وأخرى موضوعية.

¹- تعتبر أطروحة بيار لاروك حول "مرتفقي المرافق العمومية الصناعية في فرنسا" سنة 1933، أول دراسة من نوعها للمرتفق، ولكن رغم ذلك فإنه لازال يلقي نفس الاهتمام من طرف الباحثين القانونيين هناك.

انظر: Pierre LAROQUE, Les usagers des services publics industriels en France, th. Paris, Sirey, 1933.

Cité par : NICINSKI Sophie, *L'usager du service public industriel et commercial*, éditions L'Harmattan, Paris, 2001, p.36.

مقدمة

- بالنسبة للاعتبارات الشخصية، فتمثل في حصر وفهم مختلف الضمانات التي قررها المشرع الجزائري لنا كمرتفقين، باعتبارها حقوق يجب أن تكون مكرسة في الواقع العملي، فإذا كان الفرد دائماً ما يجد من يذكره بواجباته، فإنه نادراً ما يجد من يعلمه حقوقه.

- أما بالنسبة للاعتبارات الموضوعية، فتكمن خاصة في محاولة تسليط الضوء على موضوع مرتفق المرفق العمومي ومحاولة تقديم دراسة نوعية في هذا المجال، علماً أن الدراسات المحلية المتخصصة تكاد تنعدم في الجزائر وهي في غالب الأحيان دراسات تتعلق بالمرفق العمومي دون التطرق للمرتفق بشكل أدق، ما جعلنا نتكيف مع الوضع، ونستعمل المراجع الأجنبية خاصة فيما يتعلق بالمفاهيم، مع محاولة إبراز معاملة النصوص القانونية الجزائرية لمختلف النقاط المتطرق لها.

الفصل الأول : مضمون فكرة مرتفق المرفق العمومي

يصعب علينا الدخول في قلب الموضوع ومحاولة الإجابة على إشكالية البحث دون الخوض في تحديد هذا الفرد في الدولة الذي يمكن وصفه بالمرتفق، فالمنهج الأكاديمي يستلزم منا التمهيد أولاً بتوضيح مضمون فكرة مرتفق المرفق العمومي، وإزالة الغموض الذي يكتنفها، لذلك ستكون أول خطوة لنا هي محاولة تقديم هذا المرتفق وعرض بعض المفاهيم أو المصطلحات المشابهة له وتمييزه عنها، وهي تلك التي لاحظنا أن كثير من الباحثين يستعملونها خطأاً للتدليل على المرتفق (المبحث الأول).

سنعرج بعدها إلى تحديد طبيعة العلاقة القانونية التي تربط المرفق بمرتفقيه، خاصة مع تعدد أنواع المرافق العمومية، وتجدد أشكال تسييرها بسبب تطور دور الدولة، بفعل عوامل سياسية، اقتصادية ثقافية واجتماعية، فالمنطق والبدئية يقولان أن تغيير المعامل يؤدي إلى تغيير النتيجة، وهي المعادلة التي سنحاول التأكد منها في هذا الجزء من البحث (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم مرتفق المرفق العمومي

يعمد بعض الباحثين إلى استعمال مصطلح المرتفق للدلالة على المتعامل مع الإدارة، لكن الأغلبية منهم يلجؤون (جهلاً أو إهمالاً) إلى مصطلحات أخرى قد لا تؤدي نفس المعنى، ولا الأثر القانوني، وهو ما يجبرنا على محاولة تحديد صفة هذا المرتفق الذي نحن بصدد دراسته، وذلك بالبحث أولاً عن الشروط الواجب توفرها في المتعامل مع الإدارة حتى يكتسب صفة المرتفق (المطلب الأول).

ولعل ما يفسر هذا الخلط في استعمال المصطلحات في أغلب هذه الدراسات وحتى النصوص القانونية- إلى الحد الذي تم تجاهل هذا المصطلح بما فيه من دلالات قانونية، واستبداله بتلك المصطلحات- هو حداثة عهدنا به في المجال القانوني مقارنة بالمصطلحات الأخرى التي تقترب في معناها مع المرتفق، إلى جانب التطور المستمر الذي شهده مفهوم المرتفق بفعل بعض العوامل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحديد صفة مرتفق المرفق العمومي

يظهر من خلال تفحصنا للعديد من المراجع القانونية والدراسات الفقهية المتخصصة، عدم وجود تعريف دقيق وصريح للمرتفق، فهي تحاول فقط تقديم تعريف يشمل قدر المستطاع الشروط الواجب توفرها في المتعامل مع الإدارة ليكتسب هذه صفة.

في لمحة أولية وسطحية، فإن هناك من يرى أن المرتفق مرادف لمستعمل المرفق العمومي، المشروع العمومي أو كل ما هو مرتبط بالملك العام¹، وهو رأي مشوب بالقصور مثلما سيأتي توضيحه.

بالنسبة للفقه، فقد وجدنا بعض من المحاولات من هنا وهناك، ولكن ليست كلها بنفس الوضوح

¹ - « Utilisateur d'un service public, d'un ouvrage public, ou d'une dépendance du domaine public », voir : VAN LANG Agathe, GONDOUIN Geneviève, INSERGUEST-BRISSET Véronique, *Dictionnaire de droit administratif*, 6^e édition, Editions Dalloz, Paris, 2012, p.639.

فهناك من يختصر مرتفق المرفق العمومي في المستفيد من المرفق كالمخترطين مع الهاتف، المرضى في المستشفى، والطلبة في المدارس العليا والجامعات... الخ¹.

ومن يعرفه بأنه " كل فرد يدخل في علاقة مع المرفق العمومي بمناسبة الحاجيات المتعددة للحياة اليومية، أو بسبب الانتفاع من خدمة يقدمها المرفق العمومي وتلبي حاجات هذا الفرد أو من يشابهونه"².

كما نجد من يرى أن المرتفقون هم " الأشخاص الذين يملكون حق الانتفاع من الخدمات التي يقدمها المرفق، وذلك باستعمال المنشآت المادية للمرفق"³.

ورغم أن هذا التعريف فيه من الصحة ما فيه إلا أنه يكتنفه الغموض، وهو ما يؤدي بنا إلى تفضيل تعريف نراه أكثر دقة، حيث يكاد يتفق الفقه وحتى الاجتهاد القضائي بأن مرتفق المرفق العمومي هو " كل فرد أو مجموعة تدخل في اتصال وعلاقة مع المرفق العمومي للانتفاع من الخدمات المقررة"⁴.

بالنسبة للنصوص القانونية الجزائرية، فإننا لم نجد تعريف للمرتفق إلا ما ورد في الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة المصادق عليه سنة 2012⁵، وعليه فقد تم تبني التعريف الذي جاء فيه⁶، والذي ورد في المادة الأولى منه التي جاءت تحت عنوان "التعريفات"، حيث

¹ - BOUSSOUMAH Mohamed Amine, « Essai sur la notion juridique de services public », R.A.S.J.P.E., n° 03, 1992, p.485.

² - طاجين فريدة، مساهمة المرتفق في تسيير البلدية، مذكرة نهاية التربص، المدرسة الوطنية للإدارة، جوان 2003.

³ - « Des personnes qui ont le droit de jouir et de bénéficier de la prestation offerte par le service et qui, pour ce faire, utilisent les installations matérielles du service », voir : GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, *Droit du service public*, 3^e édition, Montchrestien, Paris, 2012, p.715.

⁴ - « Il est de doctrine et de jurisprudence constante de postuler que l'usager du service public est l'individu ou le groupe qui entre en contact, en relation avec le service public, afin de bénéficier des prestations prévues », Voir :

-TRAORE Seydou, *L'usager du service public*, Lextenso éditions, Paris, 2012, p.28.

⁵ - مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير سنة 2011، ج. ر. ج. ج. عدد 68، صادر في 16 ديسمبر 2012.

⁶ - تم تحرير هذا الميثاق في أربع (4) نسخ أصلية باللغات العربية، الانجليزية، الفرنسية والبرتغالية، انظر: المادة 38، نفس المرجع.

نقرأ فيها «...تعني كلمة "المستخدم" أي شخص قانوني أو طبيعي يطلب خدمة عامة،...»¹ في حين عرّف في ذات المادة، ولكن في النص المحرر باللغة الفرنسية كما يلي:

«...Usager : toute personne physique ou morale ayant recours aux prestations d'un service public »²

نلمس الترجمة الركيكة لهذا الميثاق (على الأقل في هذه المادة) وهو الأمر الذي تكرر في كثير من النصوص القانونية الأخرى مثلما سيأتي تبينه في مختلف مراحل هذا البحث، فنلاحظ كيف أن مصطلح "المستخدم" استعمل بدلا من "المرتفق" رغم اختلاف معنى المصطلحين، في حين استعمل المصطلح السليم في النص المحرر باللغة الفرنسية "usager"، كما ترجمت عبارة "personne morale" إلى "شخص قانوني" في حين أن المقصود هنا "شخص معنوي" !!!

يتضح من خلال ما تقدم أن صفة المرتفق لا تتوفر إلا بتوفر شروط معينة في الشخص المتعامل مع المرفق (الفرع الأول) ونظرا للخلط الذي لمسناه بينه وبين بعض المصطلحات القريبة منه في مختلف المراجع، فقد فضلنا القيام بمحاولة لتمييزه عنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شروط توفر صفة مرتفق المرفق العمومي³

نلاحظ إذن من خلال التعاريف السالفة الذكر اتفاقها صراحة أو ضمنا على شرطين أساسيين من أجل توفر صفة مرتفق في شخص ما، وهما وجود علاقة بين هذا الشخص وبين المرفق العمومي (أولا) من أجل الحصول على خدمة يقدمها له (ثانيا).

¹ - المادة الأولى من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مرجع سابق.

² - L'art. 1^{er} de la charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration, adoptée à Addis-Abeba, le 31 janvier 2011, J.O.R.A. n°68 du 16 décembre 2012.

³ - هناك من يختصرها في شرطين، الأول يتمثل في وجوب كون الخدمات التي يقدمها المرفق مباشرة وشخصية، أما الثاني أن يقوم المرتفق (ورد المنفع) بمسعى لإنشاء هذه الرابطة القانونية، ولكن هذا الرأي مردود عليه، فهناك مرافق عمومية تقدم خدمات للأفراد كافة ودون تخصيص (المرافق ذات الطابع الإداري)، كما أن الشخص الذي يسير في الطريق العمومي لا يسعى بذلك إلى خلق رابطة بينه وبين المرفق العمومي بقدر ما ينوي قضاء مصالحه، انظر: - سرحان ألبرت، الجميل يوسف، زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص ص. 68-69.

أولاً: وجود علاقة مع المرفق العمومي

يقول الفقيه جاك شوفالبي "لا وجود للمرفق العمومي إلا في/من خلال العلاقة التي تجمعها بمرتفقيه"¹، فلا يمكن إذن تصور المرتفق إلا بوجود تلك الرابطة القانونية مع المرفق العمومي. بقي أن نعرف طبيعة هذه العلاقة القانونية، بمعنى آخر هل أنها عامة أو فردية؟ هل يجب أن تصبغ في شكل اتفاق(عقد) أو يكفي أن ينظمها القانون؟

تختلف طبيعة صلة المرفق بمرتفقيه، وهذا حسب طبيعة المرفق العمومي بحد ذاته ونوع الخدمات التي يؤديها لهم، فقد تكون هذه الأخيرة غير مباشرة، بمعنى أن المرفق يقدمها للأفراد الذين يستفيدون من نشاطه دون تخصيص أفراد محددين، وفي هذه الحالة لا تنشأ روابط مباشرة بين المرفق وأولئك الأفراد، فلا يوجد بينهم والمرفق العمومي أي عقد أو اتفاق، ولا يتطلب الانتفاع من خدماته أية رابطة شخصية، فكل فرد في الدولة ينهل من السلم والأمان الذي يوفره مرفق الأمن سواء في الليل أو النهار، ونفس الشيء بالنسبة للطرق العمومية، المكتبات والمتنزهات العمومية... الخ².

في حين أن الأمر يختلف بالنسبة للمرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، فالمرتفق في هذه الحالة هو الذي يدخل في علاقة مباشرة مع المرفق العمومي دون أية وساطة، أي أن الخدمة التي يقدمها له المرفق يجب أن تستغل وتستهلك مباشرة من طرف المرتفق، فيرتبط المرفق بمرتفقيه بصفة فردية ومباشرة، وهو الرأي الذي درج عليه القضاء في فرنسا.

ونستدل في ذلك بالقرار الذي صدر عن محكمة استئناف باريس سنة 1991، أين طالب متجر "الربيع" الاعتراف له بصفة مرتفق، حتى يتمكن من مقاضاة مرفق عمومي ذو طابع صناعي

¹-« le service public n'existe que dans / par la relation qui l'unit à ses usagers », voir :CHEVALIER Jaques, « Figures de l'usager », in psychologie et science administrative, P.U.F., 1985, p.49. Disponible sur : https://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiI9uVrP3MAhVLbxQKHV2HCWIOFggaMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.upicardie.fr%2Fcurapprevues%2Froot%2F17%2Fchevallier.pdf&usg=AFQjCNFJJzIKHKqr_EeLtaaYvgI8pk_gg&bvm=bv.123325700.d.d24. Consulté le 28-09-2015.

²- محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة و حتمية استدامتها: دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، 2012، ص ص. 224-223.

وتجاري يتمثل في R.A.T.P، ويطالب بتعويضه عن الضرر الذي لحقه بسبب التوقف الطويل عن الخدمة لخط النقل المحاذي للمتجر، ما أدى إلى انخفاض كبير للزبائن عنده. وقد قضى مجلس قضاء باريس برفض الدعوى، لأن المدعي المتمثل في "متجر الربيع" لا يحوز صفة مرتفق ل R.A.T.P؛ كونه ينتفع من الخدمات (النقل) التي يقدمها مسير هذا المرفق بشكل غير مباشر باعتبارها تمر فقط بمحاذاة المتجر¹، فيجب أن تكون هناك علاقة مباشرة ودون وساطة تربطه بالمرفق العمومي عندما يكون ذي طابع صناعي وتجاري.

ثانياً: الحصول على الخدمة العمومية

حتى لا يتم الخلط بين الخدمة العمومية والمرفق العمومي بمفهومه الوظيفي²، رأينا أنه يجب أولاً تحديد مفهوم "الخدمة العمومية" التي نحن بصدد دراستها.

أ- تعريف الخدمة العمومية:

"الخدمة" مصطلح اقتصادي بالأساس، وقد اختلفت وجهات نظر الفقهاء حولها، ما أدى إلى تعدد التعاريف وتنوعها بحسب وجهة نظر كل منهم، ومدى تركيزهم على جانب معين.

- تعرف الخدمة بأنها "نشاطات غير ملموسة تهدف أساساً إلى إشباع حاجات ورغبات المستهلك، وتحقق له المنفعة"³.

- وهناك من يعرفها بأنها "أوجه نشاط غير ملموس تهدف إلى إشباع الرغبات والاحتياجات عندما يتم تسويقها إلى المستهلك الأخير أو المشتري الاصطناعي مقابل دفع مبلغ معين من المال، ولا يجب أن تقتصر هذه الخدمات ببيع منتجات أخرى"⁴.

¹ - NICINSKI Sophie, op.cit., p.92.

² - مثلما لاحظناه في أغلب الدراسات العليا التي ترجمت المرفق العمومي باللغة الفرنسية (service public) إلى خدمة عمومية، في حين أن هذه الأخيرة يقابلها في اللغة الفرنسية مصطلح "prestation publique".

³ - يطو رزيقة، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2012، ص.45.

⁴ - تيتام دليلة، تسويق خدمة الطرود البريدية في قطاع البريد و المواصلات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص.30.

- كما تعرف "أي فعل أو أداء يمكن أن يحققه طرف ما إلى طرف آخر، ويكون جوهره غير ملموس، ولا ينتج عنه أي تملك، وأن إنتاجه قد يكون أو لا يكون مرتبطا بإنتاج مادي"¹.

نستنتج أن الخدمة أساسا إنما هي:

- عبارة عن أعمال أو نمط من الأداء الفعال الهادف،

- تكون في الغالب غير ملموسة، وهو فارق جوهري للتمييز بين السلعة والخدمة، مثلما ركزت عليه معظم التعاريف²،

- قد ترتبط أولا ترتبط الخدمة بمنتوج مادي ملموس،

- الهدف الأساسي للخدمة هو تحقيق منفعة للمستفيد وإشباع حاجته وتحقيق رضاه³.

تكون الخدمة عمومية عندما ترتبط بمرفق عمومي، سواء كان مسيرا بشكل مباشر أو غير مباشر، فقد ارتبط مفهوم الخدمة العمومية بنشأة الدولة كسلطة ذات سيادة، وزيادة تدخلها في مختلف المجالات من أجل إشباع الحاجات العامة هو الذي حفز الفقهاء لدراسة هذه الخدمات، وحاولوا من خلال هذه المعطيات تعريف الخدمة العمومية.

فتعرف الخدمات العمومية على أنها "منتجات غير ملموسة تستهدف إشباع الحاجات العامة التي يفشل الأفراد في إشباعها كليا أو جزئيا".

وهناك من يقدم تعريف آخر يبدو أكثر شمولية ودقة يعتبر أن الخدمات العمومية هي "المنتجات التي تستهدف إشباع الحاجات العامة وأفراد المجتمع بصورة دائمة، والتي يحترم القائم على إدارتها المساواة والاستمرارية، والموجه إلى أكبر عدد من الجمهور سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وهذه الخدمات يمكن أن تقدم من طرف القطاعين العام والخاص، ولكن عادة ما تقدم من طرف القطاع العام".

¹ - يقصد بعدم التملك أن الخدمة يمكن الانتفاع بها ولا يمكن التمتع بحق امتلاكها عند الحصول عليها، انظر: عدمان مريزق، واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية العمومية: دراسة حالة المؤسسات الصحية بالجزائر العاصمة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص 36، 38.

² - انظر: عدمان مريزق، مرجع سابق، ص 37.

³ - يطو رزيقة، مرجع سابق، ص 45.

أما خبراء الإدارة، فقد عرفوا الخدمات العمومية بأنها "تلك الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته، والتي يجب توفيرها للسواد الأعظم من الشعب، على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات"¹.

ب - خصائص الخدمة العمومية:

تتمتع أغلب الخدمات العمومية بخاصيتين أساسيتين:

- هدف الخدمة هو المصلحة العامة²: باعتبارها نتيجة لنشاط مرفق عمومي، فإنها تهدف دائما إلى تحقيق المنفعة أو المصلحة العامة، فهذه المرافق تسعى إلى تعظيم الربح الاجتماعي على الربح المادي، لكن هذا لا يمنع تحقيق أرباح معقولة³.
- الاستقلالية عن السوق: أو ما يسمى بغياب منطق السوق، فالخدمات التي تقدمها الهيئات العمومية سواء المجانية منها أو التي يدفع عنها المواطن رسوما، تفتقد إلى خاصية التبادل المباشر الذي يحدث في النشاط الاقتصادي بين المتعاملين، إذ يحصل المرتفق على الخدمة دون دفع ثمنها بشكل مباشر أو واضح، أي أن رقابة الزبون التي تميز النشاط الاقتصادي تغيب عن علاقة الخدمة العمومية، فضلا على أن الخدمة العمومية ذات الطابع الإداري ليس لها سوق أصلا، فالتبادل بين المرتفق ومقدم الخدمة (المرفق العمومي) منعدم هنا⁴.

¹- يطو رزيقة، مرجع سابق، ص ص. 51-54.

²- لا يمكن اعتبار المصلحة العامة مجموع المصالح الخاصة، بالرغم من أنها لا تبتعد في جوهرها من المصالح الخاصة للأفراد، فهذه الفكرة نسبية، متغيرة ومطاطة، ومضمونها يختلف من دولة لأخرى، إذ يمكن لواقعة ما أن تمثل مصلحة عامة في دولة ما، بينما تكون نفس الواقعة متعارضة مع المصلحة العامة لدولة أخرى، وكمصطلح قانوني فإن المصلحة العامة تعني "كل ما هو لخير الجمهور ومنفعة الجميع، وكل ما فيه فائدة مشتركة بين الناس" نفس المرجع، ص ص. 57-58.

³- تيتام دليلة، مرجع سابق، ص. 41.

⁴- براينيس عبد القادر، التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية: دراسة على قطاع البريد و الاتصالات في الجزائر، أطروحة نيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص ص. 126-128.

الفرع الثاني: تمييز مرتفق المرفق العمومي عن بعض المفاهيم المشابهة

إن الإجابة على إشكالية هذه الدراسة لن تتحقق دون تمييز المرتفق عن بعض المفاهيم المشابهة له، فقد لاحظنا أثناء البحث في مختلف المراجع الفقهية وحتى القانونية عدم التدقيق في المصطلحات المستعملة، فنجد مثلا أغلب الدراسات الأكاديمية تستعمل مصطلح "المستعمل"، "المستفيد" أو "المنتفع"، "المواطن"¹، ونفس الشيء بالنسبة للنصوص القانونية، وهذا راجع إلى ترجمة غير سليمة لمصطلح "usager" باللغة الفرنسية.

أولاً: عن المُدار De l'administré²

أثناء دراسة علاقة الإدارة بالمتعاملين معها، فإن استعمال مصطلح مُدار "administré" يختلف تماما عن استعمال مصطلح مرتفق "usager". وبالنسبة للجزائر، فإننا لم نجد أي دراسة أو نص قانوني يعرف المُدار، وعليه فإننا سنعتمد على المراجع الأجنبية في هذا المجال. يقصد بالمُدار في القانون الفرنسي " كل شخص يكون بسبب جنسيته أو بسبب وضعيته تجاه الجمهورية (الفرنسية) خاضع لقواعد القانون العام، بحيث تجعله صاحب حقوق و واجبات تجاه السلطات الإدارية"³.

¹- باعتبار أن هذه الصفات قد تتوفر مرة واحدة في نفس الشخص أو بالتناوب، راجع في ذلك:

-NICINSKI Sophie, op.cit., p.44.

²- فضلنا استعمال مصطلح "مُدار" باعتباره الأقرب في المعنى على كثير من المصطلحات التي صادفناها والتي لا تعكس المعنى الحقيقي لمصطلح "administré"، فناهيك عن المصطلحات التي سندرسها في هذا الفرع قصد تصحيح المفاهيم، فقد وجدنا من استعمل مصطلح "مديرا"، و الذي يوحي بأن الفرد هو الفاعل، في حين أنه يخضع للعمل الإداري، وهناك من يستعمل مصطلح "مرؤوس السلطة الإدارية"، وهذا غير صحيح ويثير اللبس، لأن المرؤوس مثلما هو معلوم في الفقه والقضاء الإداري هو الذي يرتبط بعلاقة قانونية مع رئيسه في السلم الإداري ، انظر حول ذلك:

- مصطلح "مدير" : بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية: دراسة مقارنة: الجزائر، تونس، فرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، ابن عكنون، الجزائر، 2005-2006، ص. 163.
- مصطلح "مرؤوس السلطة الإدارية"، انظر: غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، ابن عكنون، الجزائر، 2009-2010، ص.09.

³-« L'administré est celui qui est en raison de sa nationalité ou de sa situation vis-à-vis de la République française est soumis à des règles du droit public qui le rendent titulaire de droits et obligations vis-à-vis des autorités administratives ». voir :NICINSKI Sophie, op.cit., p.43.

نفهم من خلال هذا التعريف أن مصطلح "مُدار" أوسع من مصطلح المرتفق، فمهما كان موقعه، فإن المرتفق يبقى دائما مُدارا، إذ أن كل من المقيم، المسافر أو الساكن في إقليم الدولة و بغض النظر عن عمره، طبقته الاجتماعية والمهنية أو جنسيته، فإنه يخضع لمجموعة من قواعد القانون العام لتلك الدولة، والتي تضمن ممارسة حقوقه وتفرض عليه جملة من الواجبات¹، بالتالي فإن المرتفقين ما هم إلا فئة من المُدارين².

غير أن كل من المصطلحين يحيلان إلى صور متباينة للعلاقة التي تتشكل بين المرفق العمومي والأشخاص، فالمُدار يمثل الصورة السلبية للإدارة وهيمنتها، في حين أن المرتفق صورة تدل على خضوع الإدارة لمستلزمات نشاطها ومهامها.

يثير مصطلح "مُدار" مسألة فرض هيمنة من جهة واحدة، ويتضمن نموذج إداري مؤسس على السلطة والخضوع تجاه الإدارة، لكونه المعني بأعمال الإدارة والمُنظَم بهيئاتها، فالمُدار يمثل شخص هادئ ووديع مثلما يعبر عنه الفقيه "جاك شوفاليي"، وعلى النقيض فإن مصطلح المرتفق، يحيل إلى علاقة تعامل مزدوجة، ويستلزم نموذج إداري مؤسس على التبادل، التجاور والحرية، لأن المرتفق يبقى حرا في خياراته تجاه التجهيزات التي توفرها له الإدارة والخدمات التي تعرضها عليه، ما يجعله مستقل نسبيا عنها³.

يمثل المُدار إذن مظهرا من مظاهر الدولة الحارسة Etat gendarme، أما المرتفق فإنه يجسد دولة الرفاهية أو دولة التجارة والصناعة Etat providence⁴.

إن الخلط بين هذين المصطلحين لا نجده على مستوى الدراسات الأكاديمية فقط، فحتى في النصوص القانونية التي تنظم علاقة الإدارة بمرتفقيها يكتنفها نوع من الغموض عند استعمالها لمصطلحات "مُدار" أو "مرتفق"، وهذه اللامبالاة يمكن تفسيرها من حيث أن العلاقة بين المرافق ومرتفقيها كانت ولمدة طويلة مسألة مرادفة لتلك التي تنظم العلاقات بين الإدارة والمُدارين⁵،

¹-GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p.724.

²- CHEVALIER Jaques, op.cit., p.36.

³- Ibid., p.37.

⁴- NICINSKI Sophie, op.cit., p.43.

⁵-GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p.720.

وأبرز مثال على ذلك المرسوم رقم 88-131¹ الذي جاء في نسخته العربية تحت عنوان "ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن"، في حين باللغة الفرنسية فقد جاء تحت عنوان "organisant les rapports entre l'administration et les administrés" فنجد في النص باللغة العربية ورد مصطلح "مواطن"، في حين باللغة الفرنسية يستعمل مصطلح "administrés"، وهي ترجمة غير سليمة تعودنا عليها في كثير من النصوص القانونية الجزائرية.

ثانياً: عن المواطن Du citoyen

يعرف المواطن بأنه " ذلك العضو في المجتمع، ينتمي بدوره إلى دولة، يتمتع بأهلية لممارسة الحقوق المدنية والسياسية (التصويت، القابلية للانتخاب... الخ)"².

كما يمكن تعريفه بأنه " عضو من مجموعة سياسية منظمة، وبالتحديد الشخص الذي يحق له المشاركة في التعبير عن السيادة، خلافا للأجنبي"³.

إن مصطلح "المواطن" يحيل في الغالب إلى الحقوق المدنية والسياسية، ما يجعل استعماله يكون أكثر في المجال السياسي عن المجالات الأخرى.

يحدث كثير أن تكون صفتي المواطن والمرتفق في شخص واحد، وذلك عندما يكون هذا الفرد المتلقي للخدمة العمومية، مرتبط أيضا بالدولة المقدمة لهذه الخدمة عن طريق جنسيتها، ولكن هذا لا يمنع من وجود اختلاف بين المصطلحين.

- عند تعريفنا للمرتفق، قلنا بأنه قد يكون شخص طبيعي أو معنوي، ينتفع بشكل مباشر أو غير مباشر من الخدمة العمومية، في حين أن المواطن مثلما بيناه أعلاه هو شخص طبيعي دائماً، فلا تدخل بذلك الأشخاص المعنوية ضمن فئة المواطنين.

- يرتبط المواطن بالدولة عن طريق علاقة قانونية هي الجنسية، بمفهوم المخالفة، فإن كل من لا يحمل جنسية الدولة هو أجنبي عنها، بينما المرتفق قد يكون مواطناً، كما قد يكون أجنبياً، لأن

¹ - مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج. عدد 27، صادر في 06 جويلية 1988.

² - ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، البلدة، 1998، ص 51.

³ - « Membre d'une communauté politique organisée, spécialement celui ou celle qui a le droit de participer à l'expression de la souveraineté, notamment par opposition à étranger » voir :
- ROUQUETTE Rémi, Dictionnaire du droit administratif, Editions du Moniteur, Paris, 2002, p.139.

المعيار المحدد لصفة المرتفق هو الارتباط بالمرفق العمومي من أجل الحصول على الخدمة¹.

يمكن إثارة مسألة مهمة في هذا المقام، تتعلق بالترجمة غير السليمة للمصطلحات المستعملة في المرسوم رقم 88-131 السالف الذكر، فبالعودة إلى المادة الأولى منه، فإنها تنص "ينظم هذا المرسوم العلاقات بين الإدارة والمواطنين"²، وما نفهمه من استعمال مصطلح "المواطنين" هو أن النص القانوني قد استبعد كل من الأشخاص المعنوية والأجانب من نطاق تطبيقه، لكن بالعودة إلى النص الأصلي باللغة الفرنسية، نجد أن مصطلح "administré" هو المستعمل، والذي يشمل الأشخاص المعنوية وحتى الأجانب.

فكان الأخرى إذن استعمال مصطلح يقترب إليه في المعنى (مثل مصطلح المُدار)، وإن كان يحمل في طياته هيمنة الإدارة والخضوع لأوامرها، عوض استعمال مصطلح "المواطن" الذي يخرج الأشخاص المعنوية والأجانب من مجال تطبيقه.

ولو أنه فيما يتعلق بمسألة إدراك القصد من النص وتفسيره، فإنه يجب الرجوع في غالب الأحيان إلى النص الأصلي (الذي يكون عادة مقتبسا من القانون الفرنسي)، وبالنتيجة فإن مجال تطبيق المرسوم السالف الذكر يمتد إلى الأشخاص المعنوية والأجانب.

ثالثا: عن المستفيد أو المنتفع³ Du bénéficiaire

يشترك كل من المرتفق والمستفيد في كونهما فئتين تدخلان ضمن فئة الخاضعين للسلطة العمومية (des administrés)، وأنهما ينتفعان من الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية، وهو ما

¹ - راجع في ذلك:

- غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.9.

- **DONIER Virginie**, « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », *R.F.D.A.*, n°1, 2008, Dalloz, Paris, p.13.

² - المادة الأولى من مرسوم رقم 131/88، مرجع سابق.

³ - هناك من الفقه من يطلق على الفرد الذي يكون على علاقة مباشرة بالمرفق (ذو الطابع الصناعي والتجاري) ويتلقى خدماته بشكل منفرد مصطلح "منتفع"، في حين إذا لم تربطه بالمرفق علاقة مباشرة (المرافق الإدارية خصوصا)، فيفضل تسميته "مستفيد"، انظر في ذلك:

محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1970، ص.155.

جعل الكثير من الباحثين يعتبرون المرتفق هو المستفيد من المرفق العمومي¹، أو على الأقل مستفيد غير مباشر منه، بحيث ينتفع من خدماته دون أن تربطه علاقة فردية ورسمية به، مثل الدفاع، الشرطة، المواصلات، لأنها تقدم خدمات موجهة للعامة، فلا يمكن تقسيمها على الأفراد². وقد صادفنا من المحاولات التي عرفت المستفيد أو المنتفع بأنه "ذلك الشخص الذي لا تربطه بالمرافق العمومية أو السلطات العمومية التي تدير هذه المؤسسات أية رابطة خاصة، فلا يوجد بينه وبين السلطات العمومية أي عقد أو اتفاق، ولا تستلزم إدارة المرافق العمومية وتنظيمها إنشاء روابط أو صلات خاصة بينها وبين المستخدمين"³.

ولكن الفرق بين هذين المصطلحين كبير في بعض المجالات ويضيق في أخرى، فإذا كانت التباين يتلشى في الحالة التي يقدم المرفق خدماته بصفة عامة للجمهور ودون أي تخصيص مثلما هو الحال عليه بالنسبة للمرافق الإدارية، حيث يكون المرتفق هنا هو المنتفع والمستفيد، فإنه يظهر الفرق بين هذه الصفات والفئات في الحالة التي يكون فيها المرفق العمومي يقدم خدمات فردية وشخصية، وهو الغالب في المرافق العمومية الصناعية والتجارية.

يميز الفقه هنا بين المرتفق والمنتفع أو المستفيد في كون الأول هو الذي يتلقى خدمة فردية ومباشرة من طرف مستغل المرفق⁴، ويرتبط به بعلاقة مباشرة، فيكون مثلا المشترك مع مرفق توريد المياه هو المرتفق، أما أفراد عائلته فهم مستفيدون بشكل غير مباشر من تلك الخدمة وليسوا مرتفقين.

رابعاً: عن المستعمل De l'utilisateur

كثيراً ما يستبدل خطأ مصطلح "المرتفق" بمصطلح "المستعمل"، مثلما نجده في النصوص القانونية، رغم أنهما غير مترادفين⁵، ولا يؤديان نفس المعنى، لذلك يجب التمييز بينهما.

¹-NICINSKI Sophie, op.cit., p.90.

²- CHEVALIER Jaques, op.cit., p.42.

³- فاضلي رابح، حقوق الأفراد إزاء المؤسسات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع المؤسسات، كلية الحقوق ابن عكنون، الجزائر، 2008، ص.74.

⁴ - NICINSKI Sophie, op.cit., p.90.

⁵- GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p722.

إن المستعمل ليس بالضرورة هو "المرتفق"، فقد يستعمل الشخص منشآت المرفق العمومي، ولكن ليس من أجل إشباع حاجة شخصية، أي ليس بغرض الحصول على الخدمة العمومية، فالموظف في الجامعة، أو الطبيب والممرض في المستشفى، قد يستعملون منشآت المرفق العمومي، ولكنهم ليسوا مرتفقين بالمعنى الذي وضحناه، لأنهم لا يبيغون من وراء ذلك إشباع حاجة أو الحصول على الخدمة التي يقدمها المرفق(التعليم والصحة في هذا المثال)، وإنما يساهمون في تقديم الخدمة العمومية، هذا من جهة.

من جهة أخرى، فإن مصطلح "المستعمل" يوحي إلى وجود شيء ما(منشأة) يستعمله الفرد من أجل الحصول على الخدمة، ربما هو المرفق العمومي بحد ذاته وهو ما قصده المشرع الجزائري عند ترجمته لمصطلح "usager"، ولكن مصطلح "المستعمل" يستلزم صدور فعل ايجابي أو طلب من أجل الحصول على الخدمة العمومية، في حين أن المرتفق قد يحصل عليها دون صدور أي فعل منه، مثل الذي يسير في الطريق ليلا تحت الإنارة العمومية، أو غير ذلك من الأمثلة التي قد نجدتها في المرافق العمومية التي تقدم خدمات غير مباشرة، ودون قيام الشخص بأي خطوة تفيد طلب استعمال المرفق العمومي، ولكن رغم ذلك فهذا الشخص يعتبر "مرتفقا" بالمعنى القانوني الذي تم شرحه.

لذلك فنرى أنه كان على المشرع تفادي استخدام مصطلح "المستعمل" في كثير من النصوص القانونية (خاصة تلك المتعلقة بقوانين المرور والمياه)، لأنها لا تؤدي بالضرورة المعنى الذي ابتغاه أين قصد به "المرتفق"، بدليل أن المصطلح المستعمل في النصوص المحررة باللغة الفرنسية هو "usager".

المطلب الثاني: تطور مفهوم المرتفق (تأثير العلاقة بالمرفق على مفهوم المرتفق)

كان لبروز المرفق العمومي ودوره في الحياة العامة أثرا كبيرا في ميلاد المرتفق، و قد ساهمت الآراء الفقهية حول الدور الذي يجب أن تلعبه الإدارة، في مزاحمته للمُدار وتعويضه في المجال القانوني (الفرع الأول)، ثم جاء الدور عليه لينافس بعض المصطلحات الاقتصادية التي طفت إلى السطح بفعل الأفكار الليبرالية، التي وجدت المجال بفعل الانسحاب التدريجي للدولة في بعض الميادين وتركها المجال للمبادرة الحرة، وظهور طرق جديدة في التسيير العمومي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: من مدار إلى مرتفق

لم يكن استبدال مصطلح "مدار" في النصوص القانونية بالمرتفق من باب الاعتباط، فالدور المختلف للإدارة مقارنة بما كان عليه، كان يجب أن يرافقه تحديد جديد للمتعاملين معها خاصة المدار، الذي أصبح يمثل بالمرتفق.

أولاً: تصور جديد للإدارة

لا طالما كانت الإدارة تسمو على الأفراد في علاقاتها معهم، وذلك من خلال السلطات التي تتمتع بها والتي تعمل بها على تنفيذ ما تمليه قوانين الدولة، ففكرة السلطة سيطرت إلى غاية نهاية القرن 19 على نظام علاقة الإدارة بأفراد المجتمع، بعدها ظهرت أفكار جديدة غيرت تلك النظرة التقليدية لعل أبرزها قد نبع من مدرسة المرفق العمومي التي يتزعمها الفقيه "ليون دوجي"، هذا الأخير أتى بفكر جديد يرى أن سبب خضوع المحكومين لسلطة الحكام ليس لوجود قوة وسيادة ما يسمى الدولة - التي ينكر وجودها أصلاً- ولكن لوجوب توافق تصرفاتهم مع ما يمليه القانون، فيقع على الحكام واجب العمل على تحقيق التضامن الاجتماعي وتطويره، وبأخذون على عاتقهم مشاريع المصلحة العامة الضرورية في الحياة الجماعية¹.

يشكل المرفق العمومي بالنسبة لهذه المدرسة أساس وحد سلطة الحكام في نفس الوقت، إذ تفسر هذه السلطة في وجوب إشباع رغبات الجمهور، من هنا يتحول الحق في الأمر إلى واجب

¹-CHEVALIER Jaques, op.cit., p.39.

التسيير، وهذا الرأي ليس حكرا على مدرسة المرفق العمومي فقط، فحتى "موريس هوريو" يعتبر المرفق العمومي نقطة التقاء كل من الإدارة والقانون الإداري، لكونه حسب هذا الفقيه سبب وجود الأشخاص الإدارية، وأن السلطات التي تحوزها هذه الأخيرة تجد سببها في وجود المرفق العمومي القائم في حد ذاته على وجود مصلحة عامة¹، فتمارس هذه السلطات والامتيازات في هذا الإطار، ويشكل بذلك المرفق العمومي مبدأ الحد الذاتي الموضوعي للسلطة العمومية²، وذلك بفعل توغل فكرة "الخدمة" في دواليب التنظيم الإداري، وجعل من السلطة التي يمتلكها الموظفون العموميون مجرد وسيلة لإنجاز مهمتهم المتمثلة في أداء "الخدمة العمومية".

اجتمعت كلمة الفقه حول فكرة المرفق العمومي، وأصبح حجر الزاوية بالنسبة للقانون العام (الإداري) بعدما تخلص من الانتقادات التي طالته، واعتبر المرفق العمومي بأنه من سيكفل عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطتها، فأزال بذلك كل الأوهام حول السيادة المطلقة والسمو غير المحدود للسلطة العمومية، كما أظهر للعيان أن الإدارة وجدت من أجل المُدارين وليس الحكام، فاستبدلت السلطة بالوظيفة، وتحول الحق في القيادة إلى واجب في التسيير³.

أدى هذا التطور إلى تغيير في مفهوم الأعباء الإدارية، لأن فكرة المرفق تستلزم بالضرورة فكرة الخدمة، وبمجرد أن تكون الإدارة مجبرة على توجيه أعمالها بحسب رغبات الجمهور، فإن أشكال تدخلها تتغير، لذلك لم تعد تلك الطرق التقليدية لتأطير التصرفات- والتي تبرز هيمنة الإدارة على المجتمع- كافية أو متكيفة مع الوضع، لأن المُدارين ارتقوا في مطالبهم، ومنتظرون من الإدارة أن تمكنهم من منافع بشروط أفضل من تلك التي يقدمها السوق، فأصبحت الإدارة في ثوب المرفق مجبرة على توفير الخدمات العمومية، وهو ما ولد ضغطا مستمرا عليها بفعل التسيير العمومي خارج السوق، حيث أخذت على عاتقها المقتضيات الملحة والمتعددة للأفراد والجماعات، في محاولة منه لمواجهة هذا التدفق للطلبات.

تركت الأوامر المجال للخدمة، وتحولت الإدارة من هيئة للسلطة والإكراه إلى موزع للهبات

1- GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p.64.

2-« Principe d'autolimitation objective de la puissance publique », voir : CHEVALIER Jaques, op.cit., p.39.

3- Loc.cit.

والمنافع، مثلما يعبر عنه "ليون دوجي" فإن الحكام لم يعودوا أعضاء لتلك الهيئة العمومية التي تسيطر، بل هم مسيرو أعمال الجماعة¹.

وقد كان لظهور هذا النوع من الإدارة المسيرة للحياة اليومية والمقدمة للخدمات، أثر في تلك العلاقة التي تربطها بالجمهور، وهذا التغيير الذي طرأ على مفهوم المؤسسة الإدارية توافق مع بروز تصور جديد للمُدار، فقد تحول إلى مرتفق ذوي علاقات خاصة ومشروعة مع المرافق العمومية حسب نوع الخدمة المنتظرة.

ثانياً: تصور جديد للمُدار

الإدارة المهيمنة والمتسلطة لم تعرف سوى الخاضعين²، إذ أن المُدار في موقع أدنى مقارنة مع هيئة تتمتع بشرعية غير قابلة للجدال، ومفروض عليه واجب الانصياع لأوامرها، فلم يكن قادر على الإفلات من اليد الحديدية للإدارة التي تملك قوة فرض التزامات عليه دون رضاه بواسطة سلطتها وامتيازاتها، وكان مجبراً على العمل والالتزام بتلك التعليمات تحت تهديد العقوبة (الجزاء)، وحتى وجود القاضي الإداري لم يكن كافياً للتخلص من وضعية الخضوع تلك.

فرغم الضمانات التي تحصل عليها المُدار ضد الإدارة، إلا أن إعادة الاعتبار الحقيقية إليه كانت أساساً بظهور إدارة المرفق، إذ لم يعد أمام هذه الإدارة التي تسعى لإشباع الحاجات، جمهور خاضعين هادئين، و لكن مرتفقين متشددين في مطالبهم.

ظهر المرتفق بالتالي في ثوب المستفيد من النشاط الإداري، فهو لا يشبه ذلك الشخص الخاضع للتصرفات الانفرادية الإدارية، لأن المعادلة قد انقلبت وتغيرت معها موازين القوى.

ترجمت هذه القطيعة مع المفهوم التقليدي القائم على الخضوع في الميدان القانوني، باستفادة المرتفق من ضمانات تحميه من تسلط الإدارة بل وتمكنه من حق الرقابة عليها، والتأثير على سيرها، من خلال مبادئه التي يقوم عليها المرفق العمومي (المساواة، التكيف، الاستمرارية).

ظهر مصطلح " المرتفق " وظهرت معه صورة جديدة لعلاقة الإدارة مع الجمهور، وبرزت إدارة

¹-« Les gouvernants ne sont plus les organes d'une personne publique qui commande ; ils sont les gérants d'affaires de la collectivité » DUGUIT Léon., *Traité de droit constitutionnel*, Fontenmoing, tome 2, 3 édition, 1928, pp.59-60. Cité par : CHEVALIER Jaques, op.cit., p.40.

²- *Ibid.*, p.41.

الخدمة جعل المُدار من موضوع هادئ و وديع إلى شخص فاعل ونشيط هو "المرتفق"، وهذا النمو المستمر والتحويلات التي تشهدها المرافق العمومية أعطى لهذه الصورة الجديدة أهمية متصاعدة، فأصبحت علاقة الإدارة بالجمهور تميل أكثر فأكثر إلى هذا النموذج المعتدل¹، وما حذف صورة "المُدار" لتعويضها بصورة "المرتفق" إلا دليل على هذا التوجه².

الفرع الثاني: تأثير السوق على مفهوم مرتفق المرفق العمومي

لقد كان لظهور مدرسة المرفق العمومي الأثر الكبير في التخفيف من حدة وضعية الهيمنة والخضوع التي كان فيها الأفراد، وأدى ذلك إلى تغيير في المصطلح المستعمل لتعيين متلقي الخدمة العمومية، فترك بذلك المُدار المجال لصالح المرتفق، ولكن حتى هذا الأخير لم يكن في منأى عن التصورات الجديدة، وذلك بفعل الأفكار الليبرالية التي توغلت في شتى المجالات بما فيها المرافق العمومية.

أولاً: المرتفق زبون!

ليس غريباً أن يتبادر إلى الأذهان مصطلح آخر مكان المرتفق عندما يكون الانتفاع من الخدمات العمومية مقابل ثمن (مثلما هو الحال عليه في المرافق الصناعية والتجارية) والذي يستعمل عادة لتحديد متلقي هذه الخدمات، وهو "الزبون"³.

ككل الأفكار والمفاهيم الجديدة في مختلف العلوم الاجتماعية، فإن هذا التصور قوبل بموجة من الرفض والانتقادات (خاصة في فرنسا) استناداً إلى بعض النقاط والحجج، بحكم أن كلا من المصطلحين "المرتفق" و "الزبون" يحيلان إلى مفهومين مختلفين وصورتين متميزتين⁴، فصفة الزبون وما لها من خصائص، وما ينتج عنها من آثار، تتعارض وتتناقض مع مفهوم المرفق العمومي، ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار متلقي الخدمة العمومية زبونا بحسب زعمهم،

¹- CHEVALIER Jaques, op.cit., p.43.

²- وهو الملاحظ في مختلف النصوص القانونية، حيث لم يعد يستعمل مصطلح "مُدار administré"، وتم تعويضه بمصطلحات أخرى كالمرفق، المواطن، المستعمل،... الخ.

³- ROUQUETTE Rémi, op.cit., p.821.

⁴- FRISON-ROCHE Marie-Anne, La dialectique entre service public et clientèle : vers une nouvelle régulation, in Clientèle et concurrence. Approche juridique du marché, Travaux du CREDA, Litec, 2000, p.37. Disponible sur : http://mafr.fr/IMG/pdf/5-2.18_Service_public_clientle_2001.pdf. Consulté le 08-08-2015.

وهذا يعود لعدة أسباب:

- لا يدخل المرفق العمومي حسب التصور الفرنسي خاصة، ضمن المجال أو العالم التجاري، في حين أن الزبون هو الذي يحق له الامتلاك مقابل ثمن (علاقة تجارية).

- لا يمكن اعتبار المرتفق في حالة المرافق العمومية الإدارية زبونا، لأنها تقدم خدمات ذات طبيعة إدارية، وهذه الأخيرة ليس لها سوق، كما أن قرار التعامل مع المرفق العمومي الإداري ليس في أي حال قرار شراء¹.

- إن الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية سواء المجانية أو التي يدفع عنها المرتفق رسوما تفتقد إلى خاصية التبادل المباشر الذي يحدث في النشاط الاقتصادي بين المتعاملين، إذ يحصل المرتفق على الخدمة دون أن يدفع ثمنها بشكل مباشر أو واضح، ما يجعل من رقابة الزبون التي تميز النشاط الاقتصادي غائبة عن علاقة المرفق العمومي².

- يرى البعض أن مفهوم المرتفق يحيل إلى القانون العام، بالتالي إلى الدولة والإدارة، وإلى المرفق العمومي، وكلها اعتبارات تفسر وجود قانون من نوع خاص يطبق على المرتفق يختلف عن ذلك الذي يطبق على الزبون وعلى العلاقات التجارية³.

- يعبر المرفق العمومي عن العناية التي توليها الدولة للمواطنين، والنفاذ إلى المرفق وخدماته هو تجسيد لتلك العلاقة السياسية، فحتى إن وجد مقابل للخدمة (تذكرة السفر مثلا) فإننا نبقى دائما أمام علاقة من جانب واحد، حيث تحاول الدولة أن تتيح النفاذ إلى المواد الأساسية لكل فرد، بخلاف المجال التجاري الذي يكون فيه المجال مفتوحا فقط لمن يدفع، لذلك فإذا أراد شخص ما الحصول على الحاجات الأساسية، فإنه يلجأ إلى المرافق العمومية لأنها الوحيدة القادرة على تلبية رغبات كل شخص، وهذا الأخير الذي يتحصل على هذه الخدمات هو مرتفق يصنف ضمن

¹- براينيس عبد القادر، مرجع سابق، ص.126.

²- يطو رزيقة، مرجع سابق، ص.59.

³ - TRAORE Seydou, op.cit., pp. 52-53.

خانة القانون العام وليس زبونا، لأن الزبون يصنف بجوار القانون الخاص¹.
 - تتميز معظم الخدمات العمومية الأساسية بما فيها الاقتصادية منها، بأنها قطاعات محتكرة في غالب الأحيان، إذ أن تسيير المرافق العمومية يكون من طرف هيئة واحدة تحتكر المجال الذي تسييره حتى وإن كان صناعي أو تجاري، فلا يتوفر بذلك للأفراد البدائل المناسبة (البريد، النقل الجوي، توريد المياه، توزيع الكهرباء والغاز... الخ)، وهذا يتعارض مع مفهوم الزبون الذي يتمتع بحق الاختيار الذي تكفله المنافسة بين المتعاملين².

لا يجد مفهوم الزبائن معناه سوى في إطار السوق الحر الذي يوفر محيط تنافسي، وبمجرد أن يكون المرفق العمومي محتكرا وفي منأى عن المنافسة إلا ويجد نفسه يعامل المرتفقين على أنهم خاضعين des assujettis وليسوا زبائن، متجاهلا بذلك آمالهم وتطلعاتهم بفرض خدماته عليهم³.

كل هذه النقاط تنفي فكرة كون المرتفق زبونا، ولكن الحقيقة أن هناك عدة عوامل تؤكد هذا التصور، حيث أن تطور دور الدولة وتخليها عن فكرة التدخل في كل المجالات خاصة بعد توالي الأزمات الاقتصادية، أدى إلى ظهور أفكار ليبرالية جديدة خلال سبعينيات القرن الماضي، عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، فنادت إلى وجوب التخلي عن طريقة التسيير العمومي بالمفهوم التقليدي⁴ واستبداله بنوع جديد من التسيير العمومي.

من هنا كانت البداية النظرية للتسيير العمومي الجديد⁵، والذي تجسدت بعض مبادئه من الناحية الميدانية على بعض مشاريع إصلاح التسيير العمومي والإدارة في بعض الدول الأنجلو سكسونية في بداية الثمانينات، إلى أن أصبح النموذج الذي تستوحي منه كل مشاريع الإصلاح في باقي

¹ -FRISON-ROCHE Marie-Anne, op.cit.,p.38.

² - Loc.cit.

³ -CHEVALIER Jaques, op.cit., p.68.

⁴ - حول أزمة التسيير العمومي، راجع: بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي: دراسة حالة جامعة محمد خيضر- بسكرة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص تسيير عمومي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005-2006، ص.41.

⁵ - حسب لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE، فإن التسيير العمومي الجديد هو "نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام و تقليد المركزية"، للتفصيل أكثر راجع: بن عيسى ليلي، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد2013، 14، ص.191.

الدول النامية، ودول شرق أوروبا التي عرفت مرحلة انتقالية إلى اقتصاد السوق. وقد حاول بعض من الباحثين في هذا المجال حصر هذه المبادئ، ولكن الملاحظ أنه رغم اختلافهم في عددها أو طريقة ترتيبها، إلا أنهم يتفقون في كثير منها¹، لعل أبرزها هو وجوب تغيير النظرة إلى الفرد المتلقي للخدمة العمومية واعتباره مثل "الزبون" الذي نعرفه في القانون الخاص، من أجل تلبية حاجات ذلك المرتفق بصورة أحسن، فعكس التسيير العمومي التقليدي الذي يُنظر فيه إلى المتعاملين معه أو المرتفقين على أساس المواطنة، فإن النموذج الجديد، ينظر إلى المرتفق على أساس أنه زبون، وتكون فيه الحكومة تنافسية تنشط ضمن آليات السوق عوضاً لآلية البيروقراطية².

إن هذا الرأي له ما يبرره في الواقع العملي خاصة في إطار المرافق العمومية الاقتصادية، حيث الصفة التجارية والصناعية قد طغت على البعد العمومي للمرفق منذ ستينات القرن الماضي، وهو ما جعل هؤلاء الفقهاء ينادون بضرورة تمتع المرتفق بذات الحقوق التي يتمتع بها الزبون في حالة وجود عقد بينه وبين الإدارة أو المرفق³.

أكثر من ذلك فنجد مثلاً من يعتبر متلقي خدمات المرافق العمومية الصناعية والتجارية على أنه زبون أمر مفروغ منه ولا يثير أي جدل فقهي حالياً⁴، لأن تحرير المرافق العمومية وفتح مجال المنافسة فيها جعل الوضع مختلفاً، حتى وإن كان هذا التحرير لا يعني الانصهار في السوق (عدم انتفاء البعد العمومي عن المرفق) ولكن في مركز وسط بين الاحتكار العمومي والسوق.

أما عن مسألة الاحتكار، فإن وجود المرفق العمومي لا ينفي وجود زبائن والعكس صحيح، فهناك حالات يكون فيها الاحتكار أمراً مفروضاً وطبيعياً، وتكون للمؤسسات العمومية المحكرة سلطة فرض الأسعار، وفي هذه الحالة يجب أن تتدخل السلطات العمومية حتى تسمح لعدة

¹- بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي، مرجع سابق، ص 51-56.

²- بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مرجع سابق، ص 205.

³-NICINSKI Sophie, op.cit., pp. 54,56.

⁴- وهو المصطلح الذي نجده مستعملاً في بعض النصوص المنظمة لهذه المرافق، انظر مثلاً: المادة 2 من قانون رقم 01-02، مؤرخ في 50 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج. عدد 08، صادر في 06 فيفري 2002.

متعاملين اقتصاديين بالدخول والاستثمار خاصة في القطاعات الشبكية، ومنح حق الاختيار للفرد بين عدة متعاملين¹.

إن جعل المرتفق زبونا وإظهاره في هذا الشكل، يعود بنا إلى مشروعية وأساس وجود المرفق العمومي، فهذا الأخير إنما يتم إنشاؤه لتلبية الطلبات الاجتماعية بشكل فعال قدر المستطاع، مع تحسين دائم لخدماته، بمعنى تحقيق أحسن النتائج بأقل الأثمان.

إن ظهور المرتفق في صورة الزبون سيكفل تغييرا جذريا من تصرفات المرافق العمومية، فهذه الصفة تفرض على هذه المرافق مراجعة دائمة حتى تتكيف خدماتها مع الطلب، وتكون مجبرة على القيام بدراسة منهجية لرغبات وسلوك الجمهور، و وضع سياسة موجهة إليهم بغرض توسيع حصصها في السوق عوض الانكماش حول نفسها والاكتفاء بمختلف الأنظمة الداخلية².

ثانيا: المرتفق مستهلك!

إن توفر الزبائن كان مضمونا بالنسبة للمرافق العمومية بفعل الاحتكار في وقت سابق، لكنها أصبحت مضطرة بعدها لدخول معترك المنافسة مع الأفراد والمجموعات الخاصة لجذب هؤلاء "المرتفقين الزبائن"، مستعملة بذلك أساليب التسويق الحديثة كالإشهار³، واعتبارهم (مرتفقين)، ما يفتح المجال لفرضية أخرى، وهي كون المرتفق مستهلك، وهو ما قد يسمح للقاضي الإداري الجزائري بتطبيق قواعد قانون المستهلك عليه (ما دام أن مسألة تطبيقها عليه من القاضي العادي أمر مفروغ منه).

عرّف المشرع الجزائري المستهلك في المادة 03 من قانون الممارسات التجارية 04-02⁴ على أنه «كل شخص طبيعي أو معنوي يقتني سلعا قدمت للبيع، أو يستفيد من خدمات عرضت و مجردة

¹-FRISON-ROCHE Marie-Anne, op.cit., pp.37-39.

²- CHEVALIER Jaques, op.cit., p.68.

³- محمد بودالي، مدى خضوع المرافق العمومية ومرتفقيها لقانون حماية المستهلك، مجلة إدارة، عدد 02، 2002، ص.55.

⁴- قانون رقم 04-02، مؤرخ في 23 جوان 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج.ر.ج.ج عدد 41، صادر في 27 جوان 2004، معدل ومتمم بالقانون رقم 10-06، مؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج.ج عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.

من كل طابع مهني»، كما عرفه في مناسبة ثانية من خلال المادة 03 من قانون حماية المستهلك وقمع الغش 09-03¹ التي تنص على أن المستهلك هو «كل شخص طبيعي أو معنوي يقتني، بمقابل أو مجانا سلعة أو خدمة موجهة للاستعمال النهائي من أجل تلبية حاجته الشخصية أو تلبية حاجة شخص آخر أو حيوان متكفل به»².

عند مقارنة التعاريف السابقة للمرتفق والمستهلك، نلاحظ أن كلا المفهومين يتحدان بل ويتطابقان عندما يكون الطرف المقدم للسلعة أو الخدمة محترفاً، وهو المرفق العمومي في هذه الحالة. إن مسألة اعتبار المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من المحترفين غير مطروحة حالياً، باعتبار أن المشرع الجزائري قد فصل في هذه النقطة من خلال القانون رقم 88-01³ المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ولكن هذا الإشكال يطرح في بعض المرافق العمومية ذات الطابع الإداري مثل المستشفيات والمؤسسات التعليمية.

في فرنسا مثلاً، وبفعل التحولات التي عرفتتها هذه المرافق، سواء من حيث التنظيم أو التسيير، أصبح الاعتقاد يميل أكثر إلى اعتبارها من المحترفين، والمنتفعين من خدماتها هم من المستهلكين⁴، ولا يوجد ما يمنع من أن تطبق عليهم قواعد وأحكام قانون المستهلك خاصة لما تكون مسيرة من طرف الخواص⁵.

هذا من الناحية النظرية، ولكن الواقع العملي لم يشجع هذا التصور، فقد ظهر مجلس الدولة

¹ - قانون رقم 09 - 03 مؤرخ في 25 فيفري 2009 يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج.ر.ج. عدد 15، صادر في 08 مارس 2009.

² - اعتمد المشرع الجزائري المفهوم الضيق للمستهلك، وذلك عندما اشترط أن يكون البيع مجرد من الطابع المهني.

³ - تنص المادة 45 منه على " تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري،...".

قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج. عدد 02، صادر في 13 جانفي 1988، ملغى جزئياً بموجب أمر رقم 95-25، مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر.ج. عدد 55، صادر 27 سبتمبر 1995 (ملغى).

⁴ - محمد بودالي، مرجع سابق، ص. 56.

⁵ - NOGUELLOU Rozen, « Les consommateur et les services public », p.7, voir sur :

<http://www.henricapitant.org/sites/default/files/France-3.pdf>. Consulté le 30-06-2015.

الفرنسي¹ مترددا في الاعتراف بوجود هذا التقارب بين المفهومين²، وهذا لاعتبارات عدة منها:

- لا يمكن وضع المرتفق في صورة زبون - مستهلك إلا في الحالة التي يكون نشاط المرفق العمومي خاضع لقواعد المنافسة³، وحتى في هذه الحالة، فإن تطبيق قانون المستهلك على المرتفقين أمر يصعب استساغته، نظرا لاختلاف مضمون، موضوع وأسس قيام كل من قانون المستهلك وقانون المرفق العمومي، فالأول ينظم علاقة بين مستهلك ومحترف خاص (privé) يسعى لتلبية رغبات ومصالح خاصة، ويرتبط بعلاقات تجارية فردية تختلف من زبون لآخر ويأخذ كل واحدة على حدى، في حين أن الثاني ينظم علاقة بين مرتفق ومرفق عمومي يعمل على اشباع مصلحة عامة موحدة، ويرتبط في الحقيقة بعلاقة شاملة مع جماعة عامة من المرتفقين، وينظر إليهم بطريقة مماثلة⁴.

- حتى نصل إلى المستهلك فيجب المرور على مرحلتين، الأولى فتشمل الخدمة التي تكمن في توفير ما يستهلك، أما الثانية فهي إتاحة هذا المنتج بالنفاد (l'accès) إلى المرفق العمومي، واستعمال أو استهلاك هذا المال أو المنتج يفترض دفع مبلغ يتناسب مع الاستهلاك⁵، فالإشكال هنا يتمثل في سعر الخدمة العمومية الذي لا يتناسب غالبا مع قيمتها الحقيقية⁶، ما يجعل من وصف المرتفق مستهلكا أمرا مبالغيا فيه⁷.

¹ - لجأنا إلى الاستعانة بالاجتهاد القضائي الفرنسي كوننا لم نجد أي اجتهاد قضائي جزائري حول هذه النقطة.

² - GONOD Pascale, MELLERAY Fabrice, YOLKA Philippe, *Traité de droit administratif*, tome 2, Editions Dalloz, Paris, 2011, p.90.

³ - GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p.743.

⁴ - QUIRINY Bernard, « Les droits de l'usager face au droit du marché », *R.F.D.A.*, n°01, 2008, p.24.

⁵ - GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p.742.

⁶ - أو ما يسمى التكافؤ بين المبلغ المدفوع والخدمة المقدمة، الذي يستعمل بدوره كمعيار للتمييز بين الرسم والإتاوة، فمبلغ الرسم يمكن أن يزيد عن مبلغ تكلفة الخدمة العمومية، عكس مبلغ الإتاوة، للتفصيل أكثر راجع:

- بساعد علي، تسعير المرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون المؤسسات، جامعة الجزائر، 1999-2000، ص.ص.19-21.

⁷ - ولو أن المشرع الجزائري قد تجاوز هذا الإشكال من خلال قانون 09-03 للسالف الذكر، حيث الاقتناء هنا قد يكون يكون بمقابل أو بالمجان، أي أنه حتى في حالة الاقتناء المجاني فإن صفة المستهلك لا تسقط على الشخص المقتني بشرط توافر العناصر الأخرى، انظر المادة 03 من قانون رقم 09 - 03 يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، مرجع سابق.

- إن الهدف الأول من الخطابات الإدارية حول المرافق العمومية (مثلما تبرزه مختلف المواثيق والقوانين) ليس إدخال معطيات المنطق التجاري في سير وتنظيم المرافق العمومية، بل تحاول التقليل من الآثار السلبية على المرتفقين، وللتأكيد على هذه الفكرة، فإنه غالباً ما كان هدف هذه المواثيق ربط المرتفقين وإدراجهم عند تحديد وتطبيق سياسات المرفق العمومي، وهذا معناه أن المرتفق ليس زبوناً، ولا مستهلكاً، إنه مواطن إداري¹.

- حالياً، فإن هناك مؤشرات توحى بوجود إرادة من أجل تجاوز هذه العلاقة التجارية بين المرفق العمومي والمرتفقين، حيث يكثر استعمال مصطلح "المواطن" في خطابات الدولة، الجماعات المحلية، الجمعيات وحتى المؤسسات، بحيث تم إعادة تفعيل نموذج أو صورة "المواطن" في نفس الوقت الذي طفت فيه إلى السطح صورة المستهلك والزبون في مجال المرافق العمومية².

غير أنه لا يمكن لهذه الدلائل كلها أن تغطي حقيقة أقوى منها تظهر فعلاً أن المرتفق قد يكون في ثوب المستهلك، ما جعل أصوات عدة تنادي وتطالب بتطبيق قانون المستهلك على المرتفقين، مقدمين في ذلك حجج من بينها:

- ساهمت عدة عوامل في توحيد مفهوم المرتفق والمستهلك، فزيادة على ضرورة سير المرفق العمومي وفق المبادئ التقليدية الثلاث (المساواة، الاستمرارية، التكيف)، فقد ظهرت مبادئ جديدة للمرفق العمومي مثل الشفافية، المشاركة، نوعية الخدمة... الخ، وهي المفاهيم التي لن تجد مجالاً أقرب إليها للتطبيق من مفهوم المستهلك³.

- يعتبر قانون المرافق العمومية بالنسبة للمرتفقين سلاح ذو حدين، فمثلما أنه قد يكون في جتهتهم ويحميهم، فإنه قد يظهر أحياناً في غير صالحهم، وذلك عندما يتعلق الأمر بحذف مرفق عمومي أو أي تغيير في الخدمة العمومية تأسيساً على مبدأ تكيف المرفق العمومي، ولكن ادخال

¹-GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p.745.

²-PFLIEGER Géraldine, *Consommateur, client, citoyen: l'utilisateur dans les nouvelles réglementations des services de réseaux : Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*, thèse présentée pour l'obtention du diplôme de Docteur, l'école nationale Des Ponts et Chaussées, spécialité: urbanisme- aménagement, 2003, p.238.

³- NICINSKI Sophie, op.cit., p.81.

- قواعد قانون المستهلك من شأنه أن يوقف (أو على الأقل أن يخفف) من حدة هذه الآثار السلبية¹.
- اعتبار المرتفق مستهلكا سيفتح للقاضي الإداري المجال من أجل تطبيق قواعد قانون المستهلك عليه، ويوسع من نطاق حمايتهم ليمتد إلى الحالات التي يظهر فيها القانون الإداري عاجزا بسبب افتقاره النصوص القانونية أو التقنيات اللازمة لذلك².
- انطلاقا من هذه الاعتبارات وحجج أخرى، فقد خطا مجلس الدولة الفرنسي خطوة جديدة في هذا السياق، وذلك في القضية المشهورة بقضية *Société des Eaux du Nord* سنة 2001³، أين فصل أخيرا في مسألة اعتبار المرتفق مستهلكا، ولكن عند تحليل حيثيات قراره، نجد أنه قد أثار مسألتين أساسيتين عند دراسة الطابع التعسفي للبنود التنظيمية للمرافق العمومية:
- لا يمكن تقدير الطابع التعسفي لبند تنظيمي بالنظر إلى هذا البند لوحده فقط، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار مجمل أحكام العقد ومعطياته.
- عندما يتعلق الأمر بمرفق عمومي، يجب الأخذ بعين الاعتبار خصوصية هذا المرفق (التي تجعله مختلف عن الشركة التجارية) عند تقدير الطابع التعسفي لبند تنظيمي، أي

¹- QUIRINY Bernard, op.cit., p.21.

²- Ibid., p.23.

³- تتلخص وقائع الدعوى في مقاضاة شركتين تجاريتين هما Damart Serviposte و Commercial Union أمام القاضي العادي للشركة التي كانت تدير عن طريق الامتياز مرفق توريد المياه لمدينة "ليل" *Société des Eaux du Nord*، لإجبارها على تعويضها مبالغ الصيانة وتصلح قنوات المياه التي سببت لهما أضرار معتبرة. دفعت الشركة صاحبة الامتياز بوجود بند تنظيمي في عقد الامتياز يرفع عنها المسؤولية، وأن المشترك هو الذي يتحمل وحده عبء الأضرار الناتجة عن وجود وعمل أجزاء التوصيل الواقعة ضمن ملكية المرتفق (الشركتان في هذه الحالة)، فقام القاضي العادي بإحالة القضية إلى القاضي الإداري من أجل تقدير مشروعية البند الذي دفعت به الشركة صاحبة الامتياز. اعتمادا على القواعد العامة للمسؤولية، قضى القاضي الإداري بأن هذا البند غير مشروع، فطعن الشركة صاحبة الامتياز في هذا القرار أمام مجلس الدولة الفرنسي، هذا الأخير نقض القرار المطعون فيه لوجود خطأ في القانون، ثم في حيثيات حكمه أيد رأي قاضي الدرجة الأولى في أن هذا البند غير مشروع، ولكن ليس باعتماد القواعد العامة للمسؤولية، بل تطبيقا لأحكام المادة 132 من قانون الاستهلاك الفرنسي، المتعلقة بالبنود التعسفية في العقود المبرمة بين المحترفين وغير المحترفين أو المستهلكين، واعتبره بذلك من البنود التعسفية غير المشروعة، فرفض طعن الشركة صاحبة الامتياز وألزمها بتعويض الشركتين. انظر:

- CE., décision n° 221458, du 11 juillet 2001, Société des Eaux du Nord. Voir sur : www.legifrance.gouv.fr/.

أنه يمكن تصور نفي الطابع التعسفي في بند- وإن تحقق- في حالة مساس أو تعارض ذلك مع خصوصية المرفق العمومي، بمعنى أن تطبيق قانون الاستهلاك وبالنتيجة اعتبار المرفق مستهلكا مسألة نسبية، بحيث قد يستبعد لصالح قانون المرفق العمومي.

يمكن القول أنه لا يوجد ما يمنع القاضي الإداري الجزائري من تطبيق قواعد قانون المستهلك على المرتفقين، وذلك لسببين:

السبب الأول: أن المشرع الجزائري عند تحريره لنشاطات المرافق العمومية، فقد ذهب في نفس سياق اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، أين أكد على وجوب مراعاة خصوصية المرفق عند تطبيق قواعد قانون المنافسة¹، والتقارب الموجود بين هذا الأخير وقانون حماية المستهلك يسمح لنا بالأخذ بهذه القاعدة، أي امكانية تطبيق قواعد قانون المستهلك من طرف القاضي الإداري.

السبب الثاني: وهو الأهم، يظهر من تحليل نص المادتين 2 و 3 من قانون حماية المستهلك وقمع الغش²، أن المشرع الجزائري لم يحدد طبيعة الشخص المعنوي المتدخل إن كان عاما أو خاصا، وهذا يعني أن هذا القانون يطبق أيضا على الأشخاص المعنوية العامة بكل أنواعها، فنصل بذلك إلى نفس النتيجة، وهي امكانية تطبيق قواعد قانون المستهلك من طرف القاضي الإداري، واعتبار المرتفق مستهلكا بكل ما للكلمة من معنى ومدلول.

¹- المادة 2 من أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003 معدل و متمم بموجب: قانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ج. عدد 36، صادر في 02 جويلية 2008، معدل و متمم بموجب قانون رقم 10-05، مؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج. عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.

²- تنص المادة 2 منه على تطبيق أحكام هذا القانون... وعلى كل متدخل وفي جميع مراحل عملية العرض للاستهلاك." وتنص المادة 3 من على "يقصد في مفهوم أحكام هذا القانون...المتدخل: كل شخص طبيعي أو معنوي يتدخل في عملية عرض المنتجات للاستهلاك..."، انظر: قانون رقم 09 - 03 يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، مرجع سابق.

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة القانونية للمرتفق مع المرفق العمومي

تحدد الوضعية القانونية للمرتفقين تجاه المرافق العمومية بحسب طبيعة نشاط هذه الأخيرة، والخدمات التي تقدمها له، فالمرافق التي تمس الدولة في كيانها تختلف في طرق تسييرها عن المرافق العمومية الأقل الأهمية، والدولة ممثلة في الإدارة هي من تقدر بما لها من سلطات، الطريقة الأنسب لتسيير المرفق العمومي، إلا في حال وجود نص قانوني يجبرها على اتباع أسلوب معين¹.

كانت الدولة تتدخل مباشرة أو عن طريق مؤسسات تنشئها لتسيير المرافق العمومية التي تقدم خدمات عمومية عامة للجمهور، وهي ما يعرف بالطرق التقليدية لتسيير المرافق العمومية (المطلب الأول)، ولكن التحولات الجديدة التي شهدتها الساحة الدولية، خاصة السياسية منها والاقتصادية، دفعت الدول إلى انتهاج أساليب جديدة في تسيير هذه المرافق، عن طريق ما يسمى بتقنية " تفويض التسيير"، وهي معطيات جديدة أثر دخولها في طبيعة العلاقة القانونية التي كانت تربط المرفق العمومي بالمرتفقين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حالة التسيير بالطرق التقليدية

نظرا لحدثة نشأتها وقلة المرافق العمومية فيها، فقد كانت الدولة قديما تستأثر بتسيير تلك المرافق لوحدها، وتتحكم فيها بصفة مباشرة، وهو ما يسمى بالتسيير المباشر (La gestion en régie) الفرع الأول)، ولكن زيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي أدى إلى عجز هذا النظام لعدم ملاءمته، فاستحدثت نظاما آخر أكثر مرونة، وهو نظام التسيير عن طريق المؤسسات العمومية (الفرع الثاني)، فقد كان هذين النظامين يمثلان الطرق التقليدية التي كانت تدار فيها المرافق العمومية.

¹ - ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, op.cit., p.222.

الفرع الأول: التسيير المباشر للمرفق العمومي

عرّف الفقيه "موريس هوريو" الإدارة المباشرة للمرفق العمومي بأنها "الطريقة التي تتولى فيها الإدارة بنفسها، وعن طريق العاملين لديها وتحت مسؤوليتها، وباستخدام امتيازات السلطة العامة، وعن طريق الأموال العامة، إدارة المرفق العام"¹.

تتولى إذن الهيئات العمومية في هذه الحالة بنفسها ضمان سير المرفق العمومي، مستعملة في ذلك وسائلها المادية والبشرية، وهو حال أغلب المرافق العمومية الوطنية والمحلية²، أين تستخدم فيه الدولة أساليب القانون العام كونها طريقة تحقق أكبر قدر من السيطرة والهيمنة الإدارية.

تتلاءم هذه الطريقة من التسيير مع المرافق السيادية في الدولة (المرافق الإدارية خاصة)، كمرفق القضاء، الدفاع والأمن، وهي المرافق التي ترى الدولة أنه الواجب إحكام السيطرة عليها³، وأنه من غير المعقول السماح للأفراد بالمشاركة في إدارة هذه المرافق لأهميتها كمرافق سيادية وارتباطها بمصالح حيوية للجمهور.

كما أن لجوء هذه المرافق لوسائل السلطة العامة وأساليب القانون العام، يستوجب ترك إدارتها وتنظيمها لهيمنة الدولة ممثلة في سلطتها التنفيذية⁴، فتتولى وزارة العدل إدارة مرفق القضاء، ووزارة الداخلية مرفق الشرطة، ووزارة الدفاع مرفق الجيش... الخ.

وقد تستخدم هذه الطريقة أيضا لإدارة بعض المرافق العمومية التي لا تمثل مصدر جذب الأفراد، لانعدام أو قلة الربح فيها، أو لحاجتها إلى إمكانيات مالية وإدارية ضخمة لا طاقة للأفراد بها⁵.

يمكن التذليل على هذا النوع من التسيير بما نص عليه المشرع الجزائري في قانون البلدية، حيث نجد المادة 151 منه تنص على: "يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال

¹ - القطب مروان محي الدين، طرق خصخصة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص.59.

² - ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, op.cit.,p.223.

³ - سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص.233.

⁴ - محمد علي الخاليفة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2015، ص.277.

⁵ - سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص.233.

المباشر.

تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية.

ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية¹.

كذلك ما ورد في المادة 142 من قانون الولاية التي تنص على " يمكن المجلس الشعبي الولائي أن

يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر"².

رغم ما توفره هذه الطريقة من تحكم الدولة في مختلف هيئاتها ونشاطاتها، إلى أنها كانت محل

العديد من الانتقادات بسبب القيود التي تفرضها على هذه المرافق، يتمثل أهمها في:

- أول المشاكل التي يعرفها التسيير المباشر للمرفق العمومي هو ضغط هذا الأخير من

الناحية المالية، وزيادة النفقات الموجهة إليه في ظل ندرة الموارد المالية، فخلق هذه

المرافق هو في حد ذاته عبء مالي ضخم، لأنها في الغالب مكلفة جدا، وتحتاج هياكل

قاعدية ضخمة، كما أن تسييرها يستلزم أموال كبيرة، وهو ما ولد ضغطا كبيرا على

ميزانية الدولة والجماعات المحلية³.

- حرية التقرير والعمل في هذه المرافق جد محدودة، بسبب قواعد المالية والمحاسبة المتبعة

في القطاع العام، ما يجعلها غير مناسبة في بعض النشاطات العمومية⁴.

- عدم مواكبة تسيير المرافق العمومية من طرف الدولة للتطور التنظيمي الذي تعرفه هذه

المرافق في العالم ومبادئها الجديدة كالشفافية، المردودية، نوعية الخدمات،... الخ⁵.

¹- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 12 جانفي 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 37، صادر في 3 جويلية 2011.

²- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

³- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص.42.

⁴- وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة و استثمار المرافق العامة: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص.304.

⁵- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، مرجع سابق، ص.46.

أما عن أهم مقومات طريقة الاستغلال المباشر فإنها تتبلور في:

- تقوم الإدارة بعد إنشاء المرفق، بتجهيزه وتوفير كل ما يلزمه، ثم إدارته عن طريق موظفيها.
- تتحمل الدولة ممثلة في الإدارة كل المخاطر الاقتصادية والقانونية، فهي تلتزم بتقديم المعونات اللازمة لإقامة المشروع من عثراته، كما أن عوائده في حال تحققها تضاف إلى الميزانية العامة للدولة، وتتحمل هذه الأخيرة كامل المسؤولية إذا تسبب المرفق بأضرار للغير.
- يكون التسيير المباشر للمرافق العمومية عن طريق الهيئات الوطنية أو الجماعات المحلية، فأما الهيئات الوطنية فتتمثل في الوزارات والهيئات والمصالح التابعة لها، وأما الجماعات المحلية فنعني بها الولاية والبلدية، بحيث تعمل هذه الجماعات على سد حاجات والمنافع المشتركة لإقليم معين، ولا يعني هذا التقسيم أن هناك انفصال كلي بين هذه المرافق الوطنية والمحلية، فهي تتعاون فيما بينها وتشارك أحيانا في القيام ببعض الأعمال، حيث نجد مثلا الوالي في دوره المزدوج كممثل للدولة والولاية، يضمن امتداد المرافق الوطنية على المستوى المحلي¹.
- لا ينفصل المرفق العمومي في حالة التسيير المباشر عن المرافق الأخرى التي تتولاها الهيئة العمومية²، لانعدام الشخصية المعنوية فيها، فهي لا تتمتع باستقلال مالي وإداري عنها، وميزانيتها غير مستقلة مثلما هو الحال عليه بالنسبة لأنواع أخرى من المرافق العمومية، بل جزء من الميزانية العامة للدولة³.

¹- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص.41.

²-ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, op.cit., p.223.

³- محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.277.

- تكون أغلب الخدمات التي تؤديها هذه المرافق غير مباشرة، لأن تحقيق أهداف هذه المرافق لا يستلزم قيام أية صلة خاصة بينها وبين الجمهور، بل تعمل على تلبية رغباتهم كمجموع، وتقدمها للأفراد الذين يستفيدون من نشاطها دون تخصيص أو تفريد أو تحديد لذواتهم، كما هو الحال بالنسبة لمرافق الأمن، القضاء، الحالة المدنية، الخدمات التي تقدمها المكاتب العامة، الحدائق، والمنتزهات المفتوحة لاستقبال الجمهور،... الخ.

هذا الوضع الواضح السليم لا يدع مجالاً للشك في تحديد المركز القانوني للمرتفق، إذ أن الإجماع منعقد لدى الفقه على أن المرتفق هنا في مركز قانوني عام (مركز تنظيمي) يحكمه قانون المرفق¹.

لا تنشأ روابط مباشرة بين المرفق والمرتفقين في شكل عقد أو اتفاق في هذه الحالة، و لهم أن يطالبوا بالحصول على الخدمة وفق ما ينص عليه قانون المرفق ونظامه، ومن ثم لا يحق لهم المطالبة باقتضاء الخدمة، إلا إذا توافرت فيهم الشروط المنصوص عليها في تلك القوانين واللوائح، تطبيقاً لمبدأ المساواة بين الأفراد أمام القانون بشكل عام، وأمام المرافق العمومية بشكل خاص².

يترتب على هذا المركز القانوني حق الإدارة في تعديل أركان المرفق، بحيث يسري هذا التعديل على المرتفقين الحاليين والمستقبلين، دون أن يحق لأحد الاعتراض على هذا التعديل أو الاحتجاج بالحقوق المكتسبة³، ولكن في المقابل يكون للمرتفق حق المطالبة بضرورة سير المرفق وفق المبادئ التي يقوم عليها خدمة للصالح العام.

¹- محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص.157.

²- محمد عبد الحميد أبوزيد، مرجع سابق، ص.ص.224-225.

³- محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص.187.

الفرع الثاني: التسيير عن طريق المؤسسات العمومية

أظهر أسلوب التسيير المباشر العديد من نقاط الضعف في الميدان العملي، فهو إن كان يصلح لبعض المرافق العمومية السيادية التي لا تقبل أي مجال للاستقلال عن الهيئات الحكومية المركزية، إلا أن هناك من المرافق العمومية التي لا تستدعي كل هذه القيود والرقابة المباشرة، وقد أدى عجز هذا الأسلوب في تسيير هذه المرافق بالفعالية والنجاعة المنتظرة¹، إلى ابتكار الدول لأسلوب جديد ومرن نوعا ما، هو أسلوب المؤسسة العمومية.

ولكن أين موقع المرتفق من هذا الأسلوب الجديد؟ أو بمعنى آخر هل لهذا التغيير في أسلوب التسيير أن يغير ويعدل من المركز القانوني للمرتفق؟

للإجابة على هذا السؤال، يجب أن نشير أولا إلى بعض التعاريف المقدمة للمؤسسة العمومية باعتبارها أسلوب لتسيير المرفق العمومي².

هناك من يعرف المؤسسة العمومية على أنها "شخص متخصص من أشخاص القانون العام، يتولى إدارة مرفق عام ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويرتبط بأحد الأشخاص العامة الذي يمارس عليه الوصاية الإدارية"³.

كما تعرف بأنها "مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية لكي تستقل عن السلطة الإدارية في إدارتها، وهو ما يجعلها مرفقا عاما يدار بطريقة اللامركزية"⁴.

وأخيرا فإن هناك من يعرفها بأنها "مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية

¹ - حول حدود واختلالات التسيير المباشر للمرفق العمومي، راجع: ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص. 42 وما يليها.

² - يختلف مفهوم المؤسسة العمومية من دولة لأخرى، حسب طبيعة نظامها السياسي والاقتصادي، انظر: فاضلي رابح، مرجع سابق، ص. 37 و ما يليها.

³ - مروان محي الدين القطب، مرجع سابق، ص. 61.

⁴ - يكن زهدي، القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، بيروت، د.س.ن.، ص. 177.

المعنوية، يستوي في ذلك أن يكون النشاط المرفقي للهيئة ذو طابع إداري أو ذو طابع اقتصادي¹.

لعل أبرز ما يميز أسلوب المؤسسة العامة عن الإدارة المباشرة، أن المرفق الذي يدار بهذه الطريقة يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، لذلك فإن أساليب إدارة المرافق العامة تعتبر نوعاً من اللامركزية الإدارية، يطلق عليها الفقه الإداري عادة اصطلاح "اللامركزية المرفقية أو المصلحية" مقابل ما يعرف "باللامركزية الإقليمية"².

يختلف المركز القانوني للمرتفق أمام المرافق العمومية بحسب نوع هذه الأخيرة، إن كانت إدارية أو ذات طابع صناعي و تجاري³.

أولاً: المؤسسات العمومية الإدارية

يقصد بها المؤسسات التي تمارس نشاطاً ذو طبيعة إدارية محضة، تتخذها الدولة والمجموعات (الإقليمية) كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطائها الشخصية المعنوية، فهي تمثل أكثر الأنواع استعمالاً⁴، نذكر من بينها المدارس، المعاهد، الجامعات والمستشفيات، الدواوين الوطنية مثل الديوان الوطني للخدمات الجامعية...إلخ.

إن منح الشخصية المعنوية لهذه المؤسسات، يجعلها تتمتع بنوع من الاستقلال المالي والإداري مع وجود رابطة قانونية بينها وبين الهيئة التابعة لها، أو ما يسمى بالوصاية الإدارية.

وكونها ذات طابع إداري، فإنه ينتج عن ذلك بقاء المرتفقين المنتفعين من الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات (المرافق) في وضع قانوني لائحي أو تنظيمي عام، إذ أن الهيئة المسيرة للمرفق

¹ - سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص.235.

² - محمد علي الخليلية، مرجع سابق، ص.279.

³ - سوف نتحصر دراستنا حول هذين النوعين دون الأنواع الأخرى باعتبارها أهم المرافق العمومية التي يتعامل معها المرتفقون، حتى أن المشرع الجزائري حصر المؤسسات العمومية التي يمكن للهيئات المحلية إنشاؤها في هذين النوعين، انظر: المادة 154 منقانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

و المادة 147 من قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص.83.

هي من تحدد الأحكام التنظيمية، وطرق عمل المرفق باعتبارها من يملك سلطة اتخاذ القرار¹، ويتلقى المرتفق الخدمات العمومية منها بصفة غير مباشرة وغير منفردة.

فالمريض مثلا في تعامله مع مؤسسة عمومية صحية، يكون على علاقة بشخص معنوي عمومي خاضع لقواعد القانون العام في تنظيمه وتسييره، فليس هناك وجود لعلاقة عقدية داخل مؤسسات الصحة العمومية، سواء تعلق الأمر بتلك التي تربطه بالطبيب أو بإدارة المؤسسة.

ومن ثم يتبين بأن العلاقة التي تربط المريض والمؤسسة الصحية العامة هي علاقة تنظيمية ولائحية تحكمها قواعد القانون العام، والمريض لا يبقى له سوى الإذعان للأساليب والوسائل العلاجية المتوفرة لدى المؤسسة، بحيث لا تسمح وضعيته القانونية باختيار الطبيب الذي سيعالجه، كما لا يمكنه استقدام طبيب آخر أجنبي عن المؤسسة لنفس الغرض².

وقياسا على ذلك الطالب في الثانوية، الجامعة أو المعاهد، أين لا يمكنه التدخل في تحديد أساتذته، البرنامج الدراسي أو برنامج الامتحانات، فهو أيضا في موقع خضوع وإذعان تام أمام الهيئة المدرّسة.

ثانيا: المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

لقد تم إنشاء هذا النوع من المؤسسات بموجب القانون رقم 01-88، يتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ابتداء من المادة 44 وما يليها³.

يمكن تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بأنها "المرافق التي يكون موضع نشاطها تجاريا وصناعيا مماثلا للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة، وتتخذها الدولة والجماعات المحلية، كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري"⁴، ورغم تميزها عن المؤسسات

¹- GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p.729.

²- فطناسي عبد الرحمان، المسؤولية الإدارية لمؤسسات الصحة العمومية عن نشاطها الطبي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011، ص ص 26، 30.

³- قانون رقم 01-88، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

⁴- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص 54.

العمومية ذات الطابع الإداري، إلا أنها تلتقي معها في بعض من النقاط¹.
 نأخذ على سبيل المثال مرفق النقل بالسكك الحديدية الذي يسير من طرف الشركة الوطنية للنقل
 بالسكك الحديدية بعد الانفتاح الاقتصادي، والتي تغيرت طبيعتها القانونية بعد صدور المرسوم
 391-90 إلى مؤسسة عمومية صناعية وتجارية².

كذلك الحال بالنسبة لمرفق توزيع المياه، فقد تم اعتماد أسلوب المؤسسة العمومية ذات الطابع
 الصناعي والتجاري في تسييره منذ سنة 1992، أين تم تغيير الطبيعة القانونية للمؤسسات المائية
 الجهوية التسعة، لتصبح مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، ثم تم دمجها بموجب
 المرسوم التنفيذي رقم 101-01³ في مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري هي
 "المؤسسة الجزائرية للمياه".

إن النظام القانوني لهذا الصنف من المؤسسات العمومية ذو طبيعة مزدوجة، فهي تخضع لأحكام
 وقواعد القانون العام فيما يتعلق بجوانبها التنظيمية وعلاقتها بسلطة الوصاية، أما فيما يخص
 علاقتها مع العملاء والموردين وحتى المرتفقين، فيتم تغليب قواعد القانون الخاص⁴.

¹ حول أوجه التشابه والاختلاف بين هذين النوعين من المؤسسات، راجع: ضريفي نادية، تسيير المرفق العام
 والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص ص. 85-86.

² تنص المادة الأولى من هذا المرسوم على "تحول الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، طبقاً لأحكام المواد 04
 ومن 44 إلى 47 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 المذكور أعلاه إلى مؤسسة عمومية
 صناعية وتجارية وذات شخصية معنوية في القانون العام"، مرسوم تنفيذي رقم 391-90 مؤرخ في 01 ديسمبر
 1990، يتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية وقانونها الأساسي، ج.ج.ج عدد 54،
 صادر في 12 ديسمبر 1990.

³ مرسوم تنفيذي رقم 101-01 مؤرخ في 21 أبريل 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج.ج.ج عدد 24،
 صادر في 22 أبريل 2001، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 07-221 مؤرخ في 14 جويلية 2007، ج.ج.ج عدد 46،
 صادر في 15 جويلية 2007.

⁴ راجع في ذلك: أوكال حسين، المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع
 الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص. 109.

بقدر ما يكون وضع المرتفق من المرفق الإداري واضحا، فإن المركز القانوني للمرتفق بالنسبة للمرافق العمومية ذات الطبيعة الصناعية والتجارية يكتنفه نوع من الغموض، حيث أثار جدلا فقهيًا مشروعًا حوله، بسبب النظام القانوني المزدوج لهذه المرافق كما سبق ذكره أعلاه.

تأتي أغلب النصوص القانونية المتعلقة بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية لتؤكد على أن المجال المتعلق بسير المرفق وتنظيمه من اختصاص القانون العام (الإداري) والقاضي الإداري، أما العلاقات التي تربطه بالمرتفقين أو الغير فيؤول الاختصاص هنا إلى القانون الخاص وإلى القضاء العادي¹، وهذا لكون تلك العلاقة تدخل ضمن العلاقة التعاقدية التي نجدها في القانون الخاص، مثلها مثل تلك التي تنشأ بين الأفراد عند اتفاقهم وإبرامهم للعقود، وهو الرأي الذي سايره كل الفقهاء.

هذا الرأي الذي يشكل مبدءًا عامًا يجد أساسه من قرار مجلس الدولة الفرنسي في 13/10/1961، في قضية مؤسسة Campanon-Rey الذي جاء فيه "استنادًا إلى أحكام المادة الأولى من مرسوم 29 سبتمبر 1935، فإن عمليات بيع وشراء الكحول من طرف الدولة مثلما يحددها التشريع الساري المفعول، تقوم بها هيئة تجارية تأخذ اسم "مصلحة الكحول"؛ وأن هذه المصلحة تأخذ طابع مرفق صناعي وتجاري؛ وبالنتيجة فإن العلاقات بين هذا المرفق ومرتفقيه هي علاقات من القانون الخاص؛ يعود اختصاص الفصل في منازعاتها إلى القضاء العادي، مهما كانت الشروط التي يضعها المرفق في العقود التي يبرمها مع المرتفقين"².

¹ - المادة 45 من قانون رقم 88-01، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

² - « Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret du 29 septembre 1935, les opérations d'achat et de vente d'alcools par l'Etat, telles qu'elles sont définies par la législation en vigueur, sont effectuées par une régie commerciale qui prend la dénomination de service des alcools ; que ce service présente le caractère d'un service public industriel et commercial : qu'il en résulte que les rapports entre ledit service et ses usagers sont des rapports de droit privé ; qu'il n'appartient dès lors qu'à l'autorité judiciaire de connaître des litiges auxquels ils peuvent donner lieu, quelles que soient d'ailleurs les clauses insérées par le service dans les contrats passés avec les intéressés ». voir : CE., décision du 13 octobre 1961, n° 44689, Etablissements Campanon-Rey.

Disponible sur : <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-section-13-octobre-1961-etablissements-campanon-rey-requete-numero-44689-rec-567/>. Consulté le 15-09-2015.

وهو الرأي الذي تم التأكيد عليه من طرف محكمة التنازع الفرنسية، باستعمالها نفس العبارات في قرارها الشهير في قضية السيدة Bertrand في 17/12/1962، حيث أقرت المحكمة أيضا على أن العقود التي تبرمها المرافق العمومية الصناعية والتجارية مع المرتفقين تنشأ عنها روابط من القانون الخاص واختصاص الفصل في منازعاتها يؤول إلى القاضي العادي رغم احتواء هذه العقود شروط استثنائية وغير مألوفة¹.

ولكن هل فعلا أن هذه العلاقة، هي من ذلك النوع الذي نلقاه في القانون الخاص؟ نجد في هذا المجال دراسات قيمة حاولت أن تجيب على هذا التساؤل انطلاقا من الملاحظات التي سجلها أصحابها حول حقيقة نوع هذه العلاقة، وأبرزها Sophie Nicinski ودراستها المعمقة حول مرتفق المرفق الصناعي والتجاري².

كقراءة أولية، واستنادا على قاعدة أن المرافق العمومية الإدارية ينظمها القانون العام، وأن المرافق العمومية التجارية والصناعية ينظمها القانون الخاص، نستنتج أن هناك ازدواجية في النظام القانوني للمرافق العمومية، نظام القانون العام الذي يؤطر علاقات المرافق العمومية الإدارية بمرتفقيها تحت رقابة القاضي الإداري، ونظام القانون الخاص الذي يعمل تحت رقابة القاضي العادي على تنظيم علاقات المرافق العمومية الصناعية والتجارية بمرتفقيها.

ولكن وراء هذه القراءة السطحية، يجب التذكير ب بروز حقيقة قانونية أخرى، جعلت البعض يقول أن العلاقات التي تنشأ بين هذه المرافق ومرتفقيها تدخل ضمن نظام قانوني مختلط mixte، منبثق

¹-« Considérant que le litige, opposant ainsi à la commune la dame Bertrand, qui agissait en qualité d'usager du frigorifique municipal, est relatif au fonctionnement d'un service public industriel et commercial ; qu'en raison des liens existant entre un tel service et ses usagers, lesquels sont des liens de droit privé alors même que le contrat contiendrait une clause exorbitante du droit commun ; les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître de l'action formée par un usager contre les personnes chargées de l'exploitation du service que c'est dès lors à tort que le gouverneur a élevé le conflit dans l'instance », voir :

T.C., 17 décembre 1962, Dame Bertrand. Disponible sur :

http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/1962_12_17_tc.htm. Consulté le 15-09-2015.

²-NICINSKI Sophie, op.cit.

من خصوصية قانون المرافق الصناعية والتجارية التي لا تكفي بالقانون الخاص.

فهذه المرافق تبقى مرافق عمومية، والقانون العام(الإداري) ينظم جزء من علاقتها بالمرتفقين بالرغم من وجود علاقة تعاقدية سابقة¹، وهو ما يخلق نظام مختلط، هذا الذي يمزج جوانب من القانون العام مع بعض معطيات القانون الخاص مع تغليب هذا الأخير، وهذا ما عبر عنه البعض بالقول أن المرتفقين في هذه الحالة يصنفون في وضعية تعاقدية لم يتفاوضوا عليها، يستعملون الخدمات وفق قواعد لا يتحكمون في مضمونها²، إذ يبرم المرتفق عقدا في إطار القانون الخاص، ولكن يجد نفسه خاضع أيضا للقانون العام مؤسس على قانون المرفق العمومي.

يتميز النظام المختلط لمرتفق المرافق العمومية الصناعية والتجارية من خلال المركز التعاقدية الذي يتم تجاوزه إلى مركز تنظيمي ولائحي وصولا إلى ما يسمى "علاقة من القانون الخاص بمضمون مشروع وتنظيمي"³.

وكمثال على ذلك، علاقة المرفق العام للسكك الحديدية بمرتفقيه، فالمظهر التعاقدية لهذه العلاقة يظهر من خلال تلك العلاقة التي تربط المرتفق من إعلان رغبته في السفر بشراء التذكرة، وتنتهي بتسليمه تلك التذكرة إلى عون الشركة عند الوصول، و أما المظهر التنظيمي فيظهر من خلال بعض قواعد تنظيم وسير المرفق، مثال ذلك أحكام المادة 33 من القانون 90-35⁴، والتي تتمثل إجمالاً في المحظورات التي يتعين على المسافر أو المرتفق عدم القيام بها، مثل الدخول إلى العربات دون التزود بتذكرة، شغل مكان حجزه بصفة نظامية مسافر آخر، شغل مكان غير مخصص للمسافرين، توسيع العتاد أو إتلافه... الخ.⁵

¹-TRAORE Seydou, op.cit., p.56.

²-GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p.728.

³ - Une relation de droit privé à contenu légal et réglementaire , voir : NICINSKI Sophie, op.cit., pp.6-8.

⁴- قانون 90-35 مؤرخ في 25 ديسمبر 1990، يتعلق بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، ج.ر.ج.ج. عدد 56، صادر في 26 ديسمبر 1990.

⁵- أودني محمد، المرفق العام للسكك الحديدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2011-2012، ص.56.

المطلب الثاني: حالة التسيير بالطرق الحديثة (التفويض)

تحاول الدول مسايرة الطلبات المتزايدة والمتكررة لمواطنيها الذين لم يعودوا يكتفون بتوفير الخدمات الأساسية، بل أصبحوا ينادون بضرورة تحسين نوعية هذه الخدمات، ومن أجل تحقيق هذا الهدف، لجأت إلى طرق جديدة في تسيير مرافقها، أو ما يسمى بتفويض المرافق العامة¹، ونظرا لأهمية هذا الموضوع، فقد فضلنا أن نفضل فيه بأن نبين المقصود منه (الفرع الأول)، ثم نبرز مدى تأثير هذا الأسلوب في التسيير على العلاقة القانونية التي تربط المرفق العمومي بالمرتفق.

الفرع الأول: المقصود من تفويض تسيير المرافق العمومية

سمحت الدول بتدخل الخواص في تسيير مرافقها بموجب عدة طرق، لعل أهمها تقنية التفويض، ولمحاولة إظهار المقصود منها يجب تعريفها (أولا)، والمجالات التي تمارس فيها (ثانيا)، وذكر صورها (ثالثا).

أولا: تعريف تفويض المرافق العمومية

يعتبر مصطلح تفويض المرفق العمومي مصطلح جديد لعلاقة قديمة بين السلطات العمومية مع القطاع الخاص، وأول من استعمله كان الأستاذ J-M Auby سنوات الثمانينات في كتابه "المرافق العمومية المحلية"² (1982).

أما في اللغة القانونية فلم يستعمل إلى غاية سنوات التسعينات في فرنسا، وذلك من خلال القانون رقم 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية أو ما يعرف بـ "La loi Joxe"، و قد تم التأكيد على

¹ - إن الحديث عن تقنية التفويض في المرافق العمومية يعني خصوصا التطبيقات الفرنسية في هذا المجال، إذ تعتبر فرنسا المبتكر الأول لهذه التقنية، انظر:

- ZOUAIMIA Rachid, *La délégation de service public au profit de personnes privées*, Editions Belkeise, 2012, p.57.

- وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص.13.

² - J.M. Auby, *les services publics locaux*, coll.« que-sais-je », P.U.F., Paris, 1982, p :01. Cité par :

- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص.83.

هذا المصطلح القانوني الجديد في القانون رقم 93-122 المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الاقتصادية La loi Sapin¹، حيث عرّف المشرع الفرنسي تقنية تفويض المرفق في المادة 38 منه، والمعدلة بموجب المادة 03 من قانون رقم 1168-2001²، التي تنص على " تفويض المرفق العمومي هو عقد يخول بموجبه شخص معنوي من القانون العام تسيير مرفق عمومي يتولى مسؤوليته، إلى شخص عام أو خاص، و يكون المقابل مرتبطا أساسا بنتائج استغلال المرفق"³.

بالنسبة للمشرع الجزائري، فإنه لم يؤطر هذه التقنية في شكل نص تشريعي خاص، وإنما اكتفى بالإشارة إليها في نصوص مختلفة، وأول ما استعمل هذا المصطلح كان في المادة 2/101 من قانون المياه التي تنص على " يمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص خاضعين للقانون العام، على أساس دفتر الشروط ونظام الخدمة يصادق عليهما عن طريق التنظيم. كما يمكنها تفويض كل أو جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام والخاص بموجب اتفاقية"⁴.

ثم أكد على ذلك من خلال المادة 104 من ذات القانون التي جاءت ضمن الأحكام المتعلقة بتفويض الخدمة العمومية، حيث تنص على " يمكن الإدارة المكلفة بالموارد المائية التي تتصرف

¹ - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، ص 127، 128.

² - Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, *J.O.R.F.* n°25 du 30 janvier 1993, modifiée par la Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, *J.O.R.F.* n°288 du 12 décembre 2001. Disponible : <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

³ - « Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service »

لكن تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي قد ألغى أحكام الفصل الرابع من هذا القانون، والمتعلق بالتفويض بما فيها المادة 38 المذكورة أعلاه، وذلك بموجب المادة 77 من القانون رقم 2016-65 مؤرخ في 29 جانفي 2016، يتعلق بعقود الامتياز، انظر:

Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, relative aux contrats de concession, *J.O.R.F.* n°25 du 30 janvier 2016. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁴ - قانون رقم 05-12، مؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج. عدد 60، صادر في 4 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر.ج.ج. عدد 4، صادر في 27 جانفي 2008، والأمر رقم 09-02، مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر.ج.ج. عدد 44، صادر في 22 جويلية 2009.

باسم الدولة أو صاحب الامتياز، تفويض كل أو جزء من تسيير نشاطات الخدمة العمومية للماء أو التطهير لمتعاملين عموميين أو خواص لهم مؤهلات مهنية و ضمانات مالية كافية¹.

في حين نلمس العكس بالنسبة للنصوص التنظيمية، التي اهتمت أكثر بهذا النوع من التسيير، لعل أشهرها تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري رقم 842/3.94 الصادرة بتاريخ 07 ديسمبر 1994، التي ورغم الاشكالات القانونية التي تطرحها، إلا أنها في موضوع تفويض التسيير - وبالخصوص الامتياز والتأجير- تعتبر أول مبادرة من نوعها، إذ تطرقت إلى عديد النقاط المتعلقة بامتياز تسيير المرافق العمومية المحلية وتأجيرها²، ثم صدر مؤخرا المرسوم الرئاسي رقم 15-247، خصص فيه الباب الثاني للأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام مبينا أشكاله، ولكن دون تقديم أي تعريف له³.

- لقي تفويض تسيير المرفق العام اهتمام الفقهاء، فنجد الأستاذ T. DALFARRA يعرف هذه التقنية بأنها " كل وسيلة من خلالها تعهد الجماعة العامة تحقيق المرفق العام إلى شخص قانوني آخر، وهو يتم إما تعاقديا أو بصفة منفردة"⁴.

يحمل مفهوم تفويض المرفق العمومي في طياته معنيين، فالأول يتمثل في التصرف القانوني الذي بمقتضاه تقوم الهيئة العمومية بنقل صلاحياتها في تسيير المرفق لصالح شخص خاص، أما

¹ - المادة 1/104 من قانون رقم 05-12، يتعلق بالمياه، مرجع سابق.

² - بن مبارك راضية، التعليق على التعليمة رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص.12 وما يليها.

³ - مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ج.ج. عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.

⁴ - وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص.59.

المعنى الثاني فيتمثل في أثر هذا التصرف، بحيث يصبح المفوض له هو الملزم بضمان سير المرفق العمومي بدلا من الشخص العام¹.

ثانيا: المرافق العمومية القابلة للتفويض

يمكن توضيح هذه الفكرة بالتساؤل الذي يطرحه الكثير حول مدى إمكانية تطبيق هذه التقنية على جميع المرافق العمومية، أم أن ذلك مرتبط بطبيعة المرفق العمومي؟

من حيث المبدأ، فإن جميع المرافق العمومية إدارية كانت أو صناعية وتجارية قابلة لأن تكون موضوعا لتقنية التفويض، وهذه القابلية قد يعبر عنها بالنص² أو وفقا للاجتهاد القضائي، والعكس صحيح، فالمنع أو القيد في تطبيق هذه التقنية في مرفق عمومي قد يكون وارد في نص قانوني أو بطريق الاجتهاد القضائي³.

- بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية، وبحكم القانون المختلط المطبق عليها، فإنها أسهل للتفويض، ويتشجع الخواص لتسييرها بسبب ربحيتها، أما المرافق العمومية الإدارية، وبالنظر لخصوصيتها، فإنها تطرح بعض الإشكالات⁴.

خلافًا لما يظنه البعض، فقد كرس الاجتهاد القضائي الإداري خاصة في فرنسا، ومنذ فترة طويلة قابلية المرفق العمومي الإداري للتفويض، وذلك عندما اعترف للخواص بإدارتها، وأولى هذه القرارات كانت في قضية **TERRIER**⁵، حيث وصف القضاء مهمة المتعاقد مع الجماعة المحلية من أجل التخلص من الأفاعي القائلة بأنها امتياز لمرفق عام إداري.

¹ - ZOUAIMIA Rachid, *op.cit.*, p.4.

² - فمثلا تنص المادة 155 من قانون البلدية على " يمكن المصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 146 أعلاه، أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول"، قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص.222.

⁴ - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص.135.

⁵ - CE., 6 février 1903, Terrier, n° 7496. Voir sur : www.conseil-etat.fr/.

وهو ما تم تأكيده في عدة مرات لاسيما في قضيتي *Société des établissements Vezia* وكذا رأيه في 1986/10/07 غير المنشور، والذي جاء فيه "الطابع الإداري لمرفق عام لا يمنع الجماعة المحلية من تفويض تنفيذه إلى أشخاص خاصة، شرط أن لا يدخل المرفق ضمن الفئات التي يستلزم ضمانها من طرف الجماعة المحلية بنفسها بسبب طبيعتها أو لإرادة من المشرع"¹.

فعملا بهذا الاجتهاد فإن القضاء الإداري الفرنسي قد أوجد استقلالية قانونية بين طبيعة المرفق العمومي من جهة وطريقة إدارته واستثماره من جهة أخرى²، وهو ما سايره فيه الفقه، حيث أن أغلب الفقهاء في هذا المجال يرون أنه لا يوجد ما يمنع المرافق العمومية الإدارية من أن تكون موضوعا للامتياز.

لكن لكل قاعدة استثناء، والاستثناء في هذه الحالة مؤسس على عدة اعتبارات من طرف القضاء خاصة، فهناك من المرافق العمومية الإدارية التي لا يمكن تصور تفويض تسييرها إلى شخص خاص، أو ما يسمى بالمرافق السيادية والتي تدخل ضمن السلطة العامة للدولة، مثل العدالة، الأمن، الدفاع، الحالة المدنية، إلى غيرها من المرافق التي لا يمكن تنفيذها من الخواص، كما قد يكون الاستثناء من خلال نص قانوني يمنع تفويض مرفق عمومي ما³.

ثالثا: صور تفويض تسيير المرافق العمومية

سبقت الإشارة إلى أن تفويض تسيير المرفق العمومي قد يكون بشكل انفرادي أو عن طريق الاتفاق.

أ- التفويض الانفرادي لتسيير المرفق العمومي: يكون التفويض الانفرادي لتسيير مرفق عمومي إما عن طريق نص قانوني (تشريعي) أو بموجب قرار إداري.

¹-« Le caractère administratif d'un service public n'interdit pas la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même ». Disponible sur : http://alainvanzella.fr/images/files/avis_CE_7-10-1986.pdf

²- وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص.224.

³- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص.136.

1- التفويض التشريعي: يكون ذلك في حالة وجود نص قانوني يسمح لجهاز أو متعامل اقتصادي بتسيير مرفق عمومي أو جزء جوهري منه، و قد كان التفويض الانفرادي سابقا يمنح للمؤسسات العمومية، بحيث تظهر مهمة المرفق العمومي التي منحها القانون من خلال عقدها التأسيسي، مثل المؤسسات العامة للتعليم العالي، دواوين الترقية والتسيير العقاري... الخ.

كما قد يتم التفويض لصالح شخص خاص، مثلما هو الحال بالنسبة للاتحاديات الوطنية الرياضية، التعاضديات الاجتماعية وحتى المنظمات المهنية.¹

2- التفويض بموجب قرار إداري: يقوم المشرع في هذه الحالة بفتح المجال لتطبيق تقنية التفويض في مرفق عمومي دون أن يعين الشخص الذي يتولى هذه المهمة، فتقوم السلطات العمومية بتكليف شخص خاص للقيام بها، وذلك بموجب قرار إداري يأخذ شكل رخصة، ترخيص أو اعتماد²، وهو حال أغلب المرافق العمومية الشبكية مثل مرافق البريد والمواصلات³، الكهرباء والغاز⁴، وكذلك مرفق الصحة العمومية⁵.

ب - التفويض الاتفاقي لتسيير المرفق العمومي: في هذه الحالة يكون التفويض في شكل اتفاق بين الهيئة العمومية المسؤولة عن المرفق (المفوض) والشخص الخاص المفوض له،

¹ - ZOUAIMIA Rachid, op.cit., p.31.

² - Idem, p.8.

³ - المادة 28 من قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج. عدد 48، صادر في 6 أوت 2000، معدل ومتم بموجب قانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج. عدد 85، صادر في 27 ديسمبر 2006، معدل ومتم بموجب قانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج. عدد 78، صادر في 31 ديسمبر 2014.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 08-114، مؤرخ في 9 أبريل 2008، يحدد طرق منح و سحب امتياز وتوزيع الكهرباء والغاز و دفتر الشروط المتعلقة بحقوق والتزامات صاحب الامتياز، ج.ر.ج. عدد 20، صادر في 9 أبريل 2008.

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 07-321، مؤرخ في 22 أكتوبر 2007، يتضمن تنظيم المؤسسات الاستشفائية الخاصة وسيرها، ج.ر.ج. عدد 67، صادر في 24 أكتوبر 2007.

والذي يتم اختياره وفق أشكال وإجراءات محددة قانوناً، وهو يأخذ أحد هذه الأشكال¹:

1- الامتياز La concession : يعتبر عقد الامتياز أكثر العقود انتشاراً في هذا المجال، تقوم فيه الهيئة العمومية بإبرام عقد مع شخص عام أو خاص، طبيعي أو معنوي يسمى صاحب الامتياز تكلفه بتسيير المرفق العمومي محل الامتياز وفق متطلبات دفتر الشروط.

2- الإيجار L'affermage : هو عقد بمقتضاه تكون الخدمة مضمونة من طرف المستأجر الذي تختاره الهيئة العمومية وتفوض له المرفق، يتولى المستأجر استغلال المرفق على نفقته ومسؤوليته، مقابل حصوله على المقابل المالي من المرتفقين، وعكس عقد الامتياز، فإنه يلتزم المستأجر بأداء جزء من المقابل المالي الذي يحصل عليه إلى الشخص العمومي المفوض، وذلك مقابل استهلاك منشآت المرفق. يكثر استعمال هذا النوع من التسيير من طرف البلديات بالنسبة لحظائر المركبات، جباية حقوق الأمكنة في الأسواق الأسبوعية.

3- عقد مشاطرة الاستغلال La régie intéressée : "هو العقد الذي توكل من خلاله السلطات العمومية تسيير و صيانة مرفق عمومي لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص يتولى التسيير لحساب الهيئة العمومية المفوضة، و لا يتحصل على المقابل المالي من إتاوات المرتفقين، بل بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في استغلال المرفق، بالإضافة إلى علاوة الإنتاجية و جزء من الأرباح".

4- عقد التسيير Le contrat de management : تنص المادة الأولى من قانون رقم 89-01² على: "عقد التسيير هو العقد الذي يلتزم بموجبه متعامل يتمتع بشهرة معترف بها، يسمى مسيراً، إزاء مؤسسة عمومية اقتصادية، أو شركة مختلطة الاقتصاد، بتسيير كل أملاكها أو بعضها، باسمها ولحسابها مقابل أجر، فيفرض عليها علامته حسب مقاييسه ومعاييرها، ويجعلها تستفيد من شبكاته الخاصة بالترويج والبيع".

¹ - المادة 210 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

² - قانون رقم 89-01، مؤرخ في 07 فيفري 1989، يتم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج.ج.ج عدد 06، صادر في 08 فيفري 1989.

يظهر جليا من خلال توقيت صدور هذا النص، ومن طريقة صياغة هذه المادة أن المشرع الجزائري قد تبنى هذا الإجراء في إطار سياسة خصوصية تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية¹.

الفرع الثاني: انعكاس التسيير بالتفويض على المركز القانوني للمرتفق

تعمل السلطات العمومية على تحسين أداء المرفق العمومي باللجوء إلى أساليب وتقنيات حديثة في التسيير لعل أهمها تقنية التفويض، وهذا يؤدي إلى تكوين روابط وعلاقات جديدة بين المرتفق والمفوض له، وهو ما يؤثر بدوره حتما في مركزه القانوني، ولكن ما نوع هذه العلاقة، وما هو الأساس القانوني المعتمد لتكييفها؟

أولاً: المرتفق في مركز تعاقدية

اختلفت الآراء حول تحديد مركز المرتفق من المرافق المفوضة، فنجد من الفقهاء الذين يعلنون صراحة على أن المرتفق يعتبر في مركز تعاقدية تجاه المفوض له أو الملتزم²، مستنديين في ذلك على عقد الامتياز الذي أبرمته السلطة العمومية مع الملتزم بذاته طبقا لنظرية الاشتراط لمصلحة الغير.

وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي أكثر من مرة بحق المرتفق بالحصول على الخدمة المقررة في عقد الامتياز ودفتر الشروط على أساس نظرية الاشتراط لمصلحة الغير، أي على أساس أن عقد الامتياز الذي يتم بين السلطة العامة وصاحب الامتياز، يلزم هذا الأخير بتقديم الخدمة المقررة في العقد لكل من يطالبها وفقا للشروط المنصوص عليها فيه، وأن هذا الشرط مقرر لمصلحة الغير، وهم أفراد الجمهور الذين يطلبون الحصول على الخدمة العمومية التي أنشئ المرفق من أجلها³.

¹ - ZOUAIMIA Rachid, op.cit.,p.76.

² - سنركز في هذه النقطة من دراستنا على عقود الامتياز باعتبارها أهم عقود التفويض وأكثرها انتشارا.

³ - محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص.159.

تبنى القضاء هذه النظرية في عدة مناسبات، أولاً ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية Union hydroélectrique de l'ouest constantinois، أين أكد بأحقية المرتفق في طلب تنفيذ شروط عقد الامتياز إذا رفضت شركة الامتياز طلبه أمام المحاكم المدنية، لأن له حقا شخصيا إزاء المرفق الذي يدار عن طريق الامتياز يستمد من العقد الذي يتضمن شروطا لصالح الغير، وهو ما أشار إليه محافظ الحكومة "روميرو Romieu" في تاريخ سابق، حيث اعتمد نظرية الاشتراط لمصلحة الغير كأساس يستمد منه المرتفق حقوقه¹.

وقد انتقدت بشدة نظرية الاشتراط لمصلحة الغير كأساس لإقرار حقوق المرتفق في مواجهة المرافق العمومية التي تدار عن طريق الامتياز، وأنها لا تصلح لتحديد الأفراد الذين يطالبون بالانتفاع بخدمات المرفق العمومي لعدم توافر شروطها في هذه الحالة والتي منها:

— يجب أن يكون موضوع الانتفاع محددا، والمنفعين معينين وقت العقد، أو يمكن تحديدهم في المستقبل بالنسبة لنظرية الاشتراط لمصلحة الغير، في حين أن المنفعين في عقد الامتياز هم جميع الأفراد الموجودين وقت التعاقد أو الذين يوجدون في المستقبل، ويتقدمون لشركة الامتياز بطلب الانتفاع بما تقدمه من خدمات²، وسلطة الإدارة وامتيازاتها التي تسمح لها بالتدخل والتعديل في أي مرحلة كانت، يجعل احتمال هذا التحديد عسيرا، إن لم يكن مستحيلا³.

— تقرر هذه النظرية حقوقا للمرتفق قبل المتعهد (الملتزم) فقط، بينها حقوق المرتفق حسب ما يطبقه مجلس الدولة الفرنسي هنا، تتجاوز إلى المتعاقد نفسه (السلطة العمومية مانحة الالتزام) بالإضافة إلى المتعهد⁴.

¹ - محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص.160.

² - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص.230.

³ - الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، د.س.ن.، ص.351.

⁴ - محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص.161.

نتيجة لهذه الانتقادات، فقد ذهب فريق آخر من الفقه الفرنسي إلى القول بأن علاقة المرتفق بالمرفق في مثل هذه الحالة تعتبر تعاقدية، ينظمها الاتفاق الذي تم بين المرتفق والمرفق طبقاً لأحكام عقود الإذعان التي ينظمها و يبين شروطها القانون المدني¹.

ولكن هذا الرأي انتقد أيضاً من طرف الفقهاء الذين ينكرون صفة العقد أصلاً في عقود الإذعان، وذلك لافتقارها لأهم عنصر من عناصر العقود وهو حرية الاتفاق على كافة شروط التعاقد، لهذا فإنهم لا يعتبرون عقود اشتراك المياه، الكهرباء والغاز وأمثلتها من الوثائق التي يوقع عليها المرتفق، أو يقبلها بغية الحصول على الخدمة العمومية التي يقدمها المرفق عقوداً، بل عملاً شرطياً Acte-condition، يقتصر أثره القانوني على إخضاع المرتفق لقانون المرفق².

انتقدت النظرية التعاقدية بشكل عام لتعارضها مع مبدأ أساسي من المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية، وهو قابلية هذه الأخيرة للتعديل وفقاً لما تمليه المصلحة العامة، فإذا قيل بأن المرتفقين يعتبرون إزاء شركات الامتياز في مركز تعاقدية تحكمه قواعد القانون الخاص، وأنهم لا يخضعون لما تقررته السلطة العامة من زيادة في تعريف الرسوم مثلاً، كان من نتيجة ذلك سلب الإدارة سلطتها في تعديل أركان المرفق العمومي بدون رضا المرتفق، في حين أنه من المتفق عليه فقهاً وقضاءً على أن للإدارة الحق في تعديل أحكام عقد الامتياز دون حاجة إلى نص، تطبيقاً لمبدأ استمرارية وتكيف المرفق العمومي مع المستجدات، حتى تسدي خدماتها تؤدي منافعها على نحو يمكن المرتفقين من الاستفادة منه .

وقد أجاب أنصار النظرية التعاقدية على هذا النقد بالقول بأن المرتفقين حين يوقعون عقداً معيناً، فإنهم يقبلون مبدئياً جميع التعديلات التي ترى السلطة الإدارية إدخالها فيما بعد على أركان تنظيم

¹ - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص.231.

² - محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص.167.

المرفق العمومي، خاصة تعريفه الرسوم. ولكن هذا الحل لا يتفق مع مبدأ أساسي في العقود، هو عدم جواز تعديل العقود إلا برضا الطرفين عملاً بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين¹.

ثانياً: المرتفق في مركز تنظيمي عام

يرجح الفقه الإداري الحديث أساس حقوق المرتفقين في هذه الحالة إلى الطبيعة الإدارية لعقد الامتياز خاصة (والعقود الإدارية بصفة عامة)²، وعلى هذا الأساس فقد ذهبوا إلى القول بأن المرتفق يعتبر في مركز تنظيمي عام يحكمه قانون المرفق وحده، وأن عقد الامتياز لا يعتبر عقداً تجاه المرتفقين، وإنما هو قانون من الناحية المادية، يستمدون حقوقهم منه تجاه المرافق العمومية، وأن الاتفاق الذي يتم بين شركة الامتياز والمرتفق تقتصر وظيفته على تعيين شخص المرتفق

والمكان الذي تقدم فيه الخدمة و مدتها، ولا شأن له بتحديد موضوع الخدمة³.

وقد استقر القضاء في مصر مثلاً على أن الدولة عندما تعهد إلى غيرها أمر تسيير وإدارة مرفق عمومي، فإن الملتمزم ليس إلا معاوناً لها ونائباً عنها في أمر هو من أخص خصائصها، وهذا النوع من الإنابة أو بالأحرى هذه الطريقة غير المباشرة لإدارة المرفق العمومي، لا تعتبر تنازلاً أو تخلياً من الدولة عن المرفق⁴.

تجد هذه الآراء أساسها في النظرية الحديثة لتحديد الطبيعة القانونية لعقد الامتياز، والتي يقودها الفقيهين "ليون دوجي" و "موريس هوريو"، الذين أتيا بفكرة جديدة، هي أن عقد الامتياز هو عمل مختلط acte mixte، يتكون من أحكام تنظيمية وأخرى تعاقدية.

¹ - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 231-232.

² - الطماوي سليمان، مرجع سابق، ص 351.

³ - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 234.

⁴ - نفس المرجع، ص 236.

الأحكام التعاقدية تشمل بصفة عامة كل ما يتعلق بالتوازن المالي للعقد، والتي لا يمكن تصورها في حالة التسيير المباشر للمرفق كما يعبر عنه "دوجي".

أما الأحكام التنظيمية فهي التي تتعلق بتنظيم وسير المرفق العمومي، مثل شروط الاستغلال، التسعيرة، وضعية المستخدمين... الخ، ويعود اعتبار هذه الأحكام تنظيمية إلى كونها تمس المرتفقين مباشرة وتتعرض على الخدمة العمومية وخصوصيتها، فهي غير قابلة للتفاوض¹.

- لا يصلح هذا الرأي على الأقل في النظام القانوني الجزائري، وبالضبط نظام المنازعات، لأنه لو اعتمدنا هذه النظرية التي تجعل المرتفق في وضع تنظيمي عام، فإن ذلك يعني أن المنازعات القائمة بين المرتفق والمفوض له من اختصاص القضاء الإداري، في حين أن أول شرط لاعتبارها كذلك هو وجود شخص عام طرفاً فيها، كون المشرع الجزائري يأخذ بالمعيار العضوي² مثلما سيلي ذكره، وهو غير متوفر دائماً في هذه الحالة³، وحتى إن كان متوفراً، فإنه في علاقته تلك يتصرف كأى شخص من أشخاص القانون الخاص، هذا من جهة.

من جهة أخرى، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاهل إرادة المرتفق في عقود الاشتراك ولو كانت من عقود الإذعان⁴، فهو يعبر عن إرادته من أجل التعاقد بواسطة الطلب الذي يقدمه لصاحب الامتياز من أجل الانتفاع من خدمات المرفق، ما يجعل العلاقة القائمة بين المرتفق وصاحب الامتياز تعاقدية يحكمها القانون الخاص.

¹- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مرجع سابق، ص.180.

²- المادتين 800، 801 من قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ج.ج. عدد 21، صادر في 23 أفريل 2008.

³- بن مبارك راضية، التعليق على التعليم رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مرجع سابق، ص.75.

⁴- NICINSKI Sophie, op.cit., p.278.

خلاصة الفصل الأول

يشترط في الفرد حتى يعتبر مرتفقا أن يرتبط بالمرفق العمومي من أجل الحصول على الخدمة العمومية، وذلك بعلاقة غير مباشرة في حالة المرافق التي تقدم خدمات عامة وغير مخصصة، أو بعلاقة مباشرة في حالة المرافق التي تقدم خدمات منفردة ومخصصة لكل فرد، وهو بذلك يتميز عن المُدار، لأن هذا الأخير يكون دائما في موقع خضوع للسلطات العمومية المهيمنة، وعن المواطن الذي ينحصر فقط في الأشخاص الطبيعية المرتبطة بالدولة عن طريق الجنسية.

وكغيره من هذه المفاهيم، فقد كان المرتفق عرضة للتأثيرات الخارجية التي ساهمت في إعادة النظر في مفهومه، حيث أن فتح باب المنافسة في المرافق العمومية، وأخذ هذه الأخيرة بنوع جديد من التسيير العمومي، جعل الأصوات تتادي بضرورة معاملة المرتفق مثل الزبون عند الشركات التجارية، خاصة في حالة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي لا تعترف بمبدأ المجانية، ويكون المرتفق ملزم بدفع ثمن خدماتها، ما يجعل الاختلاف يضيق بين المرتفق والزبون.

وهذه المقاربة "مرتفق زبون" سمحت بفتح الباب لمطلب آخر هو اعتبار المرتفق مستهلكا، خاصة أنه في هذه الحالة، سيستفيد المرتفق من حماية قواعد قانون المستهلك أمام القضاء الإداري، الذي وكما هو معلوم يطبق كأصل قواعد القانون العام، فيستجد في هذه الحالة بقواعد وتقنيات قانون المستهلك عند الضرورة، شرط أن لا يمس ذلك خصوصية المرفق العمومي.

تتأثر علاقة المرتفق بالمرافق العمومية ويتحدد مركزه القانوني إزاءها حسب نوع وطريقة تسييرها، حيث يكون في وضع قانوني عام (تنظيمي) عندما تُسيّر هذه المرافق بطريقة مباشرة، وهو حال المرافق العمومية التي تقدم خدمات عامة للجمهور ودون تخصيص للأفراد، في حين يرتبط بالمرفق بعلاقة تعاقدية في مواجهة المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، أو عندما يكون تسيير المرافق بتقنية التفويض، حيث يكون في مركز قانوني عام بالنسبة للأحكام المتعلقة بتنظيم المرفق، وفي مركز قانوني خاص بالنسبة للأحكام التعاقدية الأخرى.

الفصل الثاني : حماية المرتفق: أبعاد وحدود

كغيره من فئات المجتمع التي تتعامل مع الإدارة، فإن المرتفق ذو حقوق و واجبات، ولكن خصوصيته تكمن في أنه وزيادة عن الحقوق التي يتمتع بها لكونه مرتفقا، والتي يستمدتها من قواعد قانون المرفق العمومي، فإن ارتباطه حديثا بمفاهيم جديدة يختص بتأطيرها القانون الخاص، وهي "المرتفق الزبون" و "المرتفق المستهلك"، جعلته يستفيد من حماية قانونية وقضائية أكبر، خاصة بعد الإصلاحات التي شهدتها المرافق العمومية في إطار حوكمة تسييرها (المبحث الأول).

ورغم كل هذه القداسة التي يتمتع بها في ظل المرافق العمومية، إلا أن لهذه الحماية حدود، منها تلك المستمدة من قانون المرفق نفسه، ومنها التي ترتبط بشخصه، فالمرتفق يبقى مثل باقي أفراد المجتمع، ملزم بأداء واجباته حتى يتسنى له المطالبة بحقوقه (المبحث الثاني).

المبحث الأول: حماية مرتفق المرفق العمومي

تمثل المرافق العمومية أهم الوسائل التي تعمل الدول بها على تلبية طلبات الجمهور وإشباع رغباتهم، كما تسعى عن طريقها إلى تحقيق التضامن الاجتماعي، إذ تتدخل بواسطتها لإنقاذ الفجوة بين طبقات المجتمع بمختلف شرائحه، وتمكينهم من نفس خدماتها قدر المستطاع، وهذا الالتزام يقابله حق لصالح المرتفقين، إنه حق الحصول على الخدمة العمومية وفق المبادئ التي يقوم عليها المرفق العمومي.

ومن أجل حماية هذا الحق، فقد أحاطه القانون الجزائري بترسانة من النصوص القانونية (المطلب الأول)، وهي الحماية التي لن يكون لها معنى إلا إذا تم تجسيدها فعليا عن طريق أهم ضمانات ضد تعسف الإدارة ومسيري المرافق العامة بشكل خاص، ألا وهو القضاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحماية القانونية لمرتفق المرفق العمومي

يقوم تسيير وتنظيم المرافق العمومية على قواعد تحولت إلى مبادئ¹، تشكل الحد الأدنى لنشاط أي مرفق عمومي مهما كانت طبيعته، وهي ذات المبادئ التي تعتبر مصدرا يستمد المرتفق منها حقه في السير العادي للمرفق وفق المبادئ التي نشأ عليها² في مواجهة المرفق العمومي (الفرع الأول). وقد أدى تحديث أساليب تسيير وتنظيم هذه المرافق، إلى إدخال مفاهيم جديدة في منظوماتها، تركز على التسيير الرشيد لمواردها، أو ما يسمى بحوكمة تسيير المرافق العمومية، التي تقوم على مبادئ تشكل في الواقع أبعادا جديدة ومصدرا آخر لحقوق المرتفقين (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مبادئ المرفق العمومي: وجه آخر لحقوق مرتفق المرفق العمومي

تقوم حقوق المرتفقين على نفس المبادئ الأساسية للمرفق، وهي مرتبطة ببعضها البعض³، والمتمثلة في تقديم الخدمة العمومية باستمرار (أولا)، المساواة في تقديم الخدمة (ثانيا) وضرورة تكييف الخدمة العمومية مع احتياجات المرتفقين (ثالثا).

¹ وهي التي يطلق عليها بقانون رولان **Lois Rolland** نسبة إلى الفقيه الفرنسي **Rolland** الذي استنبطها من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، والتي أصبحت مفاهيم ثابتة في مقررات تعليم القانون الإداري بعد الحرب العالمية الثانية.

² - **JEANNOT Gilles**, *Les usagers du service public*, P.U.F., Que sais-je, 1998, p.54. Disponible sur : http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/43/89/22/PDF/Les_usagers_du_service_public.pdf. Consulté le: 10/09/2014.

³ - **GUGLIELMI Gille J.**, **KOUBI Geneviève**, op.cit., p.750.

أولاً: تقديم الخدمة العمومية باستمرار

يجد هذا المبدأ أساسه المنطقي من فكرة أن الدولة والأجهزة التابعة لها تعمل باستمرار وانتظام من أجل إشباع الحاجات العامة التي لا تتقطع، وبالنتيجة فلا يمكن للجماعة الوطنية الاستغناء عن نشاط المرتفق العمومي¹، لذلك فقد انعقد الإجماع لدى الفقهاء أن مبدأ الاستمرارية أهم المبادئ القانونية العامة التي أعلنها القضاء الإداري، ودون الاستمرارية لبعض المرافق ليس هناك استمرارية للدولة²، لذلك فهو لا يحتاج إلى نص تشريعي خاص يقرره، لأن طبيعة المرافق العمومية وطبيعة الخدمات التي تقدمها يستلزم ضمان سيرها بانتظام واطراد.³

هكذا أصبح من واجب السلطة الإدارية، أن تعمل في كل وقت ومكان على ضمان دوام سير المرافق العمومية، إلى الحد الذي قد تلجأ إلى تفويضها لشخص آخر (عمومي أو خاص) أقدر على هذه المهمة لسبب أو لآخر، وإلا فإنها تكون قد أخلت بواجباتها إزاء الأفراد.⁴

يظهر جليا أن مبدأ الاستمرارية موجه للدولة ويعنيها بالدرجة الأولى وليس المرتفقين، فأبي تعطيل في سير المرافق العمومية ينجم عنه أضرار بالغة على أعمال الجمهور ومصالحه الأساسية من جهة، واضطراب في النظام العام من جهة أخرى.⁵

ترجم المشرع الجزائري اهتمامه بهذا المبدأ الأساسي في كثير من النصوص القانونية بمختلف درجاتها، فنجد نص المادة 71 من الدستور قد وضعت قيودا على حق الإضراب، وذلك في ميادين الدفاع الوطني، الأمن أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع⁶، وهذا لما من آثار سلبية تنتج عن الإضراب خصوصا في المرافق العامة، ما قد يؤدي إلى انقطاع

¹ - BOUSSOUHAH Mohamed Amine, op.cit., p.467.

² - وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص. 80.

³ - محمد علي الخاليلة، مرجع سابق، ص. 257.

⁴ - سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص. 261.

⁵ - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص. 305.

⁶ - تنص المادة 71 من الدستور على " الحق في الإضراب مُعترف به، ويُمارَس في إطار القانون.

يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات

أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع"، دستور 1996، مرجع سابق.

الخدمة العمومية أو عدم انتظامها¹، فهو إقرار صريح عن طريق الدستور بضرورة استمرار عمل المرتفق العمومي بانتظام واطراد حتى يستوفي المرتفق حقه في الحصول على الخدمة العمومية.

ونفس الموقف نستنتجه من خلال تبني الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة السالف الذكر، الذي أكد على جملة من المبادئ التي تحكم المرافق العمومية في نص المادة 3 منه، حيث نقرأ فيها «...4- استمرارية الخدمات العامة في كل الظروف»²، ولاشك أن التأكيد على " كل الظروف" دليل على الأهمية التي يكتسبها هذا المبدأ في المرافق العمومية.

تلتزم مختلف النصوص القانونية المرفق العمومي بتقديم الخدمة العمومية للمرتفق بانتظام، وذلك بغض النظر عن طريقة تسيره، من ذلك مثلا نص المادة 07 من قانون الولاية « يمكن للولاية إنشاء مصالح عمومية للتكفل باحتياجات المواطن، وتضمن له الاستمرارية والتساوي في الانتفاع»³، والمادة 02/209 من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والتي تخضع هذا الأخير عند تنفيذ اتفاقية التفويض، بالخصوص، إلى مبادئ المرفق العام أولها مبدأ الاستمرارية⁴. يكون بذلك على المؤسسات العمومية التي تؤدي خدمات أساسية للجمهور، التزام بضمان أداء هذه الخدمات باستمرار، مثل خدمة النقل الحضري وشبه الحضري⁵، المواصلات السلكية واللاسلكية⁶، واللاسلكية⁶،

¹ اشترط المشرع الجزائري وجود قدر أدنى من الخدمة في بعض المصالح العمومية التي أوردها في نص المادة 38 المعدلة والمتممة من قانون 02-90، راجع: قانون رقم 02-90 مؤرخ في 06 فيفري 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج.ر.ج.ج. عدد 6 صادر في 07 فيفري 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 27-91 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج.ر.ج.ج. عدد 68، صادر في 28 ديسمبر 1991.

² المادة 3 من 0 الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مرجع سابق.

³ المادة 07 من قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁵ المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 10 - 91 ، مؤرخ في 14 مارس 2010 يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبه الحضري، ج.ر.ج.ج. عدد 48 صادر في 14 مارس 2010.

⁶ قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج. عدد 48، صادر في 6 أوت 2000، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج. عدد 85، صادر في 27 ديسمبر 2006، معدل ومتمم

توزيع الكهرباء و الغاز¹، التزويد بالمياه الصالحة للشرب²،... الخ.

ثانيا: المساواة أمام المرافق العمومية

يستمد مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية من مبدأ عام يتمثل في المساواة أمام القانون، والمنصوص عليه في أعلى هرم للتشريع³، والذي يترجم بدوره القاعدة القانونية في العمومية والتجريد⁴، فمن المتفق عليه أن الهدف من إنشاء المرافق العمومية في الدولة هو إشباع الحاجات العامة لكل الأفراد دون تمييز.

إن الانتفاع بخدمات هذا المرفق هو حق لكل من استوفى شروط الانتفاع⁵، ونتيجة منطقية لاعتبار الانتفاع بالمال العام مطابقا لممارسة بعض الحريات العامة، فيتاح هذا المال العام المخصص للنفع العام لكل الأفراد لممارسة أوجه استخدامه المشروعة على قدم المساواة⁶، فيتجسد بذلك حق أساسي آخر يتمثل في "حق النفاذ"، والذي يعني أنه بمجرد توفر الشروط القانونية في الشخص يكون له الحق في النفاذ والولوج إلى المرفق العمومي للانتفاع بالخدمات التي يقدمها⁷.

يلتزم المرفق العمومي وفقا لهذا المبدأ بانتهاج نفس المعاملة تجاه المرتفقين، فيطبق عليهم نفس القواعد في تقديم الخدمة العمومية⁸، ويؤديها لهم بنفس الشروط، بحيث لا يكون هناك تمييز لا مبرر له بين المرتفقين⁹، وهو ما أكد عليه القانون الجزائري من خلال الميثاق الإفريقي لقيم

بموجب قانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج. عدد 78، صادر في 31 ديسمبر 2014.

¹ - المادة 3 من قانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

² - المادة 06/أ من قانون رقم 05-12، يتعلق بالمياه، مرجع سابق.

³ - المادتين 32 و 34 من دستور 1996، مرجع سابق.

⁴ - بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق، ص.119.

⁵ - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.271.

⁶ - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص.264.

⁷ - GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, op.cit., p.750.

⁸ - TRAORE Seydou, op.cit., p. 103.

⁹ - ورد المنتفعين، انظر: الطماوي سليمان، مرجع سابق، ص.377.

ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، أين نقرأ في المادة 3 منه « تتفق الدول الأعضاء على تنفيذ الميثاق وفقا للمبادئ التالية: 1- المساواة بين مستخدمي الخدمة العامة و الإدارة العامة...»¹.

ولا يفوت المشرع الجزائري الفرصة في أي نص قانوني يتعلق بالمرافق العمومية إلا وأكد على هذا المبدأ الأساسي سواء بشكل صريح أو ضمنى².

يسري مبدأ المساواة على كل أنواع المرافق العمومية كيفما كانت طريقة إدارتها، سواء كانت مرافق إدارية، أو مرافق صناعية وتجارية، كما يسري على جميع الأفراد سواء كانوا مواطنين أو أجانب³.

فلما كانت الأموال العامة مخصصة لخدمة الناس كافة من خلال مرافق الدولة، فقد اقتضى هذا بالتبعية أن يتساوى في الانتفاع بخدماتها جميع الأفراد، لأن من طبيعة تلك المنافع أن تكون ميسرة للجميع، مهياً للكافة طبقاً للشروط التي يرسمها القانون⁴.

يحمل هذا المبدأ أيضاً في ثناياه التزامات تقع على الهيئة المسيرة للمرفق، تتمثل في الحياد وعدم المحاباة، فأما الحياد في المرافق العمومية فيقصد به عدم تفضيل فئة معينة من المرتفقين على أخرى لأغراض سياسية، دينية، عرقية أو جنسية⁵، وقد أشار إلى ذلك مفوض الحكومة Letourneur عندما قال: « أن المرفق لا يحقق المساواة إلا إذا تحقق الحياد الذي يعتبر قرينا ومظهرا من مظاهر مبدأ المساواة »⁶.

¹ - المادة 03 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مرجع سابق.

² - انظر على سبيل المثال:

- المادة 07 من قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

- المادة 2/209 من مرسوم رئاسي رقم 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

- المادة 03 من قانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

³ - باستثناء الحقوق والواجبات ذات الطابع السياسي والمتعلقة بالانتماء إلى جنسية دولة معينة، مثل حق الترشيح وحق

الانتخاب... إلخ، راجع: سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص. 272.

⁴ - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص. 263.

⁵ - نتج عن تطبيق مبدأ حياد الإدارة في الجانب الديني ظهور مبدأ جديد في الدول الغربية خاصة (فرنسا) هو " مبدأ

اللائكية" في المرافق العمومية، انظر:

-TRAORE Seydou, op.cit., p.104.

⁶ - بودريوة عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 121.

وأما التزام عدم المحاباة داخل المرافق العمومية، فإنه يقتضي عدم التأثر بالعوامل الخارجية والمصالح الشخصية¹، فقمع المحاباة يساهم في احترام مبدأ المساواة أمام هذه المرافق.

ثالثا: تكيف الخدمة العمومية مع المصالح الخاصة للمرتفقين

يُبرز هذا المبدأ التصور الجديد أو الفكرة الحديثة للإدارة بشكل عام والمرفق العمومي بشكل خاص، بمعنى أن المفهوم التقليدي لمبدأ التكيف يعني أنه للسلطات العامة تعديل وتغيير النظم المقررة للمرافق العامة في كل وقت، طالما أن هذا التعديل تستدعيه الحاجة، دون النظر إلى حقوق الأفراد التي تتأثر من التعديل والتغيير²، ولا يؤثر في استعمالها لهذا الحق أي اعتبار سوى مراعاة المصلحة العامة³، و لكن عند التمعن أكثر، نجد أن المصلحة العامة إنما هي حاجة الأفراد ومتطلباتهم التي يقع على السلطة العامة واجب إشباعها.

غير أنه لم يعد يُنظر إلى الإدارة بأنها صاحبة السلطان التي تضع الكل تحت إمرتها، وإنما التصور الجديد للإدارة حسبهم، يجعل منها خادمة الجمهور التي تسعى لإشباع رغباتهم المتنوعة، وما تلك السلطة التي منحها لها المشرع في شكل امتيازات إلا وسيلة لتنفيذ مهمتها هذه.

مبدأ تكيف المرفق العمومي من هذه الزاوية، يقصد به ضرورة تكيف الخدمة العمومية مع متطلبات الجمهور ومصالحهم الخاصة، وهو ما أدى إلى ظهور وسائل جديدة في تسيير المرافق العمومية (تسييرها من قبل الخواص عن طريق عقود الامتياز)، ومبادئ جديدة تسيير عليها هذه المرافق⁴.

وقد وصل الحد بالبعض إلى القول أن استمرار وجود المرفق بحد ذاته قائم على ضرورة تكيفه مع المتطلبات الاجتماعية، وهذا لإبراز الدور الكبير لمبدأ تكيف في المرافق العمومية⁵، فعجز مرفق الخدمات الجامعية على توفير القدر الكافي من الأسرة والغرف في الإقامات الجامعية مثلا، يفرض عليه القيام بتوفير الوسائل اللازمة لنقل الطلبة من مقر سكنهم إلى الجامعة لضمان استمرار مرفق

¹-TRAORE Seydou, op.cit., p.104.

²- يكن زهدي، مرجع سابق، ص.233.

³- الطماوي سليمان، مرجع سابق، ص.282.

⁴- BRACONNIER Stéphane, *Droit des services publics*, P. U.F., Paris, 2003, p.286.

⁵- TRAORE Seydou, op.cit., p.109.

الجامعة بتقديم خدماته.

تعود بنا هذه الفكرة إلى ما جاء ب الفقيه « ليون دوجي»، الذي يقول أنه " من واجب الحكام (السلطات العمومية) العمل على تحقيق التضامن الاجتماعي وتطويره عن طريق التكفل بنشاطات المصالح العامة الضرورية لحياة الجماعة، لأن أساس ومبررات سلطانهم وامتيازاتهم تفسر بضرورة إشباع وتلبية رغبات الجمهور"¹.

الفرع الثاني: حوكمة² تسيير المرافق العمومية: أبعاد جديدة لحقوق المرفقين

تقوم الحوكمة على إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في تسيير الشؤون العامة وفق المبادئ والمقومات التي أشارت إليها المؤسسات الدولية، لذلك فإن حوكمة تسيير المرفق العمومي لن تتأني إلا بتفعيل هذه المبادئ، من أجل تقديم خدمة عمومية ذات جودة ونوعية وبأقل الأثمان، وقد فضلنا دراسة بعض منها، والتي تمس مباشرة الفرد باعتباره مرفقا (أثناء تعامله مع المرفق من أجل الحصول على الخدمة العمومية).

أولا: الشفافية في تسيير المرفق العمومي

تعتبر الشفافية عنصرا أساسيا وضروريا لضمان حقوق المرفقين، حتى أصبحت تعتبر مبدءا من المبادئ العامة التي تحكم المرافق العمومية خصوصا المحلية منها³، إذ أن غياب الشفافية فيما يتعلق بالأعمال العامة للدولة سبب من أسباب انتشار الفساد الإداري، خاصة في الدول غير

¹ - « le devoir des gouvernants est de travailler à la réalisation et au développement de la solidarité sociale notamment en prenant en charge les activités d'intérêt général indispensables à la vie collective », voir :

- CHEVALIER Jaques, op.cit., p.39.

² - عرف نقل مفهوم الحوكمة من اللغة الانجليزية والفرنسية إلى اللغة العربية عدة إشكاليات تتعلق أساسا بتعدد الترجمات من جهة (الحكم، الحكومة، الحاكمية، الحكمانية، إدارة شؤون الدولة والمجتمع...) وعدم تعبيرها عن المصطلح المترجم Gouvernance من جهة أخرى، والذي يُعرّف حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه " ممارسة السلطة السياسية والإدارية والاقتصادية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها"، انظر:

عروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات الإقليمية والمحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011-2012، ص.38.

³ - لزرق عبد السلام، «علاقة المنتفع بالمرفق العام المحلي في ظل التسيير المفوض»، ص.5، متاح على الرابط التالي:

<http://www.droitplus.ma/images/lazraq-2.pdf>، تم تصفحه في 15-09-2015.

الديمقراطية¹، فقد أثبتت التجارب أن تعسف السلطة الإدارية يجرى في الخفاء، وتنتشر عن أخطائها خلف مظاهرها الرسمية والسرية، لذلك فإن نشر أخطائها على الرأي العام يعتبر أنجح الوسائل المؤدية إلى حماية حقوق الأفراد².

يعتبر مبدأ الشفافية نتيجة منطقية لمبدأ دستوري هو " لا يعذر بجهل القانون"³، فالفرد لا يعذر لما تتاح له سبل العلم بهذه القوانين والتنظيمات الإدارية، بتكريس وتجسيد الشفافية الإدارية بشكل عام والمرافق العمومية بشكل خاص، ويستلزم بالضرورة تحقق جملة من الآليات والحقوق⁴، لاسيما الحق في الإعلام الإداري، حق الحصول على الوثائق الإدارية، وحق تسبب القرارات الإدارية.

أ- الإعلام الإداري: يكون الإعلام عن طريق النشر والتبليغ، فأما النشر فإنه إجراء تقوم به الإدارة لإحاطة الأفراد بمحتوى نص قانوني ذي طبيعة تنظيمية باعتبارها قواعد عامة ومجردة، وذلك عن طريق نشرها في الجريدة الرسمية أو في أي وسيلة قانونية أخرى⁵، مثل النشرات الرسمية، تعليق البيانات في الأماكن العمومية، الإعلانات التلفزيونية والإذاعية إلى غير ذلك من الوسائل⁶، وأما

¹ بوقنور اسماعيل، التنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007، ص.40.

² زروقي كميعة، الحق في الإعلام الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص.18.

³ المادة 74 من دستور 1996، مرجع سابق.

⁴ جاءت المادة 11 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، تحت عنوان "الشفافية في التعامل مع الجمهور"، حيث تنص على " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات و الإدارات و الهيئات العمومية أن تلتزم أساسا: - باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها،

وكيفية اتخاذ القرارات فيها،

- بتبسيط الإجراءات الإدارية،

- بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية،

- بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين،

- بتسيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها."

قانون 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج. عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج. عدد 50، صادر في 01 سبتمبر 2010، معدل ومتمم بالقانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج. عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.

⁵ المادة 08 من مرسوم رقم 131/88، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁶ انظر: - المادة 2/11 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- المادة 31 من قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

التبليغ فهو إجراء تقوم به الإدارة من أجل إعلام المعني بالأمر بذاته وبصفته الشخصية بكل الطرق القانونية (رسالة مضمنة الوصول، محضر قضائي)¹، حتى تنتج هذه القرارات آثارها².

ب - الحصول على الوثائق الإدارية: هو حق ينبثق من الحق في الإعلام، تنص المادة 10 من مرسوم 88-131 على « يمكن للمواطنين³ أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية...»⁴ فعكس النشر، فإنه يكون بمبادرة من طرف المعني بتوجيه الطلب إلى مسير المرفق العمومي، الذي يتوجب عليه في حالة الامتناع فيجب أن يكون الامتناع أو الرفض مسببا.

ج - تسبب القرارات الإدارية⁵: يعتبر التسبب جزء جوهري من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية التي لا تقوم من دونه⁶، لأنه يحمل الإدارة على شرح وإفصاح الأسباب والدوافع لقراراتها⁷، وقد تم تم تبني تسبب القرار الإداري على منهج تبرير الأحكام القضائية، فالالتزام بتبرير قرارات المحكمة لم يكن مجرد شكلية دون مصلحة، بل يشكل عنصر من حقوق الدفاع⁸، لكن عكس المجال المجال القضائي، فإن التسبب في مجال الأعمال الإدارية ليس إجباريا (لأن الأصل هو عدم التسبب) إلا

في بعض الحالات المنصوص عليها قانونا، أو تلك التي كرسها القضاء⁹.

¹ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.ص. 77-78.

² - انظر: - المادة 35 من مرسوم رقم 131/88، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

- المادة 2/6 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مرجع سابق.

³ - هناك من ينتقد استعمال مصطلح "المواطنين" في هذه المادة، لأن ذلك يعني إقصاء الأجانب من تطبيقه، ولكن يمكن الرد على هذا النقد من حيث أن تفسير هذا النص واستنباط القصد منه يستلزم العودة إلى النص الأصلي باللغة الفرنسية، أين استعمل المشرع فيه مصطلح "administrés"، فيدخل في نطاقه إذن كل من يخضع لقوانين الجمهورية بما فيهم الأجانب، انظر: غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.86.

⁴ - مرسوم رقم 131/88، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁵ - يجب التمييز بين السبب والتسبب في مجال القرارات الإدارية، فالسبب ركن من أركان القرار الإداري، يمثل الواقعة التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرارها، في حين أن التسبب إجراء شكلي ليس إجباري دائما، انظر:

FRIER Pierre-Laurent, PETIT Jaques, Précis de droit administratif, 6^e édition, Montchrestien, Paris, 2010, p.314.

⁶ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.93.

⁷ - FRIER Pierre-Laurent, PETIT Jaques, op.cit., p.314.

⁸ - زروقي كميّة، مرجع سابق، ص.93.

⁹ - ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, op.cit., p.168.

إلا أن الجدل القائم باسم الشفافية الإدارية قد أثر إيجابا على مبدأ التسبب بإعلان الفقه تقريبا بالإجماع على قلب القاعدة¹، لتتجه معظم الأنظمة القانونية إلى الاشتراط على الإدارة وجوب تسبب قراراتها، وهذا للتأكد من سلامة القرار وعدم مخالفته للقانون وبعده عن التعسف، وهو ما يتيح للإدارة متخذة القرار أن تدقق فيه قبل إصداره، وقد تعدل عنه إذا رأت أن الأسباب غير كافية لاتخاذها، كما أنه يسمح للسلطة الإدارية الأعلى بممارسة رقابتها بسهولة على الإدارة الأدنى².

يجب على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تسبب قراراتها، وتبين طرق الطعن المعمول بها عندما تصدر في غير صالح المخاطب بها، وهي بشكل عام تدابير الضبط، التدابير المقيدة للحرية، الجزاءات، القرارات الملغية لقرارات أخرى أنشأت حقوق مكتسبة، إلى غيرها من التدابير التي لا يسع المقام لذكرها، فهذه القرارات يجب تعليلها و تسببها، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك مثل السر المهني في المجال الطبي، سرية مداوات الحكومة³.

تعتبر عملية التسبب ضرورة ديمقراطية، والتزام الإدارة بشرح بواعث ودوافع مختلف الأسباب التي جعلتها تتخذ قرارها، ما هو إلا تمهيد للتشاور وتسهيل للغة الحوار مع المخاطبين بقراراتها⁴، كما أنها الوسيلة القانونية الأكثر أهمية في تحسين العلاقة بين الطرفين، وتطويرها من علاقة أساسها الإكراه والتسلط إلى علاقة يسودها الإقناع، وتعتمد على الشفافية وثقافة التشاور والانفتاح⁵. والانفتاح⁵.

ينتج عن تكريس مبدأ الشفافية في المرفق العمومي خلق توازن بين امتيازات الإدارة وحقوق المرتفقين، فهي بذلك تحدّ من مخاطر اللامساواة في الحصول على المعلومات وسبل النفاذ إليه⁶.

¹ - هناك من يعارض مبدأ التسبب في القرارات الإدارية، لما يترتب من إعاقة للسير الحسن للعمل الإداري، تناقض هذا المبدأ مع سرية نشاط الإدارة، و من بين المعارضين نجد مفوض الحكومة الفرنسية **Gentot** الذي يقول « من غير الملائم إحاطة النشاط الإداري بطوق خانق من الالتزامات»، انظر: غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.93.

² - زروقي كميّة، مرجع سابق، ص.93.

³ - يجدر الذكر أن مجلس الدولة الجزائري، وفي قراره الصادر في 11 فيفري 2002 قضى بأن كل عمل قضائيا كان أو إداري، يجب أن يكون مسببا، وأن غياب التسبب كفيل بالحكم بإلغائه، راجع في ذلك:

ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, op.cit., p.163.

⁴ - زروقي كميّة، مرجع سابق، ص.94.

⁵ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.97.

⁶ - DONIER Virginie, « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », R.F.D.A n°01, 2008, p.17.

ثانيا: المشاركة

لم يتفق الباحثون على مفهوم محدد وموحد لاصطلاح المشاركة¹، ولكن يمكن تعريفها على أنها « إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى في تصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية»²، ومما جاء في اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي بشأن تعريف مبدأ المشاركة الإدارية أنه « المبدأ المتعلق بتدخل المرتفقين في الإدارة، أو بواسطة ممثليهم في المرفق»³.

تحتم علاقة المرتفق بمرفقه مشاركته في اتخاذ القرار، فإذا كان المرفق العمومي يهدف إلى تلبية الحاجات العامة للمرتفقين، فلما لا يشارك المرتفقون في تحديد هذه الاحتياجات وآليات تلبيتها؟⁴ كرس القانون الجزائري مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية في كثير من النصوص القانونية، خاصة تلك التي صدرت بعد التخلي عن النهج الاشتراكي و التوجه نحو تحرير السوق⁵، أكثر من ذلك، فقد جعل منه واجبا على كل المدارين administrés خاصة ما تعلق بالمساهمة في الشؤون المحلية، بحيث يعتبره حق و واجب دستوري⁶.

ينظر المشرع الجزائري إلى الإدارة المحلية لاسيما منها البلدية، على أنها مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة و أساس نشاطها⁷، فقد ورد الباب الثالث من القسم الأول لقانون البلدية بعنوان « مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية »⁸ كما جاءت المادة 36 من

¹ المشاركة هي إحدى الكلمات العظيمة التي تترك عادة بدون تعريف، ولدينا جميعا فكرة عامة حول ما تعنيه، على الرغم من أن كلامنا يفسرها بطريقته، انظر: بشير محمد الخضر، « المشاركة في الإدارة، من نظم الاقتراحات إلى التسيير الذاتي»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، عدد 01، جامعة الجزائر، 1987، ص 247.

² أمير علي فاطمة الزهراء، الاتصال بين الإدارة المحلية و المواطن، رسالة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2010-2011، ص 135.

³ غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.ص 123-124.

⁴ طاجين فريدة، مرجع سابق، ص. 02.

⁵ ارتبط النظام الرأسمالي تاريخيا كنظام اقتصادي بالنظام الديمقراطي كنظام سياسي بالمفهوم الغربي، وهو ما أثر بشكل كبير في نمو فكرة المشاركة و الأشكال التي تطورت تبعا لذلك، انظر: بشير محمد الخضر، مرجع سابق، ص. 242.

⁶ المواد 15، 17، 34 من دستور 1996، مرجع سابق.

⁷ أمير علي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص. 136.

⁸ المواد من 11 إلى 14 من قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

قانون الولاية ضمن هذا المفهوم أيضاً¹، وتكون مشاركة المرتفق في هذا المجال بشكل مباشر أو غير مباشر.

أ- المشاركة المباشرة: تقوم على الاحتكاك المباشر بين المرتفق والإدارة، من ذلك مثلاً:

أ-1- الاقتراح الإداري: يقصد به تلك الاقتراحات التي يقدمها الأفراد إلى الإدارة قصد تحسين أدائها أو توجيه النقد لقراراتها، وذلك بإنشاء دفاتر الملاحظات أو السجلات².

أ-2- الاعتراض: أو الاحتجاج الإداري، يمثل أداة رقابة خارجية، ويتم عن طريق:

- الوساطة: مجموعة هياكل تحدث على المستوى الوطني والمحلي للبت في عرائض المواطنين تجاه الإدارة، حيث سبق وأن تم إحداث هيئة على المستوى الوطني عرفت باسم "وسيط الجمهورية" ولكن لفترة جد قصيرة، حيث تم حل هذه الهيئة بعد حوالي عامين ونصف فقط!!!³

- التظلم: وهي تلك الطعون التي ترفع أمام الجهة المصدرة للعمل الإداري، تلتزم فيها الإدارة بتبيان أية سلطة أو وسيلة داخلية للرقابة لصالح المواطن.

- الطعون الجماعية: مثل الطعون أو التظلمات التي تقوم بها جمعيات الأحياء.

أ-3- التحقيق العمومي: هو أسلوب استثنائي وضيق المجال رغم أهميته، فهو إجراء يعمل على استقطاب ملاحظات مجموع الأشخاص المعنيين بصف مباشرة أو غير مباشرة من خلال استشارتهم، ويطبق عادة في مجال المشاريع العامة قبل اتخاذ القرار حولها.

ب - المشاركة غير المباشرة: تكون عن طريق التمثيل، ويعتبر الانتخاب أحسن آلية لذلك، إضافة إلى الجمعيات التي يمكنها أن تكون همزة وصل بين المرتفق وإدارته.

ب-1- الانتخاب: يمارس المرتفق المواطن حقه في التعبير عن رأيه عن طريق ممثليه المنتخبين¹، ومن خلالهم عن إشارك في تسيير الشؤون المحلية، فالمغزى من العملية الانتخابية، هو إشراك

¹- والتي تنص على: "يمكن لجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم

مؤهلاته أو خبرته" المادة 36 من قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

²- المادة 33 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

³- أسست بموجب: مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 23 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية،

ج.ر.ج.ج. عدد 20 صادر في 31 مارس 1996.

و تم حل هذه الهيئة بموجب: مرسوم رئاسي رقم 99-170 مؤرخ في 02 أوت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط

الجمهورية، ج.ر.ج.ج. عدد 52 صادر في 04 أوت 1999.

المرتفق في اتخاذ القرار الذي يخص شؤونه المحلية، حيث يفترض أن يكون هناك اتصال مباشر ودائم بين الطرفين من أجل تفعيل عملية التمثيل، ويكون المنتخب متحدث أمام الإدارة باسم مواطني البلدية ومرتفقيها، وليس باسم الحزب الذي ينتمي إليه أو باسمه الشخصي.

ب-2- **الجمعيات:** تشكل الجمعيات ذات المجالات المختلفة ركيزة هامة من ركائز مشاركة الأفراد،² مثل لجان الأحياء، جمعيات حماية المرضى خاصة الأمراض المزمنة والجمعيات الرياضية والعلمية، فهي تعمل على إيصال صوت الأفراد إلى السلطات العمومية، فهي همزة وصل ونقطة توازن في علاقة الإدارة بالمواطن والمرتفق خصوصا.

يقول الأستاذ "جاك شوفاليي" أن تقديم المرتفق كشخص فعال يعدل بشكل عميق من طبيعة علاقته مع الإدارة ومن مفهوم التسيير العمومي، فبتخليه عن مظهره كمستهلك للخدمات فقط، سيكون للمرتفق القدرة على التدخل في سير المرافق العمومية، إذ لا يجب أن تبقى هذه الأخيرة حكرا على المهنيين المؤهلين، بل يجب أن تكون قضية الجميع.³

ثالثا: جودة الخدمة العمومية

يظهر مبدأ جودة الخدمة كنتيجة لكل التطورات التي شهدتها المرافق العمومية، خاصة بعد إزالة الاحتكارات في عدد كبير منها وتفعيل مبدأ المنافسة فيها، مع إدخال أساليب حديثة للتسيير العمومي، فأصبح بذلك لزاما عليها أن تقدم خدمة ذات جودة وبأقل سعر ممكن تُرضي المرتفق.

يتمثل مفهوم جودة الخدمات العمومية إذن في حق المرتفق في الحصول على هذه الخدمة بأفضل نوعية وأحسن الأسعار، وهو ما يجعل من هذا المبدأ على صلة وطيدة بمبدأ قابلية المرفق للتكيف والتطور⁴، بل أصبح يقدم نفسه كمبدأ من المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية، وعلى هذا الأساس تأتي الرغبة من السلطات العامة في التخلي عن المنطق الكمي والاستجابة للنوعية، لأن

¹ - المادة 17 من دستور 1996، مرجع سابق.

² - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.147.

³ - CHEVALIER Jaques, op.cit., p.60.

⁴ - وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص.93-94.

المرتفق (في صورة الزبون خاصة) أصبح يطالب بالخدمة مع ضمان الجودة، لأنه لم يعد ينظر إلى الخدمة العمومية كمنحة أو هبة من الدولة، بل حق ينتزعه بشروطه الخاصة¹.

وقد أولى المشرع الجزائري في الآونة الأخيرة اهتماما خاصا لهذا المبدأ في مختلف النصوص القانونية، بدءا بما جاء في نص المادة 06 من المرسوم 88-131 التي تنص « تسهر الإدارة... و يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة »².

كذلك ما ورد في نص المادة 07 من الميثاق الإفريقي للخدمة العمومية، والتي جاءت تحت عنوان « خدمات فعالة وذات جودة »، حيث تنص على: « 1- يجب أن تتسم الخدمات العامة بالقدر

الأقصى من الفعلية والفعالية وبالجودة العالية وأن تقدم بالطريقة الأكثر اقتصادا... »³.

أما بالنسبة للمرافق العمومية الاقتصادية، فيمكن الاستدلال مثلا بالمادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 03-232 المعدل و المتمم والتي تنص « يجب أن تساهم أهداف الخدمة العامة للمواصلات السلكية و اللاسلكية بما يأتي: ... - نوعية خدمة تقنية و تجارية متميزة »⁴.

كذلك المادة 12 من دفتر الشروط الوارد في المرسوم التنفيذي رقم 08-114، والتي تلزم صاحب الامتياز بضمان خدمة المرفق المتنازل عنه (توزيع الكهرباء والغاز) في أحسن شروط الاستمرارية والنوعية في كل محيط الامتياز⁵، كما تلزم المادة 03 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 10-91 المؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبه الحضري بتلبية حاجات

¹ - ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة و هدف المردودية: حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في

الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق ابن عكنون، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2011-2012، ص. 234.

² - المادة 6 من مرسوم رقم 131/88، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، مرجع سابق.

³ - المادة 7 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مرجع سابق.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 03-232، مؤرخ في 23 جوان 2003، يحدد مضمون الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية والتعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، ج.ر.ج. عدد 39 صادر في 29 جوان 2003، معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-310 مؤرخ في 23 سبتمبر 2009، ج.ر.ج. عدد 55 صادر في 27 سبتمبر 2009، معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 16-188 مؤرخ في 22 جوان 2016، ج.ر.ج. عدد 39 صادر في 29 جوان 2016.

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 08 - 114 مؤرخ في 9 أفريل سنة 2008، يحدد كفاءات منح امتيازات توزيع الكهرباء والغاز وسحبها و دفتر الشروط المتعلقة بحقوق صاحب الامتياز و واجباته، ج.ر.ج. عدد 20 صادر في 13 أفريل 2008.

النقل في أحسن الظروف من حيث جودة الخدمة والأمن للجماعة وللمرتفقين¹. يفهم من خلال هذه الأمثلة أن المرافق العمومية بكل أنواعها ملزمة بتقديم أحسن الخدمات²، وهي بذلك يجب أن تسعى إلى تكييف وتطوير قدراتها من أجل تحقيق هذا الهدف، ولا ريب أن هذه الوسائل التكنولوجية الحديثة تفرض على الأفراد والإدارات مواكبة علوم العصر وتقنياته، بالتخلي عن الطرق التقليدية للاتصال، والاعتماد على ما يسمى بالإدارة الإلكترونية، فهذا النظام ذو تأثير إيجابي كبير على المرافق العمومية ومبادئها³.

المطلب الثاني: الحماية القضائية لمرفق العمومي

يقتضي مبدأ المشروعية خضوع جميع الأفراد والهيئات لسلطة القانون، وتجسيد هذا الخضوع يكون بوجود سلطة قضائية مستقلة تسهر على التطبيق السليم للقانون، وردع كل من تعدى عليه، لذلك فإن للمرتفق الذي تم الاعتداء على حقوقه التي يملكها بموجب هذه الصفة أن يلجأ إلى القضاء.

يجب على المرتفق مراعاة طبيعة العلاقة التي تربطه بالمرفق، إذ يتحدد بها مركزه القانوني تجاهها، وبالنتيجة نوع الدعاوى التي سيسلكها المرتفق، سواء أمام القاضي الإداري (الفرع الأول)، أو أمام القاضي العادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حماية القاضي الإداري للمرتفق

تتصف معظم القرارات الإدارية لاسيما تلك التي تتعلق بتسيير المرافق العمومية باستعمال امتيازات السلطة العامة، ما يجعل من وجود هيئة قضائية إدارية خاصة بمراقبتها أمر منطقي وضروري، فيلجأ إليها المرتفق المتضرر من ذلك القرار لإلغائه (أولاً)، بل ويمكنه حتى طلب جبر الضرر الذي أصابه وتعويضه عنه أمام ذات القاضي المختص (ثانياً).

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 10-91 مؤرخ في 14 مارس 2010، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل

الحضري وشبه الحضري، ج.ر.ج.ج. عدد 18 صادر في 17 مارس 2010.

² - وهذا عكس ما يراه البعض من أن تطبيق هذا المبدأ محدود في المرافق الإدارية، انظر :

وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص.94.

³ - حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

أولاً: دعوى الإلغاء

تلتزم الدولة التزاماً عاماً بإنشاء المرافق العمومية التي تتطلبها المصلحة العامة، وهذا الالتزام يشمل إدارة هذه المرافق وتنظيمها عن طريق السلطة الإدارية في كل دولة بما لها من ولاية وسلطان، بالتالي فإن الأوامر والقرارات التي تتخذها في هذا الشأن تعتبر أوامر وقرارات صادرة عن سلطة عامة، يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري بصرف النظر عن طبيعة المرفق. فحين تصدر السلطة الإدارية قراراً متعلقاً بسير المرافق العمومية وتنظيمها، يكون للمرتفقين حق الطعن فيه أمام القاضي الإداري، الذي يمكنه إلغاؤه إذا تبين أن هذا القرار مشوب بعيب من عيوب الانحراف في استعمال السلطة¹.

كما يجوز للفرد الذي تتوفر فيه شروط الانتفاع مطالبة المرفق العمومي باقتضاء الخدمة العمومية التي يستمدها من القوانين، وإذا امتنعت الإدارة عن تقديمها إليه، كان له أن يطعن في قرارها طلباً لإلغاء استنادها إلى سوء استعمال الإدارة لسلطتها²، هذا بالنسبة للمرافق العمومية التي تقدم خدمات عمومية عامة للجمهور (علاقة غير مباشرة).

أما بالنسبة للمرافق العمومية التي تقدم خدمات مباشرة (المرافق الاقتصادية)، وتنشأ علاقات مباشرة بينها وبين المرتفقين، فإنه قد سبق وأن أشرنا أن الفقه الراجح والحديث - خاصة منه الإداري - يرى أنه على الرغم من العلاقة التعاقدية التي تربط المرفق بالمرتفق، إلا أن هذا الأخير يبقى في وضع قانوني عام (تنظيمي) فيما يتعلق بالجانب التنظيمي للمرفق، فيكون له حق الطعن أمام القضاء الإداري في القرارات المتعلقة بهذا الجانب فقط، والمطالبة بإلغائها في حال كانت غير مشروعة لسبب أو لآخر، تأسيساً على قانون المرفق بحد ذاته.

وفي حال كان المرفق موضوع تفويض، فيمكن للمرتفقين أن يطلبوا من السلطة العامة مانحة

¹ - محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص ص 210-211.

² - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 238.

الامتياز (المفوضة) استعمال حقها المستمد من عقد التفويض، لإجبار المفوض له على تنفيذ الشروط المقررة في هذا العقد لمصلحة المرتفقين، فإذا رفضت السلطة العامة طلبهم صراحة أو ضمنا، كان لهم أن يطعنوا في قرار الرفض هذا لإلغائه¹.

ترفع دعوى الإلغاء وفق قواعد وشروط وضعها القضاء وكرستها القوانين، تتعلق أساسا بطبيعة القرار المطعون فيه، بالشخص رافع الدعوى، وبشكل الدعوى وإجراءاتها.

- بالنسبة للقرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه عن طريق دعوى الإلغاء، فيمكن تحديده بشكل عام من خلال العناصر التالية: - صدوره عن سلطة إدارية،

- ذو طابع انفرادي،

- ذو طابع تنفيذي،

- يلحق أذى بذاته².

- وأما عن الشروط الواجب توافرها في شخص المرتفق المدعي، فهي تتمثل أساسا في تلك الشروط المنصوص عليها في ق.إ.م.إد. من صفة ومصلحة وأهلية³، وهي كلها من النظام العام.

- بالنسبة لشرط الصفة، فالأصل هو وجوب رفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة، يقصد بها اتصال أطراف الدعوى بموضوعها، أي أن ينسب المتقاضي الحق المطالب به لنفسه وليس لغيره⁴.
- أما عن شرط المصلحة، فهي في دعوى الإلغاء ذات مفهوم واسع، فيقبل طعن المدعي في القرار بمجرد أن تكون له مصلحة شخصية، مادية أو معنوية، فردية أو جماعية، بشرط أن تكون هذه المصلحة مشروعة ومتأثرة سلبا وبشكل مباشر من القرار المطعون فيه⁵.

يجب إثارة مسألة مهمة تتعلق بهاذين الشرطين، تتمثل في تأثير المركز القانوني للمرتفق تجاه المرفق في مدى استيفائه للصفة والمصلحة، فحين يقدم المرفق خدمات عامة وغير مباشرة، فإن

¹ - محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص. 214.

² - للمزيد من التفصيل، راجع: خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية: الدعاوى وطرق الطعن فيها، ج.2، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص.54 وما يليها.

³ - المادتين 13، 64 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

⁴ - ما يسمى بالصفة العادية أو الأصلية، كما قد تكون حالات يكون فيها المتقاضي ليس صاحب الحق الموضوعي المطالب به، ما يسمى بالصفة الإجرائية التي تكون للممثل القانوني كالمقدم، الوكيل، ممثل الشخص المعنوي...إلخ، راجع: صقر نبيل، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، عين مليلة، 2009، ص.123 وما يليها.

⁵ - ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, op.cit., p.269.

الصفة والمصلحة تقوم هنا لكل أفراد الجمهور المتلقي للخدمة العمومية، وأما إذا كان المرفق يقدم خدمات مباشرة ومخصصة (علاقة تعاقدية) فالصفة لا تتعقد هنا سوى للمرتفق المرتبط مع المرفق بذلك العقد (رب العائلة مثلا)، رغم أن المصلحة تقوم لأشخاص آخرين يستفيدون من خدمات المرفق (أفراد رب عائلة)، مثل مرفق توريد المياه، البريد، توزيع الكهرباء والغاز... الخ.

إن توفر هذين الشرطين في الطاعن لا يعني إمكانية رفعه دعوى الإلغاء مباشرة، وإنما يجب عليه استثناء شرط ثالث يعتبر من النظام العام أيضا، وهو أهلية التقاضي، وهي تلك السلطة التي بمقتضاها يمارس الشخص الطبيعي أو المعنوي حقه في التقاضي نتيجة تمتعه بالشخصية القانونية التي قرر لها المشرع¹، فكل شخص طبيعي بلغ سن الرشد (19 سنة)، ويكون متمتعًا بكامل قواه العقلية، ولم يحجر عليه، يعتبر كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية، ومن بينها حق التقاضي².

تكون أهلية التقاضي بالنسبة للأشخاص المعنوية بمجرد أن يعترف لها المشرع عن طريق القانون بالشخصية القانونية³، ويمارس هذا الحق ممثلها القانوني، والذي يتحدد في النص القانوني المنشئ لها بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة، أو النظام المنشئ لها بالنسبة للأشخاص المعنوية الخاصة⁴.

- تجدر الإشارة أن تمثيل الخصوم بمحام في الدعاوي الإدارية إجباري، ما عدا الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 ق.إ.م.إد.⁵

هذا ويجب على من يطعن في القرار الإداري من أجل إلغائه، احترام القواعد والإجراءات الشكلية المقررة في ق.إ.م.إد. والمتعلقة أساسا بالاختصاص والأجال.

¹ - صقر نبيل، مرجع سابق، ص.124.

² - المادة 40 من أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني معدل ومتمم، ج.ر.ج. عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975.

³ - على أن هناك هيئات لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولكن المشرع منح لها أهلية للتقاضي، وهو ما يسميه البروفيسور زوايمية رشيد بالشخصية التنازعية، انظر:

- ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, op.cit., p.268.

⁴ - خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص.42.

⁵ - المواد 826، 827، 905 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

بالنسبة للاختصاص (النوعي خاصة) فيجب الأخذ بعين الاعتبار الجهة مصدرة القرار الإداري، فيتحدد الاختصاص للمحاكم الإدارية إذا كان مصدر القرار هي أحد الهيئات الواردة في نص المادة 801 ق.إ.م.إد.¹، ويكون الاختصاص لمجلس الدولة إذا كانت القرارات صادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية، إضافة إلى دعاوى إلغاء القرارات الإدارية المخولة له بموجب نصوص خاصة.²

أما الآجال في دعوى الإلغاء فهي أربعة (4) أشهر، تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بالنسبة للقرار الإداري الفردي، أو من تاريخ النشر بالنسبة للقرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.³ وفي الحالة التي يقوم فيها المدعي (المرتفق) بتقديم تظلم فإن الآجال هنا تتغير، بحيث إذا ردت عليه الجهة مصدرة القرار بالرفض صراحة خلال شهرين، يكون أمامه شهرين من تاريخ التبليغ بالرفض، أما إذا سكتت عن الرد عليه لمدة شهرين من تقديم التظلم، فإن هذا السكوت يعتبر رفضاً ضمناً، فيستفيد المتظلم (المرتفق) من أجل شهرين لرفع دعوى الإلغاء يسري من تاريخ نهاية أجل الشهرين الممنوح للإدارة من أجل الرد على المتظلم.⁴

كان مآل دعوى الإلغاء سابقاً إما إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو رفض الدعوى، ولا يمكن بأي حال من الأحوال للقاضي الإداري إلزام الإدارة بإصدار قرار معين، أو إلزامها بتقديم الخدمات العمومية، لأن ذلك يمس بمبدأ دستوري هو مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن المشرع الجزائري تخلى على هذا الموقف من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أين منح للقاضي

¹ - قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

² - المادة 09 من قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. عدد 37، صادر في 01 جوان 1998، معدل و متمم بالقانون العضوي رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 03 أوت 2011 .

³ - المادة 829 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

⁴ - المادة 830 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

الإداري سلطة توجيه الأوامر للإدارة¹، بل وحتى الأمر بغرامة تهديدية تكون مستقلة عن تعويض الضرر، وذلك لإجبار الإدارة على تنفيذ قرار القاضي الإداري².

ثانياً: دعوى التعويض

يتقرر للمرتفقين حق ثابت في التعويض تجاه المرافق العمومية في حالة تضررهم من عملها³، وهذا طبقاً لقواعد المسؤولية المقررة في القانون الإداري والقانون المدني⁴، وكون المشرع الجزائري قد تبنى المعيار العضوي في تحديد الاختصاص النوعي، فإن اختصاص القاضي الإداري في دعوى التعويض هنا لا ينعقد إلا إذا كان المرتفق المتضرر في مواجهة أحد الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 ق.إ.م.إ.د.، وهي المرافق العمومية الإدارية فقط.

يمكن تعريف دعوى التعويض بأنها "الدعوى القضائية الذاتية (الشخصية) التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري والضرار"⁵، وتدخل هذه القضايا ضمن دعاوى القضاء الكامل، أين تكون ولاية القاضي كاملة، تتناول تمحيص النقاط القانونية والأمور الواقعية، ولا تقف مهمته عند حد التدقيق فيما إذا كان القرار مخالفاً، بل تتجاوز به إلى الحكم بالتعويض⁶.

وإذا كانت مخاصمة الإدارة وتحميلها المسؤولية من الأمور المسلم بها حالياً، فإن النقاش لازال حول الأساس القانوني الذي تركز عليه هذه المسؤولية، فكان بديها في بداية الأمر أن تؤسس على ارتكاب المرفق (الإدارة) لخطأ أضر بالمرتفق، ولكن مع مرور الوقت، وتوسع القضاء في حماية

¹ - المادتين 978، 979، نفس المرجع.

² - المواد 980-982، نفس المرجع.

³ - طبقاً للقواعد العامة للمسؤولية التقصيرية المنصوص عليها فإن كل فعل يسبب ضرراً للغير يلزم المتسبب في حدوثه بالتعويض، انظر في ذلك: المادة 124 من أمر رقم 75-58 يتضمن القانون المدني معدل ومتمم، مرجع سابق. و كذا المادة 39 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁴ - محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص.386.

⁵ - عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، ط.4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص.255.

⁶ - صقر نبيل، مرجع سابق، ص.198.

المرفقين والمتعاملين مع الإدارة، فقد اقتبس نظرية جديدة ليقوم مسؤولية الإدارة ولو لم ترتكب أي خطأ، أُطلق عليها المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر.

أ- المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

ترتكز المسؤولية الإدارية القائمة على أساس خطأ على خلل أو خطأ في عمل المرفق أدى إلى الإضرار بالمرفق، هذا الخطأ يكون على درجات مختلفة من عدم تأدية الوظائف الإدارية، وقد توصل الفقه اعتماداً على الاجتهاد القضائي إلى وضع عدة تصنيفات للأخطاء المرفقية، والتي ترتبط بعدم الأداء، الامتناع، التأخر المفرط في أداء الخدمة العمومية، عدم المشروعية، انعدام الصيانة والمراقبة، تقديم معلومات خاطئة، سوء تنظيم المرفق العمومي، غياب الرقابة... الخ¹.

تدار المرافق العمومية من طرف أشخاص طبيعيين هم الموظفون العموميون²، والخطأ الذي يتسبب في ضرر للمرفق يصدر في الواقع منهم، غير أن القاعدة التي أنشأها مجلس الدولة الفرنسي كانت قائمة على أساس التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي أو المرفقي³. فالأول هو الذي يسأل عنه الشخص الطبيعي محدث الضرر، أما الثاني فهو الذي تسأل عنه الدولة أو الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق، وقد بقي الحال عليه هكذا إلى غاية سنة 1911، أين اعترف مجلس الدولة الفرنسي بقاعدة الجمع بين المسؤوليتين لاشتراك الخطأين الشخصي والمرفقي في إحداث الضرر، ثم أتبعها فيما بعد بأحكام أخرى أقر بالمسؤوليتين معاً، إما نتيجة لأخطاء ارتكبت من الموظف أثناء الوظيفة أو بمناسبة، أو بأدوات المرفق العمومي⁴.

¹ - TRAORE Seydou, op.cit., p.147 et suit.

² - تنص المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على «...ب) موظف عمومي: كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في إحدى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته».

قانون 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته معدل ومتمم، مرجع سابق.

³ - للتفصيل أكثر في هذه الفكرة راجع: - عوابدي عمار، مرجع سابق، ص.123 وما يليها،

- محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص.394 وما يليها.

⁴ - غروبج عبد الغني، المسؤولية المشتركة بين الموظف والإدارة في تحمل تبعات الخطأ والنتائج المترتبة عنه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص.5.

ومهما يكن الأمر، فيجب على رافع الدعوى إثبات العلاقة السببية بين الضرر الذي لحقه والخطأ المرتكب من طرف المرتفق أو أحد موظفيه.

ب - المسؤولية الإدارية بدون خطأ:

تقوم المسؤولية الإدارية للمرافق العمومية كأصل على فكرة الخطأ، ولكن قد تقوم استثناء في بعض الأحيان دون خطأ، بل على أساس المخاطر، فهذه النظرية التي اعتمدها القضاء الإداري ومن بعده التشريع أيضاً، تبدو جد مناسبة للضحايا الذين ليس بإمكانهم إقامة الدليل على ارتكاب الإدارة أو موظفيها للخطأ الذي أضر بهم¹، كما أنها تحقق التوازن بين الحقوق والامتيازات المقررة للإدارة من حيث إعفائها في بعض الحالات من الخطأ وإصباغ أعمالها الضارة بصفة المشروعية².

أقر القضاء الإداري الفرنسي المسؤولية دون خطأ بناء على نظرية المخاطر في عدة حالات منها:

- حالة الضرر الدائم وغير العادي الناشئ عن الأشغال العامة.

- حالة الضرر الناشئ عن المخاطر الاستثنائية.

- حالة امتناع السلطة العامة عن تنفيذ الأحكام القضائية الواجبة النفاذ لاعتبارات تتعلق بالصالح العام³.

- الأضرار الناجمة عن صدور تشريعات قانونية⁴.

- مسؤولية مؤسسات الصحة العمومية في الظروف الاستثنائية (مثلا عندما يشكل عمل طبي

ضروري لتشخيص أو لعلاج المريض خطرا معلوما لكن إمكانية حدوثه تبقى استثناء)⁵.

- حالة الإضرابات المتكررة ولمدة طويلة، والتي تمس حق المرتفق في استمرار الخدمة

العمومية⁶.

¹- فطناسي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص.56.

²- عوايدي عمار، مرجع سابق، ص.203.

³- محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص.ص.415-416

⁴- عوايدي عمار، مرجع سابق، ص.241.

⁵- فطناسي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص.ص.57-58.

⁶ - TRAORE Seydou, op.cit., p.152.

الفرع الثاني: حماية القاضي العادي للمرتفق

اعتمد المشرع الجزائري المعيار العضوي في تحديد الاختصاص النوعي كأصل، و لكنه أورد عليه بعض من الاستثناءات يمكن للقاضي المدني الفصل في النزاعات التي يلجأ فيها المرتفق إليه في مواجهة المرافق العمومية طرفا في النزاع (أولا)، ولاعتبارات موضوعية، فقد قرر المشرع الجزائري منح الولاية العامة للقاضي الجزائري من أجل تسليط العقوبات في كل القضايا التي تثبت فيها المسؤولية الجزائية لهذه المرافق أو مسيرها عن طريق الدعوى العمومية (ثانيا)

أولا: الدعوى المدنية

يتقرر للمرتفق حق المطالبة بالحماية أمام القاضي المدني، حتى وإن كان المدعى عليه يتعلق بشخص من أشخاص القانون العام، وذلك استنادا إما إلى طبيعة العلاقة التي تربطه بالمرفق العمومي، أو إلى بعض الحالات التي استثناها المشرع الجزائري من قاعدة المعيار العضوي في تحديد الاختصاص النوعي للمنازعات.

سبق في الجزء الأول من دراستنا أن بينا اتفاق الفقه والقضاء حول الرابطة التي تتشكل بين المرفق العمومي الصناعي والتجاري ومرتفقيه، فأغلب هؤلاء يعتبرونها علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون الخاص، وقد استقر القضاء الفرنسي على أن العقود التي تبرمها المرافق العمومية الاقتصادية صناعية كانت أو تجارية، تعتبر عقودا مدنية خاضعة لأحكام القانون الخاص ولاختصاص القضاء العادي، طالما لم تتضمن شروطا استثنائية غير مألوفة في عقود الأفراد، بل إن للقضاء الإداري الحديث يعتبر هذه العلاقة من علاقات القانون الخاص حتى وإن تضمنت شروطا غير مألوفة، وبذلك تكون المنازعة القائمة حولها من اختصاص القاضي العادي¹.

يترتب عن ذلك أنه يكون للمرتفق حق دائية تجاه المرفق العمومي يخوله المطالبة بإلزام المرفق العام بتوريد وتقديم الخدمة العمومية له شخصيا، فإذا كان المرفق قد تعاقد مع الشخص على تقديمها، كأن يكون قد وقع وثيقة اشتراك المياه أو الغاز والكهرباء، مع شركة الامتياز التي تدير المرفق أو أي سلطة أخرى، فإن تلك العلاقة تصبح تعاقدية تخضع لأحكام القانون الخاص، ويكون

¹ - TRAORE Seydou, op.cit., p.54.

للمرتفق المتعاقد المطالبة بتنفيذ شروط العقد أمام المحكمة المدنية المختصة، والتي تكون من سلطتها الحكم بتنفيذ شروط العقد، وتقديم الخدمة العمومية طبقا لتلك الشروط، هذا من جهة¹.

حيث و من جهة أخرى، فقد خول المشرع الجزائري المرتفقين حق اللجوء إلى القاضي العادي وطلب حمايته ضد المرافق العمومية إذا تسببت له في أضرار حتى وإن كانت هذه الأخيرة ذات طابع إداري، حيث تنص المادة 802 ق.إ.م.إ.د. على « خلافا لأحكام المادتين 800 و 801 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

1- مخالفات الطرق.

2- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية»².

اشترط المشرع الجزائري حتى ينعقد الاختصاص للقاضي المدني أن تتعلق الدعوى بطلب تعويض من أضرار تسببت فيها مركبة تابعة لإحدى المرافق العمومية الإدارية، فيحكم فيها وفق قواعد القانون الخاص، وتحل هنا مسؤولية الشخص المعنوي العام محل مسؤولية العامل الذي تسبب بالضرر أثناء تأديته لمهامه³.

يؤخذ هنا بالمفهوم الواسع للمركبات، فتدخل بذلك كل آلة تنتقل عن طريق محرك أو عن طريق الجر، وقد تكون في الطرقات مثل السيارات، الجرارات، الحافلات، مركبات نقل وسائل الأشغال. وقد تشمل المركبات كل وسائل الركوب، أو النقل الهوائية، مثل العربات الكهربائية، أو وسائل النقل في العمارات والمباني مثل المصاعد... الخ.

¹ - محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص.243.

² - المادة 802 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

³ - ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine, op.cit., p.236.

كما قد تكون المركبة بحرية كالبوأخر، الزوارق، الغواصات وكل ما يحتويه اصطلاح مركبة قابلة للإبحار وتعود ملكيتها للأشخاص الإدارية العامة (مرافق إدارية)، كما تشمل المركبات وسائل النقل الجوية، وهي مختلف وسائل النقل القابلة للتخليق و الطيران في الجو¹.

يترتب عن الأضرار التي تسببها هذه المركبات للمرتفقين حق مشروع لهؤلاء بالمطالبة القضائية لجبر هذا الضرر أمام القاضي المدني طبقا لنص المادة 802 ق.إ.م.إد. والمادة 124 من القانون المدني المذكورتين أعلاه.

وكاستثناء آخر، فإنه يكون من اختصاص القاضي المدني أيضا، القضايا التي يرمي من خلالها المرتفق إلى رفع الحقوق والرسوم واستردادها ضد مصالح الجمارك².

ثانيا: الدعوى العمومية

تنص المادة 40 من المرسوم رقم 88-131 على: « يتعرض الموظفون لعقوبات تأديبية قد تصل إلى العزل مع الحرمان من حق المعاش في حالة اعتراضهم لسبيل التدابير المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهذا دون المساس بالعقوبات المدنية والجزائية التي يتعرضون لها طبقا للتشريع الجاري به العمل بسبب أخطائهم الشخصية »³

يمكن تحريك الدعوى العمومية ضد ميسري المرفق العمومي في حال ثبوت مسؤوليتهم الجزائية بكل الطرق المقررة قانونا.

- بالنسبة للحالة التي يكون فيها تسيير المرفق العمومي من طرف السلطات العمومية مباشرة، فلاشك أن مسبب الضرر هنا هم الموظفون العموميون باعتبارهم من يديرون المرفق العمومي، وقد قرر المشرع الجزائري في نصوص مختلفة جملة من العقوبات يمكن للقاضي الجزائي النطق

¹ بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص.66.

² المادة 273 من قانون رقم 79-07 مؤرخ في 21 جويلية 1979 يتضمن قانون الجمارك، ج.ر.ج.ج. عدد 30، صادر 24 جويلية 1979، معدل و متمم بالقانون رقم 98-10 مؤرخ في 22 أوت 1998، ج.ر.ج.ج. عدد 61 صادر 23 أوت 1998.

³ المادة 40 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

بها ضد كل موظف عمومي يتسبب في عرقلة السير العادي للمرفق العمومي، أو يتعدى على حقوق المرتفقين، كأن يعاملهم معاملة سيئة، حيث تنص المادة 440 مكرر من قانون العقوبات على « كل موظف يقوم أثناء تأدية مهامه، بسب أو شتم مواطن أو إهانة بأية ألفاظ ماسة يعاقب بالحبس من شهر إلى شهرين و بغرامة من 500 إلى 1000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين »¹.

كما يمكن للقاضي الجزائي أن يقرر عقوبات قد تصل إلى السجن لمدة عشر سنوات استنادا إلى المادة 33 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي تنص « يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر(10) سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل أو الامتناع من أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه، على نحو يخرق القوانين و التنظيمات و ذلك بغرض الحصول على منافع مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر»²

فاستغلال الوظيفة من أجل التعسف في منع تقديم الخدمة العمومية للمرتفق، أو أدائها دون وجه حق هو مساس بمبدأ المساواة، وإخلال بواجب الحياد في معاملة المرتفقين، ولا شك أن هذه الوسيلة القانونية المخولة للقاضي الجزائي كفيلة بقمع هذه الممارسات التي تمس حقوق المرتفقين.

وأكثر ما تكون الحالات التي يتابع فيها موظفو المرفق العمومي، نجدها في مجال الصحة (المستشفيات العمومية)، إذ يترتب عن الخطأ الطبي إضافة إلى المسؤولية المدنية، مسؤولية جزائية تجاه كل من الطبيب، أو جراح الأسنان أو الصيدلي أو المساعد الطبي، عن كل تقصير أو خطأ مهني يرتكبه خلال ممارسته لمهامه أو بمناسبتها، ويلحق ضرر بالسلامة البدنية للمريض أو بصحته، أو يسبب له عجزا مستديما أو يتسبب في وفاته، وهذا طبقا لأحكام قانون العقوبات لاسيما المواد 2/442، 288 و 289 قانون العقوبات³.

– أما في حالة المرافق العمومية التي تدار عن طريق التفويض (الامتياز)، فإن إخلال الملتزم

¹ المادة 440 مكرر من أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات معدل ومتمم، ج.ج.ج.ج عدد 49، صادر في 11 جوان 1966 .

² المادة 30 من قانون 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته معدل ومتمم، مرجع سابق.

³ أمر رقم 66-156، يتضمن قانون العقوبات معدل ومتمم، مرجع سابق.

بأحد المبادئ التي يقوم عليها المرفق العمومي، قد يعرضه إلى عقوبات جزائية في حال ثبوت مسؤوليته، وهذا كذلك حماية لحقوق المرتفق التي تنبثق عن هذه المبادئ.

فيكون جزاء عدم تقيد الشخص الذي يزود بالماء الموجه للاستهلاك البشري بمعايير الشرب و/أو النوعية المحددة عن طريق التنظيم عقوبة الحبس من سنة إلى سنتين و غرامة من مائتي ألف دينار إلى مليون دينار¹.

كذلك الحال بالنسبة للأشخاص المرخص لهم بتقديم خدمة مواصلات سلكية ولاسلكية (المتعاقدين الملتمزمين)، وكل عامل لدى متعاملي الشبكات العمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، والذين في إطار ممارسة مهامهم ينتهكون بأي طريقة كانت سرية المراسلات، بحيث تطبق عليهم أحكام المادة 137 من قانون العقوبات².

¹ - المادة 176 من قانون رقم 05-12، يتعلق بالمياه معدل ومتمم، مرجع سابق.

² - المادة 127 من قانون رقم 03-2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

المبحث الثاني: حدود حماية مرتفق المرفق العمومي

رغم حداثة ظهوره مقارنة بالنماذج الأخرى للمتعاملين مع الهيئات الإدارية ، إلا أن المرتفق قد اكتسب من خلال صفته هذه مكانة لم يسبقه إليها أحد منهم، حيث استفاد من التحولات التي شهدتها المرافق العمومية في كل المجالات، وأصبح يحظى بحماية متزايدة في مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهذه المرافق.

ولكن كما أن لكل قاعدة استثناء، فإن هذه الحماية لها حدود، منها ما هو مرتبط باستثناءات المبادئ التي يسير عليها المرفق العمومي (المطلب الأول)، ومنها ما هو متعلق بأداء المرتفق لواجباته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود مرتبطة باستثناءات مبادئ المرفق العمومي

يتمتع المرتفق بحق مضمون قانونا و قضاءا هو حق الحصول على الخدمة العمومية وفق قواعد ومبادئ المرفق العمومي، على أن ممارسة هذا الحق مقرونة ببعض القيود التي تظهر من خلال استثناءات على هذه المبادئ، سواء التقليدية منها (الفرع الأول) أو تلك التي تعتبر حاليا مبادئ جديدة للمرفق العمومي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: استثناءات المبادئ التقليدية للمرفق العمومي

صاغ الفقه الفرنسي المبادئ التقليدية للمرفق العمومي في الشكل الذي نعرفه حاليا اعتمادا على الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، واستتب في نفس الوقت بعض الاستثناءات التي تبقى ضرورية لحسن سير المرفق، سواء ما تعلق بضبط حق الإضراب في المرافق العمومية (أولا)، التمييز بين فئات المرتفقين (ثانيا) أو حتى من خلال مبدأ التكيف بحد ذاته الذي يمثل وجهه الآخر حدا لحقوق المرتفق (ثالثا).

أولاً: الإضراب في المرافق العمومية

يعتبر استمرار المرافق في تقديم خدماتها روح وجودها¹، فكان من الطبيعي أن تسعى الدول إلى حماية هذا المبدأ الأساسي وتحيطه بجملة من الضوابط ضماناً لديمومة أداء المرافق العمومية، وذلك بحماية أموالها وخطر إيقاع الحجز عليها، واعتماد نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية، وهي كلها ضمانات وضوابط تصب في صالح المرتفقين وتحمي حقوقهم، يضاف إليها كلها أهم ضمانات، وهي تنظيم حق الإضراب في المرافق العمومية²، الذي يعتبر من عناصر الحريات العامة الأساسية³.

يشكل الإضراب للعامل وسيلة الدفاع عن مصالحه المهنية⁴، ويكون مشروع عندما تحترم في ممارسته أربع شروط تتمثل في استنفاد التسوية الودية، موافقة جماعة العمال على الإضراب، الإشعار المسبق بالإضراب، ضمان أمن وسلامة أماكن ووسائل العمل⁵، إضافة إلى بعض القيود التي وضعها المشرع الجزائري، بحيث يمنع ممارسته في بعض المرافق⁶، مع إلزام العمال المضربين بتقديم الحد الأدنى من الخدمة في بعض القطاعات⁷.

على أن ممارسة هذا الحق الدستوري و إن كانت في إطاره المشروع تترك آثار سلبية على حق الأفراد في الحصول على الخدمة العمومية، فإضراب الموظفين يهدف إلى شل المرفق العمومي وتحريك الرأي العام، لأنه كما يقول البعض عبارة عن تجربة إثبات يخوضها جزء من المجتمع

¹ - BOUSSOUMAH Mohamed Amine, Op.cit., p.467.

² - يقصد بالإضراب في مجال المرافق العامة امتناع موظفي وعمال المرافق العامة عن تأدية أعمالهم، مع تمسكهم في ذات الوقت بالوظيفة العامة ومزاياها، انظر: محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص.312.

³ - ورد هذا الحق في المادة 71 من الدستور تحت عنوان الحقوق والحريات، دستور 1996، مرجع سابق.

⁴ - بلجبل عتيقة، الإضراب في المرافق العمومية-دراسة مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004-2005، ص.15.

⁵ - لمزيد من التفصيل، راجع: بلجبل عتيقة، مرجع سابق، ص.83 و ما يليها.

⁶ - المادة 43 من قانون رقم 90-02 مؤرخ في 06 فيفري 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁷ - المادة 38، نفس المرجع.

في مواجهة المجتمع ككل¹، والمتضرر الأكبر في الأخير هم المرتفقون.

قد يقول قائل أن الإضراب حق دستوري منظم ومؤطر عبر مختلف النصوص القانونية وأن تنظيمه وتحديد شروط ممارسته كفيل بضمان عدم المساس بحقوق المرتفقين، ولكن الإشكال يكمن في هذه النقطة بالذات، فالميدان العملي أظهر أن النداء للإضراب نادرا ما يخضع لأحكام القانون، فنادرا ما تراعي الإجراءات القانونية لممارسات الإضراب في المرافق العمومية، من إخطار مسبق وضمان الحد الأدنى من الخدمة العمومية، لأن أغلبها يكون نتيجة صراعات القوى المتواجدة².

كما أن هناك من المجالات التي لا يمكن تصور أداء حد أدنى من الخدمة، مثل قطاع التعليم، فنحن لا نرى كيف يمكن معالجة هذه المشكلة، خاصة أنه أكثر القطاعات تعرضا للإضراب، وهو ما أثر بشكل سلبي كبير في مستوى التلاميذ والطلبة لعدم حصولهم على خدمة تعليمية بالكمية والنوعية اللازميتين.

ومهما يكن فإن ممارسة هذا الحق يؤدي لا محالة إلى توقف أو تعطيل سير العمل فيها، ويمس مصالح المرتفقين بشكل مباشر، وهذا يدل فعلا بأن ممارسة حق الإضراب في المرافق العمومية يمثل حدا من حدود ممارسة المرتفق لحقه في الحصول على الخدمة العمومية بانتظام واستمرار.

ثانيا: التمييز بين فئات المرتفقين

قد تبدو عدم المساواة في المعاملة بين المرتفقين والتميز بينهم مخالفة للقانون، ولكن يجب إدراك أن مضمون المساواة أمام المرافق العمومية، لا يعني تجريد الإدارة من حقها في وضع الضوابط التي تراها ضرورية ومناسبة لتنظيم الانتفاع من خدمات هذه المرافق، فنحن لسنا بصدد المساواة المطلقة، وإنما المساواة القانونية بين من تتماثل مراكزهم القانونية وتتوافر لديهم

¹ - بلجل عتيقة، مرجع سابق، ص.16.

² - BOUSSOUHAH Mohamed Amine, Op.cit.,p.471.

الشروط القانونية المطلوبة للاستفادة من خدمة المرفق العمومي¹، وأن وضع شروط خاصة من أجل الانتفاع من خدمات المرفق كدفع رسوم معينة أو الحصول على شهادة محددة لا يتنافى أيضا ومبدأ المساواة أمام المرافق العمومية².

بل ويمكن للمرفق العمومي أن يمايز بين فئات للمرتفقين ينتفعون من نفس الخدمة، شرط أن تكون هذه التفرقة مؤسسة على معايير مجردة وغير شخصية، ومرتبطة بموضوع المرفق والهدف الذي أنشئ لأجله³، فيكون الخروج من مبدأ المساواة هنا في حالتين:

أ - **اختلاف المراكز القانونية للمرتفقين:** يجوز للمرفق العمومي أن يطبق تعرفات أو رسوم مختلفة بين المرتفقين متى وجد فارق واضح في أوضاعهم تجاه المرفق، ذلك أن مبدأ المساواة لا يقضي إلا بمعاملة مماثلة لمرتفقين يتواجدون في وضعيات مماثلة⁴، فيمكن بذلك لمسير المرفق العمومي أن يقسم خدماته إلى عدة فئات⁵، بحيث ترتبط كل فئة من المرتفقين بتعرفة أو رسوم مميزة من التعريفات الأخرى التي تؤدي إلى الفئات الأخرى للمرتفقين⁶.

إن أخذ المرفق العمومي بعين الاعتبار وضعية المرتفقين كل على حدى يسمح له بتلبية حاجاتهم وإشباعها بأحسن طريقة وبشكل فعال⁷، فلا يتنافى مع مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية اختلاف المعاملة باختلاف مكان أداء الخدمة والغرض من استعمالها، كالتفرقة بين سعر المياه والكهرباء مثلا بين المنازل أو المدارس أو المصانع، أو التفرقة بين ركاب الدرجة الأولى والدرجة الثانية في القطارات و الطائرات... الخ، لأن نوعية الخدمة المقدمة وتكلفتها هي الت

¹ - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص.273.

² - سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص.273.

³ - NICINSKI Sophie, Op.cit., p.357.

⁴ - بساعد علي، مرجع سابق، ص.74.

⁵ - انظر مثلا المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 08-54، يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به، مرجع سابق.

⁶ - وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص.87.

⁷ - JANICOT Laetitia, « Le principe d'égalité devant le service public », R.F.D.A., n°04, Editions Dalloz, Paris, 2013, p.722.

ي تؤدي إلى التمييز في المعاملة بين المرتفقين خاصة بالنسبة للمرافق الصناعية والتجارية. تعمل الدولة أيضا عن طريق مرافقها العمومية في إطار التضامن الاجتماعي على مساعدة الفئات الضعيفة وقليلة الدخل في المجتمع¹، وتميزها في المعاملة سعيا منها لتحقيق المساواة في المستوى المعيشي، فانتقلنا بذلك مثلما يعبر عنه البعض من المساواة أمام المرافق العمومية إلى المساواة بالمرافق العمومية²، ولو أن هذا الأمر نسبي بالنسبة للمرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري التي يجب أن تستند فيها المعاملة التفضيلية إلى القانون أولا و أخيرا، دون النظر إلى الوضعية الاجتماعية للمرتفقين³.

ب- المصلحة العامة: إذا كان التمييز بين فئات المرتفقين قياسا على معيار المصلحة العامة صعب جدا في المرافق العمومية الإدارية عند تماثل الوضعيات، فإنها تعتبر المعيار الأكثر استعمالا بالنسبة للمرافق العمومية الصناعية والتجارية⁴، والمصلحة العامة هنا يقصد بها المصلحة الاقتصادية (المالية) للمرفق العمومي⁵، بحيث يستند عليها في هذه الحالة مسير المرفق المرفق لتبرير عدم تطبيق المساواة بين المرتفقين⁶.

ثالثا: مبدأ التكيف كحد لحقوق المرتفق

إذا كان مبدأ تكيف المرفق العمومي في شقه الإيجابي بالنسبة للمرتفقين يقصد به حق هؤلاء في مطالبة مسير المرفق بضرورة تكيف خدماته مع مصالحهم الخاصة قدر المستطاع، فإنه في شقه الآخر (السلبى بالنسبة للمرتفقين) يقصد به أنه للسلطات العمومية التي أنشأت المرفق العمومي أن تكيف تلك الخدمات (طريقة تسييرها أو حتى تقديمها) أو إلغائها متى أرادت بما لها

¹ -CHEVALIER Jaques, Op.cit., p.53.

² - DONIER Virginie, Op.cit.,p.16.

³ - JANICOT Laetitia, Op.cit., p.724.

⁴ - بساعد علي، مرجع سابق، ص.73.

⁵ - JANICOT Laetitia, Op.cit., p.723.

⁶ - ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية: حالة عقود الامتياز، مرجع سابق، ص.228.

من سلطة تقديرية وتنظيمية، وليس للمرتفقين أن يعترضوا على قراراتها في هذا الشأن والاحتجاج من أجل حماية حقوقهم، فهم لا يتمتعون بأي حق مكتسب في الإبقاء على المرفق العمومي أو على نظامه القانوني¹، فالهيئات العمومية تبقى صاحبة السلطة في تكيف الخدمات العمومية أو إلغائها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة.

الفرع الثاني: استثناءات المبادئ الجديدة

ساهمت المبادئ الجديدة للمرافق العمومية في اكتساب الأفراد حقوق وحرريات كانت غير معترف بها، وقد كان لظهور وبروز صفة المرتفق إلى الواجهة الأثر الكبير في تكريس هذه الحقوق، ولكن ممارستها ليست مطلقة، بل هي محدودة بجملة من القيود القانونية والموضوعية، وذلك يظهر من خلال مبدأ السرية الذي يبقى المسيطر في الحياة الإدارية (أولا)، والذي أثر بدوره في مشاركة المرتفقين بشكل ملموس (ثانيا).

أولا: أولوية مبدأ السرية على حق الاطلاع

إن حق الاطلاع على الوثائق الإدارية ليس مطلقا بسبب أولوية مبدأ السرية الذي يعتلي النشاط الإداري، فهذا الحق الذي حاول مرسوم 88-131² وضع معالمه الأولى، لم يتعد حدود الاستثناء بالنظر لمبدأ السرية الذي ظل مخيما كأهم أسس القانون الإداري المطبق في الجزائر، وكرهية ديونولوجية ضمن نظام الوظيف العمومي³.

كما أن السير العادي للعمل الإداري وفعاليته، يفرض على الإدارة لجوؤها إلى السرية والتكتم في أعمالها، فحتى يؤدي أعوان الإدارة وموظفوها مهامهم بشكل فعال، يجب أن يكونوا محاطين بجو ملائم يسمح لهم باتخاذ القرارات بعيدا عن كل المؤثرات الخارجية، لذلك فإن السلطات

¹- وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص.84.

²- مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

³- زروقي كميلا، مرجع سابق، ص.110.

العمومية تفضل اللجوء إلى التكتم والسرية، لأن هذه الأخيرة تمثل أهم الوسائل التي تحمي الإدارة من الضغط الذي قد يسببه لها نشر تصرفاتها وإعلانها.

من وجهة النظر هذه، فإن أي تدفق للمعلومة هو بمثابة انتهاك للحياة الخاصة للإدارة مثلما يعبر عنه البعض، والقاعدة العامة تقتضي اعتبار كل معلومة متعلقة بتنظيم الإدارة ودواليبها سرية وغير قابلة للنشر، إلا إذا قررت السلطتين التشريعية أو التنفيذية عكس ذلك¹، فضلا عن بعض الوثائق والمعلومات التي يحميها القانون صراحة ضد كل تسرب أو إفشاء، هناك جملة من الأسرار قوامها السلطة التقديرية للإدارة التي تستفيد من عدم وجود تعريف دقيق لمبدأ السرية في هذا المجال².

يقيد القانون حق الاطلاع على الوثائق الإدارية في كثير من الحالات، ويؤزم في ذلك مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والتي يحميها السر المهني³، نأخذ فقط بشكل عام وعلى سبيل المثال لا الحصر، أحكام المادة 10 من قانون الأرشيف الوطني، والتي قيدت حق الاطلاع على بعض الوثائق بشرط مرور مدة معينة قد تصل إلى قرن (100 سنة) من تاريخ ميلاد الشخص (بالنسبة للوثائق التي تحتوي على معلومات فردية ذات طابع طبي لاسيما الملفات التي تخص حياة الأفراد الخاصة)⁴

كذلك المادتين 26، 30 من قانون البلدية، واللتين تستثيان من علانية الجلسات النشر وإعلام الجمهور تلك المداولات التي تتعلق بالنظام العام والحالات التأديبية⁵.

أما قانون الولاية فقد أجاز للمجلس التداول سرا في الحالات المتعلقة بالكوارث الطبيعية

¹ - OUSSOUKINE Abdelhafid, « Le secret en droit ou le droit du secret », R.A.S.J.E.P., Université d'Alger, N°03, vol. 33, 1995, p.499.

² - زروقي كميّة، مرجع سابق، ص.110.

³ - المادة 10 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

⁴ - قانون رقم 88-09 مؤرخ في 26 جانفي 1988، يتعلق بالأرشيف الوطني، ج.ر.ج.ج. عدد 04، صادر في 27 جانفي 1988.

⁵ - المادتين 26 و 30 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

والتكنولوجية!!! ودراسة الحالات التأديبية للمنتخبين¹، مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية الملزمة باحترام الحياة الخاصة للمواطن وبسرية الإعلام والنظام العام عند ممارسة حق الاطلاع على محاضر مداورات المجلس الشعبي الولائي²، إلى غير ذلك من النصوص القانونية التي نجدها متناثرة هنا وهناك، والتي تجعل بفعل كثرتها من مبدأ السرية الأولى والأصل³.

تؤثر كل هذه الاستثناءات بشكل كبير على مستوى الشفافية في المرافق العمومية خاصة منها المحلية، فعلى سبيل المثال، لا نجد سببا مقنعا يمنع المواطن المرتفق من معرفة سبب تعرض ممثله لإجراءات تأديبية متعلقة بسلوكه، خاصة أن هذا المنتخب قد وصل إلى عضوية المجلس بفضل اختيار المواطن له!!!⁴.

- عادة ما يطبق مبدأ السرية أو الامتناع عن الإعلام في حالات معينة تقتضيها الضرورة، أين نجد معظم الدول تتشابه في المجالات التي يطبق فيها هذا المبدأ، وغالبا ما تتلخص هذه الحالات في: الدفاع الوطني، السياسة الخارجية، المصالح النقدية والمالية للدولة، الصناعة والتجارة، ملفات التحقيق المتعلقة بالأفراد... الخ⁵.

يحمي السر الإداري الهيئات العمومية أكثر، ولكن يجب الإقرار أنه يكون أيضا في صالح الأفراد ويحمي حياتهم الخاصة⁶، فبالقدر الذي يرى البعض في مبدأ السرية أسلوبا عقيما قد يؤثر سلبا على متعاملي الإدارة، ويحدث انعزالية حادة بين الجهاز الإداري وبينهم، بالقدر نفسه يمكن اعتباره موجه لحمايتهم⁷.

يمنع القانون الإدارة المسيرة أن تنشر أو تسلم أي وثيقة أو أي خبر، مهما يكن سندها في ذلك، إذا كانت الوثيقة والخبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية ما لم

¹ - المادة 26 من قانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

² - المادة 32، نفس المرجع.

³ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.90.

⁴ - طاجين فريدة، مرجع سابق، ص.22.

⁵ - زروقي كميلة، مرجع سابق، ص.97.

⁶ - OUSSOUKINE Abdelhafid, Op.cit.,p.493.

⁷ - غزلان سليمة، مرجع سابق، ص.90.

يرخص بذلك التنظيم المعمول به أو تكن ثمة موافقة من المعني بالأمر¹.

لقد حققت سياسة الشفافية في المرافق العمومية نجاحا نسبيا، بحيث لم تتمكن من القضاء كليا على أسرار الإدارة العامة، إلا أنها ساهمت في نزع بعض الخلافات فقط دون الغطاء كله، ولا زالت الحدود والعراقيل موجودة في وجه الجمهور خاصة في الدول المتخلقة التي حولت مفهوم البيروقراطية من معناه الإيجابي، إلى فكرة سلبية جعلت من الإدارة العامة حلقة مغلقة بأسرارها وغموضها².

يترجم سياج السرية الفلسفة التي يقوم عليها القانون الإداري، والمتمثلة في سلطوبته وعدم تكافؤ أطراف العلاقة الخاضعة له³، إلا أن ذلك لا يفسر أولوية مبدأ السرية على حق الاطلاع والعلم، خاصة مع التطورات التي تشهدها الدول، والجهود التي تبذلها من أجل تقريب الإدارة من الأفراد.

ثانيا: حدود مشاركة المرتفق

تنتهج الدول المعاصرة فلسفة جديدة في تسيير مرافقها، تقوم على جملة من الأسس من بينها ضرورة المساهمة والمشاركة الفعلية للمرتفق في تسييرها بالأشكال التي تم التطرق إليها سابقا، ولكن هذا الهدف تعترضه مجموعة من الحدود والقيود القانونية والعملية، بحيث تؤثر على قيام المرتفق بالدور المنتظر منه.

أ- الحدود القانونية: يقصد بها تلك الأحكام القانونية التي يؤدي مضمونها إلى إعاقة مشاركة

المرتفق في تسيير المرفق⁴ ولو بصفة غير مباشرة، وهي كثيرة ومتنوعة، يمكن تقديم بعض

¹ - المادة 11 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

² - بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2006-2007، ص.270.

³ - زروقي كميلى، مرجع سابق، ص.110.

⁴ - طاجين فريدة، مرجع سابق، ص.22.

الأمثلة في هذا الشأن سواء ما تعلق بالمرافق العمومية الإدارية¹ أو المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري.

- إن أول ما لفت انتباهنا فيما يتعلق بقانون الجماعات المحلية، هو عدم إلزامه لهذه الأخيرة بإعلام سكان الجماعة بمواعيد وبرنامج الدورات التي ستعدها المجالس المنتخبة عن طريق وسائل الإعلام المحلية، خاصة الإذاعة والصحف المحلية، أو تخصيص أماكن قريبة من المرتفقين بدلا من مقر البلدية أو الولاية²، فهذا سيقرب المرتفقين من إدارتهم وبيعت فيهم روح المسؤولية ويشجعهم على المشاركة في التسيير، في حين أن جهلهم بهذه المواعيد والبرامج ينعكس سلبا على مشاركتهم في الواقع العملي مثلما سيلي شرحه لاحقا.

كما أن مشاركة المرتفق عن طريق ممثليه قد تتوقف جبرا في بعض الحالات المنصوص عليها في قانون الجماعات المحلية، من ذلك مثلا مسألة حل المجالس المنتخبة³، فمجرد حل المجلس يعني توقيف مشاركة المرتفق عن طريق التمثيل الانتخابي، ما يؤدي إلى تعطل مصالحه، ويضطره إلى إعادة عملية الاختيار من جديد، دون ضمان عدم تكرار عملية الحل للأسباب المذكورة في تلك النصوص القانونية.

أما بخصوص المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فالملاحظ أن المشرع الجزائري غير متحمس إلى فكرة اشتراك المرتفقين في تسييرها بطريقة أو أخرى، وهو ما يبدو جليا من خلو النصوص القانونية المتعلقة بها من ما يلزمها أو حتى يشجعها لتفعيل هذا المبدأ، ولعل الأمر قد يبدو معقولا إلى حد ما، فالمرتفق هنا يعتبر زبونا أو مستهلكا يدفع مبلغا معيناً مقابل الخدمة، لذلك فهو أيضا قد لا يكون مستعد من أجل المشاركة في تسيير هذه المرافق.

¹ بالنسبة للمرافق العمومية الإدارية، سوف نكتفي بذلك بعض الحدود القانونية المستتبطة من خلال قانون الجماعات المحلية، باعتبار هذه الأخيرة أكثرها احتكاكا و تعاملا مع المرتفقين.

² طاجين فريدة، مرجع سابق، ص.24.

³ انظر : المادة 46 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

والمادة 48 من قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

كما أن هذه الأخيرة وبحكم خصوصيتها والقواعد الصارمة في محاسباتها لا تشجع لإشراك أطراف وإن كانوا من فئة المرتفقين، لكي تتحكم أكثر في طرق التسيير ونوعية الخدمات، خاصة مع صعوبة تحديد الفئات في هذه المرافق التي تتصف خدماتها عادة بالشخصية والفردية، ولو أننا نرى بوجوب تفتح هذه المرافق أكثر، وتحاول إشراك المرتفقين وإن كان عن طريق تقديم اقتراحاتهم، والقيام بعمليات سبر الآراء لمعرفة تطلعاتهم، مثل نظيراتها في القطاع الخاص، فهذا سيسهل عليها المنافسة ويقوي مكانتها في السوق، وهو ما سيعود بلا شك بالفائدة على المرتفقين.

ب- الحدود العملية: نلمس هذه القيود في الواقع العملي بدءا بالمشاركة الانتخابية الضعيفة، فرغم أنها تكتسي أهمية بالغة في ترسيخ وتحسين علاقة الإدارة بالمواطن، إلا أنها لا تحض بالإقبال من طرف المواطن الجزائري لاعتقاد الأغلبية بعدم جدوى العملية، وأن نتائج الانتخابات دائما مزورة، ما يجعل من عملية التمثيل ناقصة وضعيفة، لأن المجالس المحلية يتم اختيارها من طرف فئة قليلة لتمثل كل سكان الجماعة المحلية¹.

يضاف إلى ذلك سوء تكوين المنتخبين، إذ نجد أغليبتهم يجهلون أبسط الأحكام القانونية التي تنظم سير الجماعة المحلية، ولا شك أن ضعف تكوين المنتخب فيما يخص التسيير المحلي يعرقل مشاركة المرتفق في تسيير شؤونه المحلية².

- كما أن السرية والغموض الذي تحيط الإدارة به نفسها يمنع أي محاولة لحدوث اتصال بينها وبين المرتفق، وأبرز مثال على ذلك مسألة حضور المداولات، إذ نجد أن أغلب البلديات إذ لم نقل كلها، لا تكلف نفسها عناء الإعلان عن تاريخ انعقاد المداولة وجدول أعمالها أو إعلام

الجمهور بمحضر الاجتماع في وسائل الإعلام الأخرى خاصة الإذاعية، وكأن أعضاء المجالس المنتخبة يعملون في الخفاء، فهم يرون من مسألة مشاركة المرتفقين أمر اختياري وغير ملزم

¹ - طاجين فريدة، مرجع سابق، ص. 25.

² - نفس المرجع، ص. 26.

للإدارة، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في التسيير والمسئولة كليا عنه¹، وهذا يؤدي إلى إقصاء سكان الجماعة المحلية واستبعادهم من المشاركة والمساهمة في تسيير شؤونهم المحلية.

بقي فقط أن نشير حول هذه المسألة إلى غياب الوعي لدى المرتفق الجزائري، وجهله بالدور الذي يجب أن يقوم به من أجل تفعيل مشاركته وقلّة روح المبادرة عنده، وانحصارها في انتقاد الإدارة ورفض كل ما يصدر عنها فقط، دون تقديم أي بديل أو اقتراح لتحسين أدائها، معتبرا مهمته تتلخص في الحصول على كل حقوقه وليس تسيير المرفق، في حين أن المشاركة لا تحوله إلى موظف فعلي²، ولكن إلى عنصر فعال في المجتمع.

¹- بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص.284.

²- نفس المرجع، ص.283.

المطلب الثاني: حدود مرتبطة بواجبات المرتفق

يخضع المرتفق كغيره من فئات المجتمع لمبدأ سيادة القانون، لأن هذه الصفة لا تعفيه من الواجبات العامة الملقاة على عاتق كل مُدار¹، فتمتع المرتفق بهذه المكانة المميزة التي تمنحه كثير من الحقوق يقابله جملة من الواجبات (الفرع الأول)، وعدم قيامه بها ينجر عنه آثار في ممارسته حقوقه في هذا المجال، بل قد صل الحد إلى توقيع الجزاء عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: واجبات مرتفق المرفق العمومي

يتم إنشاء واستحداث المرافق العمومية من طرف السلطات العامة من أجل تلبية الرغبات المشتركة للجمهور في إطار المصلحة العامة، فيقع على الفرد واجب أولي يتمثل في ضرورة استعمال تلك الخدمات حتى يضمن بقاء نشاط المرفق العمومي، وذلك بالإنفاذ إليه وفق الشروط المحددة مسبقا (أولا)، فتتسأ بعدها علاقة قانونية بينه وبين المرفق تخضعه لجملة من الأحكام التي تملّي عليه بعض من الواجبات المتعلقة بسير نشاط المرفق العمومي (ثانيا)

أولا: واجبات متعلقة بالإنفاذ إلى المرفق العمومي

يعتبر تسيير المرافق العمومية من أهم وأصعب المهام التي تضطلع بها السلطات العمومية، لأنها تتعلق بالمصلحة العامة وأموال الدولة، لذلك فإن هذه السلطات تعمل على تنظيمها بما يجعلها تؤدي مهامها بشكل فعال، وذلك بدءا بالإنفاذ إلى هذه المرافق، فإذا كان حق الإنفاذ إلى الخدمات العمومية مضمون قانونا، إلا أن ذلك مرتبط ببعض العوامل الموضوعية.

إذا كانت طبيعة بعض المرافق تجعل منها متاحة للجميع مهما كانت الظروف، في كل الأزمنة والأمكنة مثل الطرق العمومية ومرفق الأمن، فإن هناك من المرافق التي يكون الانتفاع من

¹ - سنركز دراستنا على واجبات الفرد عند دخوله في علاقة مع المرفق العمومي قصد الانتفاع من خدماته (أي مرتفق)، وكونه من المُدارين يجعله ملزم بواجبات أخرى لا يسمح المقام بذكرها، و سبقتنا دراسات كثيرة في هذا المجال، راجع مثلا: أفشيش زهرة، العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في ظل دولة القانون، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص.26 وما يليها.

خدماتها مقيدا، إلى حد قد يستوجب النفاذ إلى خدماتها استيفاء بعض الشروط و مراعاتها، فمثلا تكون خدمات أغلب المرافق متاحة في أوقات محددة من أيام الأسبوع (مثلا: الأحد إلى الأربعاء 08:30- 12:00، 13:00-16:00، الخميس: 08:30- 12:00)، بحيث الانتفاع من خدماتها مقيد بالزمن¹.

تشتت أغلب المرافق العمومية كذلك من أجل النفاذ إلى خدماتها القيام ببعض الأعمال المسبقة، من ذلك مثلا ما ورد في المادة 76 من نظام الخدمة المتعلق بالماء، والتي تنص على « يجب وضع العداد في مكان آمن ينجزه المشترك طبقا للمواصفات التقنية التي يحددها صاحب الامتياز، وكذا تقريبه بقدر ما يمكن من حدود الملك العام...»².

أو ما جاء في المرسوم التنفيذي الذي يحدد القواعد الاقتصادية لمستحقات الربط بالشبكات والنشاطات الأخرى الضرورية لتلبية طلبات تمويل الزبائن بالكهرباء والغاز، حيث تنص المادة 12 منه على « لا تسلم الطاقة الكهربائية أو الغازية للزبائن إلا إذا تم إعداد منشآتهم الخاصة بالمطابقة مع التنظيمات والمقاييس التقنية ومقاييس الأمن المعمول بها...»³.

إضافة إلى إجراءات أخرى تتمثل غالبا في تقديم طلب خطي وفق شروط شكلية وموضوعية، إذ أن المرتفق ملزم في هذه الحالة بواجب الإفصاح عن رغبته في الانتفاع بالخدمة العمومية، فهو غير مجبر بالارتباط بالمرفق العمومي إلا في حالات معينة⁴.

عادة ما يكون هذا الطلب مرفق بملف يتمثل في جملة من الوثائق (عقد ملكية أو عقد إيجار، رخصة البناء، نسخة من بطاقة التعريف الوطنية، شهادة ميلاد، مستخرج الضرائب... الخ)،

¹- Exemple: art. 5 du règlement intérieur de la bibliothèque centrale de l'université A.MIRA de Bejaia (annexe n°02).

²- المادة 76 من مرسوم تنفيذي رقم 08-54، يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب و نظام الخدمة المتعلق به، مرجع سابق.

³- المادة 12 من مرسوم تنفيذي رقم 10-95، يحدد القواعد الاقتصادية لمستحقات الربط بالشبكات والنشاطات الأخرى الضرورية لتلبية طلبات تمويل الزبائن بالكهرباء والغاز، مرجع سابق.

⁴ -TRAORE Seydou, Op.cit., p.161.

فتكون ممارسة حق النفاذ إلى الخدمة العمومية مرتبط هنا بتقديم هذه الوثائق، وتحديد نوع وعدد هذه الوثائق يدخل عادة ضمن السلطة التقديرية للهيئة المسيرة للمرفق.

تحمل العلاقة العقدية مع المرفق العمومي ذو الطبع الصناعي و التجاري في طياتها واجب أساسي على المرتفق، يتمثل في دفعه مقابل للخدمة العمومية التي يستهلكها، وهو التزام طبيعي باعتبار أن هذه المرافق تستهدف تحقيق الربح في معاملاتها، وأن الخدمات التي تقدمها غير مجانية، وغالبا ما يكون هذا المقابل في شكل تعريف أو تذكرة يدفعها المرتفق.

إذا كانت أهم هذه الخدمات يتم دفع ثمنها بعد أداء الخدمة العمومية (الكهرباء والغاز، الماء، خدمة الهاتف والبريد... الخ) إلا أن هناك من الخدمات ما يستلزم دفع الثمن مسبقا، مثل تذكرة السفر بالنسبة للنقل الجوي أو عن طريق السكك الحديدية، فتكون ممارسة حق النفاذ هنا مرتبطة بواجب تقديم دليل على الدفع المسبق للمقابل، والمتمثل في التذكرة التي يشتريها المرتفق من مسير المرفق¹.

إن حق النفاذ إلى خدمات المرفق العمومي مضمون ولكن بعد احترام شروط معينة، بحيث يجب أولا على المرتفق استيفاء الشروط القبلية التي تضعها السلطات المعنية حتى ينفذ إلى تلك الخدمات، ويجب بعدها أن ينتفع منها وفق القواعد التنظيمية للمرفق وبشكل عقلاني.

ثانيا: واجبات متعلقة بسير المرفق العمومي

يلتزم المرتفقون أثناء احتكاكهم بالمرفق العمومي باحترام قانونه والمبادئ التي يسير عليها، خاصة وأن علاقتهم به يومية، فهم مدعوون إذن إلى احترام قواعد خاصة محددة في الأنظمة الداخلية للهيئات والمرافق العمومية التي يستعملونها، وهي الواجبات التي تشكل عادة قيود وحدود للحريات التي يتمتع بها المرتفقون².

¹-Art. 17 du règlement d'exploitation de l'E.T.U.S.Bejaia. Voir : annexe n° 01.

² - GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève, Op.cit., p.775.

يتوجب على المرتفقين إذن الخضوع لهذه التدابير ويتكيفوا مع مقتضياتها، خاصة ما تعلق بالقواعد العامة للانضباط في المرفق¹ التي تتنوع بتنوع الخدمة المقدمة وطريقة استعمالها:

- منع لمس أو نقل التحف في المتاحف،
- منع التدخين في الأماكن العمومية²،
- قد يكون الاستقبال في الشبايبك بعد حجز موعد مسبقا أو بعد أخذ التذكرة من الموزع الأوتوماتيكي أو ببساطة بالاصطفاف في الطابور البشري،
- منح وسائل النقل الجماعية لبعض الفئات الأولوية وحجز مقاعد خاصة بها مثل المعاقين، العجزة، النساء الحوامل... الخ.

فكل هذه التدابير يكون لمسير المرفق السلطة التقديرية في تقريرها، وما على المرتفقين سوى احترامها والتكيف معها.

يجب على المرتفق أيضا وهو يمارس حقه في الانتفاع بالخدمات العمومية احترام الآخرين³، سواء موظفين أو حتى مرتفقين، فيتحلى بسلوك مدني ويمتنع عن أي شيء يمكن أن يعكر سير المرفق⁴، وفي هذا الإطار يكون المرتفق مدعو لاحترام مبدأ الحياد في المرفق العمومي، والذي ينقسم إلى حياد ديني وسياسي.

يطبق مبدأ الحياد الديني في الدول اللاتينية التي تفصل الدين عن الدولة⁵، وقد وصل الأمر في فرنسا مثلا إلى حد منع كل الإشارات والمظاهر الدينية في المؤسسات التعليمية⁶، وهو القانون الذي أحدث ضجة كبيرة وسط الجالية المسلمة التي بقيت متمسكة بشخصيتها، خاصة ما تعلق

¹ - Respecter la discipline du service public, voir : **TRAORE Seydou**, Op.cit., p.167.

² - Exemple : Art. 4/3 du règlement d'exploitation de l'E.T.U.S.Bejaia. Voir : annexe n° 01.

Art. 15 du règlement intérieur de la bibliothèque centrale de l'université A.MIRA de Bejaia. Voir annexe n°02.

³ - المادة 77 من دستور 1996، مرجع سابق.

⁴ - المادة 32 من مرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

- Art. 14 du règlement d'exploitation de l'E.T.U.S.Bejaia. Voir : annexe n° 01.

-Art. 12 du règlement intérieur de la bibliothèque centrale de l'université A.MIRA de Bejaia. Voir annexe n°02.

⁵ - عكس الجزائر، فإن الدستور اعتمد الإسلام دينا للدولة، انظر : المادة 2 من دستور 1996، مرجع سابق.

⁶ -Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/>. Consulté le 16-03-2016.

بارتداء الحجاب، ونتج عن عدم الامتثال لقواعد الحياد الديني للمرفق من طرف هؤلاء نزاعات كبيرة مست فعليا بالسير الحسن لتلك المرافق¹.

يمنع أيضا على المرتفقين استغلال المرفق وهياكله لأغراض سياسية، فلا يمكن للطلبة الاحتجاج بحرية التجمع والتعبير - المضمونة قانونا - من أجل استعمال منشآت الجامعة والقيام بتجمعات لأغراض سياسية².

يلتزم المرتفق في بعض الحالات بضمان حماية المنشآت والعتاد المملوك أصلا لمسير المرفق، ومثال ذلك ما قضت به المادة 13 من نظام الخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب الملحق بالمرسوم التنفيذي 08-54، حيث تنص « يجب على المشترك حماية العداد ضد كل نوع من الإتلاف، لاسيما ضد الصدمات والاهتزازات والتقلبات الجوية... »

كما يجب على المرتفق الانتفاع من الخدمة العمومية بشكل عقلاني، ولو تعلق الأمر بخدمات شخصية وفردية، فيمنع عليه استعمالها لأغراض غير تلك التي وجدت لها، مثل تلك التي تقدمها المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، حيث تنص المادة 29 من نظام الخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب على « يمنع منعاً باتاً على المشترك، تحت طائلة إغلاق توصيله... 1 - استعمال المياه لأغراض أخرى غير تلك التي وردت في عقد التوصيل، ... »³

كذلك المادة 78 من المرسوم التنفيذي رقم 10-95 التي تنص « تستخدم الطاقة الكهربائية أو الغازية التي يسلمها الموزع حصراً من طرف الزبون لحاجته الخاصة أو لحاجات وحدته كما هو مبين في عقد التموين بالكهرباء والغاز، ولا يمكن التنازل عنها للغير في أي إطار كان دون ترخيص مسبق و صريح من الموزع الذي يحدد شروط ذلك ... »⁴

¹ - بوحفص سيدي محمد، مرجع سابق، ص.390.

² - TRAORE Seydou, Op.cit., p.172.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 08-54، يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلقة به، مرجع سابق.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 10-95، يحدد القواعد الاقتصادية لمستحقات الربط بالشبكات والنشاطات الأخرى الضرورية لتلبية طلبات تمويل الزبائن بالكهرباء والغاز، مرجع سابق.

يتضح لنا أن واجبات المرتفق والالتزامات التي تقع عليه عديدة و متنوعة، فهي كما سلف ذكره مرتبطة بنوع المرفق و الخدمات التي يقدمها، وكذا طريقة تسييرها، وهذه الواجبات تتعلق أساسا بقواعد ومبادئ المرفق العمومي التي تخضع الأفراد لأحكام وقانون المرفق، سواء قبل النفاذ إليه أو أثناء الانتفاع من خدماته.

الفرع الثاني: جزاء إخلال المرتفق بواجباته¹

يخضع الانتفاع من خدماته المرفق العمومي إلى قواعد تنظيمية يجب على المرتفق احترامها والتفكير بها عند الدخول في علاقة مع المرفق، وأي تصرف خارج هذه القواعد والضوابط يعتبر إخلال من المرتفق بواجباته، وقد تشكل مخالفة للقانون، فيتعرض بذلك إلى عقوبات قد تكون مالية (أولا)، وقد تصل إلى حد سلبه حقه في الانتفاع من الخدمة العمومية (ثانيا)، وهي عقوبات إدارية قمعية بكل ما تحمله الكلمة من معنى، لذلك وجب وضع إطار قانوني وقضائي حتى لا تخرج عن نطاقها المشروع (ثالثا).

أولا: الجزاءات المالية (الغرامات)

نقصد بها تلك الجزاءات التي تتطوي على مساس بالذمة المالية للمرتفق فهي بالضرورة عقوبات ذات طابع نقدي، وغالبا ما تكون ذات قيمة مرتفعة²، وإن كان يصعب علينا في هذا المقام حصرها لكثرتها وتعددتها، ولكننا سنحاول إعطاء بعض من الأمثلة البسيطة قصد الإيضاح والاستدلال.

يعتبر قانون تنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها أبرز مثال للجزاءات المالية التي يمكن توقيعها ضد المرتفقين، حيث عدد المشرع الجزائري في نص المادة 66 منه جملة من المخالفات وقرر لها غرامات جزافية تتراوح بين 2000 إلى 6000 دج حسب خطورة المخالفة المرتكبة، سواء كان مرتكب المخالفة من الراجلين أو من السائقين، وهي على أربع

¹ يجب التنكير هنا أيضا أننا سنركز في هذه النقطة على جزاء المخالفات الناتجة عن إخلال المرتفق بواجباته وهو بصدد الانتفاع من الخدمة العمومية.

² كتون بومدين، العقوبة الإدارية و ضمانات مشروعيتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص.34.

درجات، يمكن ذكر بعضها:

- 1- المخالفات من الدرجة الأولى: مخالفة الراجلين للقواعد التي تنظم سيرهم، لاسيما القواعد المتعلقة باستعمال الممرات المحمية، عقوبتها تكون 2000 إلى 2500 دج.
- 2- المخالفات من الدرجة الثانية: مخالفة الأحكام المتعلقة بالمرور في أوساط الطرق أو المسالك أو الدروب أو أشرطة الطريق أو الأرصفة...، عقوبتها تكون من 2000 إلى 3000 دج.
- 3- مخالفة الأحكام المتعلقة بحزام الأمان، عقوبتها تكون غرامة جزافية من 2000 إلى 4000 دج.
- 4- مخالفة الأحكام المتعلقة بالتقاطع والتجاوز، عقوبتها تكون غرامة جزافية من 4000 إلى 6000 دج¹.

يمكن الاستدلال أيضا بقانون الأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، أين تنص المادة 40 منه على: « يعاقب على المخالفات لأحكام المواد من 32 إلى 37 من هذا القانون، بغرامة مالية من 200 إلى 2000 دج، دون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات»².

كما يمكن أن يقرر مسير المرفق العمومي من خلال النظام الداخلي، جزاءات مالية ضد المرتفقين في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة في حدود الضوابط القانونية، فمعظم النصوص التنظيمية تخول للهيئة المسيرة حيز من السلطة التقديرية لضبط نشاط المرفق عبر الأنظمة الداخلية، والتي قد تحتوي جزاءات مالية.

نأخذ على سبيل المثال ما ورد في نص 18 من النظام الداخلي للمكتبة المركزية لجامعة

¹ انظر المادة 66 من قانون رقم 01-14، مؤرخ في 19 أوت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها معدل ومتمم، ج.ر.ج.ج. عدد 46، صادر في 19 أوت 2001، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 04-16 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر.ج.ج. عدد 72، صادر في 13 نوفمبر 2004، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 09-03 مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر.ج.ج. عدد 45، صادر في 29 جويلية 2009.

² قانون 90-35 يتعلق بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، مرجع سابق.

عبدالرحمن ميرة، التي تلزم المرتفق المستعمل للوثيقة العلمية (كتاب، مذكرة، قاموس... الخ) وتسبب في تدهور حالتها، اتلافها أو ضياعها، بتعويضه لنفس الوثيقة أو قيمتها، مع إلزامه بدفع غرامة إضافية تقدر بـ 25 % من ثمن الوثيقة بغض النظر العقوبات الإدارية الأخرى¹.

ونفس الشيء ينطبق على المرتفقين الذين يخالفون القواعد الواردة في نظام الاستغلال للمؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبج الحضري لمدينة بجاية، حيث تلزمهم المؤسسة بعقوبات مالية قد تصل إلى 20 ضعف سعر التذكرة².

ثانيا: الجزاءات السالبة للحقوق (حق الحصول على الخدمة العمومية)

قد تصل العقوبات المقررة ضد المرتفق المخالف إلى حد سلبه حقه في الخدمة العمومية، فتعتبر بذلك أخطر الجزاءات في هذا المجال، وهي متعددة ومتنوعة تعدد وتنوع الخدمات العمومية، ولكن يمكن ذكر بعض منها على سبيل الاستدلال.

- يعتبر دفع الثمن المقرر في الفاتورة بالنسبة للمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أهم التزام بالنسبة للمرتفق، وعدم تنفيذه يمنح سلطة قطع الخدمة العمومية عنه من طرف مسير المرفق، فالعلاقة التعاقدية هنا ملزمة لجانبين، وإذا لم يوف أحد المتعاقدين بالتزامه جاز للمتعاقد الآخر بعد إعداره المدين أن يطلب بتنفيذ العقد أو فسخه مع التعويض³، وفي ذلك تنص المادة 22 من نظام الخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب على:

«... تحدد مهلة الدفع بـ 15 يوما ابتداء من تاريخ استلام الفاتورة.

في حالة عدم التسديد في المدة المبينة أعلاه، يتلقى المشترك إعدارا لتسديد فاتورته في مدة أقصاها 8 أيام، عند انقضاء هذه المهلة، يغلق توصيله إلى غاية دفع المستحقات المترتبة بما في ذلك تكاليف التدخل المنصوص عليها في المادة 24، دون الإخلال بتكاليف المتابعات التي يمكن أن تمارس ضده.

في حالة الفواتير غير المسددة خلال سنة، يمكن صاحب الامتياز الشروع في إلغاء الاشتراك تلقائيا

¹ - Art.18 du règlement intérieur de la bibliothèque centrale de l'université A.MIRA de Bejaia. Voir annexe n°02.

² - Art. 17 du règlement d'exploitation de l'E.T.U.S.Bejaia. Voir : annexe n° 01.

³ - المادة 119 من أمر رقم 75-58، يتضمن القانون المدني معدل ومتمم، مرجع سابق.

ودون إشعار مسبق...».

وفي نفس الاتجاه، يحق لموزع الطاقة الكهربائية والغازية من قطع التموين بالكهرباء أو الغاز، وذلك في حالة عدم تسديد الزبائن المبالغ المستحقة¹.

وفي حالة قطع التموين، وبقي المرتفق الزبون مدينا للموزع (لم يسدد المبالغ المستحقة عليه)، فيمكن لهذا الأخير رفض كل طلب جديد للتموين بالكهرباء و/أو الغاز².

- يعتبر سحب رخصة السياقة أحد أهم العقوبات الإدارية التي تمس حق السائق في استعمال الطريق العمومي، وهي مقررة في حالات معينة، من ذلك مثلا ما ورد في نص المادة 5/93 من قانون تنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، التي تنص "... ومع انقضاء هذا الأجل، وفي حالة عدم دفع الغرامة الجزافية بعدها الأدنى، يرفع مبلغ الغرامة الجزافية بعدها الأقصى وتقوم لجنة التعليق المختصة بتعليق رخصة السياقة لمدة شهرين(2)..."³.

ويمكن الاستدلال بمثال آخر يتمثل في نص المادة 96 من ذات القانون، والتي تنص على " تحدد مدة تعليق رخصة السياقة بثلاثة (3) أشهر في الحالات المنصوص عليها في الحالات 1 إلى 10 من النقطة ج⁴ وبسته (6) أشهر في الحالات 1 إلى 17 من النقطة د⁵ من المادة 66 أعلاه. وفي حالة العود، تضاعف مدة التعليق."⁶.

¹ - المادة 85 من مرسوم تنفيذي رقم 10-95، يحدد القواعد الاقتصادية لمستحقات الربط بالشبكات والنشاطات الأخرى الضرورية لتلبية طلبات تمويل الزبائن بالكهرباء والغاز، مرجع سابق.

² - المادة 28، نفس المرجع.

³ - المادة 5/93 من قانون رقم 01-14، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁴ - تتمثل في المخالفات من الدرجة الثالثة، من بينها: مخالفة الأحكام المتعلقة بالحد من سرعة المركبات ذات محرك، مخالفة الأحكام المتعلقة بوضع حزام الأمان، مخالفة الأحكام المتعلقة بالاستعمال اليدوي للهاتف المحمول أو التصنت بكلمة الأذنين بوضع خوذة التصنت الإذاعي والسمعي أثناء السياقة... الخ. انظر: المادة 66، نفس المرجع.

⁵ - تتمثل في المخالفات من الدرجة الرابعة، منها مثلا: مخالفة الأحكام المتعلقة باتجاه المرور المفروض، مخالفة الأحكام المتعلقة بالتقاطع والتجاوز، مخالفة الأحكام المتعلقة بزيادة السرعة من طرف سائق المركبة أثناء محاولة تجاوزه من طرف سائق آخر... الخ. انظر: نفس المرجع.

⁶ - المادة 96، نفس المرجع.

- يجب أن يخضع الطالب الجامعي لقواعد العامة للانضباط داخل الحرم الجامعي، وفي حالة ما ارتكب مخالفة من الدرجة الثانية¹، فإن ذلك يجعله عرضة للحرمان من حقه في التعليم العالي والبحث العلمي، عبر إقصائه من المادة أو الوحدة إلى حد الإقصاء لمدة سنتين². كما يدخل ضمن التزامات الطالب الجامعي إعادة الوثائق التي استعارها من مكتبة الجامعة في الأجل المحدد من طرف مسؤولي المكتبة، وفي حال أخلّ بهذا الالتزام، فإن ذلك سيعرضه لعقوبة إدارية قد تصل إلى حد حرمانه نهائيا من حقه في النفاذ إلى المكتبة الجامعية³.

تجدر الإشارة إلى أن هذه الجزاءات الردعية التي تصدرها السلطة العمومية أو مسير المرفق العمومي، لا تلغي المتابعة القضائية المقررة قانونا بسبب المخالفات المرتكبة من طرف المرتفقين⁴، بل تبقى سارية، وإنما وسيلة تمتلكها هذه السلطة لتضمن بها تطبيق الأحكام التنظيمية المنظمة للمرفق، فهي تعبر عن أهم الصلاحيات التي تذكر المرتفق أنه ورغم صفته هذه، إلا أنه يبقى دائما في مواجهة هيئة تتمتع بامتيازات السلطة العامة.

¹- وردت على سبيل المثال، من بينها: التزوير واستعمال المزور وتحويل محتوى الوثائق البيداغوجية والادارية، انتحال هوية، القذف في حق كافة مستخدمي المؤسسة الجامعية والطلبة، إتلاف متعمد لممتلكات المؤسسة كالأجهزة والأثاث وملحقاته... الخ. راجع:

المادة 12 من قرار رقم 371 مؤرخ في 11 جوان 2014، يتضمن إحداث المجالس التأديبية في مؤسسات التعليم العالي ويحدد تشكيلها وسيرها، النشرة الرسمية للتعليم العالي والبحث العلمي، 2014، الثلاثي الثاني، متاح على الرابط: https://services.mesrs.dz/DEJA/fichiers_sommaire_des_textes//218%20bis%20%20ar.pdf.

تم تصفحه في 20-02-2016.

²- المادة 15، نفس المرجع.

³- Art. 5 du règlement intérieur de la bibliothèque centrale de l'université A.MIRA de Bejaia (annexe n°02).

⁴- انظر: المادة 16 من قرار رقم 371، يتضمن إحداث المجالس التأديبية في مؤسسات التعليم العالي ويحدد تشكيلها وسيرها، مرجع سابق.

- Art. 20 du règlement d'exploitation de l'E.T.U.S.Bejaia. Voir : annexe n° 01.

ثالثا: تأطير الجزاءات العقابية المسلطة ضد المرتفق

تتمتع الإدارة مسيرة المرفق بسلطة إصدار الجزاءات الإدارية في مواجهة من تتعامل معهم، بما لها من سلطة تقديرية، حيث يكون لها الحرية في اتخاذ الجزاء الذي تراه مناسباً دون غيره إعمالاً لمبدأ الملاءمة.

يمثل الجزاء المسلط على المرتفق عقوبة إدارية بكل المقاييس، فهو قرار تصدره هيئة إدارية بإرادتها المنفردة (من جانب واحد) بما لها من امتيازات السلطة العامة بفرض عقوبة تمثل جزاء عن مخالفة القوانين والتنظيمات¹.

ولأنه يتصف بالقمع ويلحق الأذى بالشخص المخاطب به، سواء في ذمته المالية أو حقوقه الأخرى، فإن ذلك يستلزم وضعه في إطار قانوني منظم واحاطته بجملة من الضمانات، حتى لا تتعسف الهيئة المسيرة للمرفق في استعمال سلطتها.

قلنا أن هذا النوع من العقوبة عبارة عن قرار إداري، ما يجبر الهيئة المُصدرة له إخضاعه لأشكال الرقابة الإدارية الذاتية، وإلى مبدأ المشروعية، الذي يقصد أن تكون تصرفات الإدارة أو السلطة المسيرة للمرفق العمومي مطابقة للقانون²، فهو يقتضي تكريس ضمانات قانونية وقضائية لصالح المرتفق المعاقب.

- بالنسبة للضمانات القضائية، فتتمثل في الوسائل القانونية التي تتيح للمرتفق المُعاقب اللجوء إلى القضاء قصد إلغاء العقوبة الإدارية، وأول إجراء يمكن أن يقوم به هو تقديم طلب استعجالي أمام القاضي الإداري المختص اقليمياً من أجل وقف تنفيذ³ ذلك القرار المتضمن للعقوبة، وتعطيل ولو بصفة مؤقتة تنفيذ القرار العقابي إلى حين إلغائه أو تأكيد مشروعيته من طرف القضاء⁴.

¹-TRAORE Seydou, Op.cit., p.177.

²- نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010-2011، ص.89.

³- المواد 837-833 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

⁴- كتون بومدين، مرجع سابق، ص.100.

يلجأ المرتفق بعد هذه الخطوة الأولية إلى قاضي الموضوع قصد إلغاء ذلك القرار بالطرق التي سبق لنا شرحها أعلاه (انظر الجزء المتعلق بحماية القاضي الإداري للمرتفق).

- يضاف إلى هذه الضمانات القضائية ضمانات أخرى قانونية، ونعني بذلك ضرورة تقييد الإدارة بالشروط الشكلية، الاجرائية والموضوعية عند اصدار القرار العقابي.

تتمثل الشروط الشكلية والاجرائية اجمالاً في احترام كل من:

- اجراءات ضبط المخالفة الإدارية،
- مبدأي المواجهة والدفاع،
- استشارة لجنة عندما ينص القانون على ذلك¹،
- توقيع العقوبة من طرف الهيئة المختصة قانوناً،
- تسبيب القرار العقابي.

في حين تتمثل الشروط الموضوعية في:

- شرعية العقوبة الإدارية (ورود نص قانوني)،
- شخصية العقوبة و وحدتها،
- تناسب العقوبة مع خطورة المخالفة،
- عدم رجعية العقوبة الإدارية².

¹ - كتون بومدين، مرجع سابق، ص.64.

² - للتفصيل أكثر حول هذه الشروط والضمانات، راجع: نسيغة فيصل، ص. 119 وما يليها.

خلاصة الفصل الثاني

يستفيد المرتفق من حماية قواعد قانون المرفق ومبادئه، والمتمثلة أساسا في استمرار الخدمة العمومية، المساواة عند تقديم هذه الخدمة وضرورة تكيفها مع مصالح المرتفقين، وكلها مبادئ عمل المشرع الجزائري على تقنينها، بل ودسترة بعضها واعطائها قوة قانونية أسمى، ما يمنح المرتفق حماية قانونية أفضل لتلك الحقوق.

وقد كان للجوء السلطات العمومية في الدولة إلى الإصلاح الإداري الذي شمل المرافق العمومية في هيكلتها وتسييرها، ودمج المفاهيم الاقتصادية فيها - خاصة في المرافق العمومية الشبكية- الأثر الإيجابي على المرتفق، أين اكتسب حقوقا جديدة لم يكن معترفا له بها، خاصة ما تعلق بضرورة إعلامه في إطار الشفافية داخل المرافق، والتي فتحت له المجال للمشاركة ولعب دور فعال تحت غطاء الديمقراطية التشاركية، وأهلته للمطالبة بخدمة ذات نوعية تضاهي تلك التي يقدمها الخواص.

كل هذه الحقوق لن تتجسد في الواقع إلا إذا تمت حمايتها من طرف القضاء بسعي من المرتفق، الذي أتاح له المشرع الجزائري امكانية طلب الحماية سواء أمام القاضي الإداري أو القاضي العادي مع مراعاة نوع المرفق، كون المشرع الجزائري يأخذ بالمعيار العضوي كأصل لتحديد الاختصاص النوعي.

هذه الحماية تصطدم بجملة من القيود القانونية، المتمثلة أساسا في استثناءات مبادئ المرفق العموميين سواء ما تعلق بالإضراب في المرافق العمومية، وأولوية مبدأ السرية فيها، إضافة إلى مبدأ التكيف، الذي يسمح للإدارة بالتحكم في المرفق إلى حد إلغائه دون أن يكون للمرتفقين المطالبة بحقوقهم المكتسبة.

كما أن المرتفق مطالب بأداء واجباته حتى يتسنى المطالبة بحقوقه، فهو يبقى فرد من أفراد المجتمع، له مسؤوليات وتقع عليه واجبات، سواء تجاه مسير المرفق العمومي أو تجاه المرتفقين الآخرين.

خاتمة

خاتمة

تتعامل الإدارة مع عدة فئات من أفراد المجتمع، ولكن دخول فئة المرتفقين وظهورها على الساحة الإدارية غير من نشاطها الذي كان يتصف بالهيمنة والسمو بما تملكه من امتيازات السلطة العامة، وأصبحت بدخول فكرة المرفق في دواليبها بمثابة الخادم المطيع الذي يسعى إلى تلبية رغبات سيّده، هذه كانت نظرة مدرسة المرفق العمومي بقيادة الفقيه الفرنسي "ليون دوجي"، الذي كان يرى أن الدولة عبر مرافقها يجب أن تكون آذانها صاغية لطلبات الجمهور، فدورها مقتصر على تلبيةها.

ليس كل من يتعامل مع المرفق العمومي يصنف ضمن فئة المرتفقين، فزيادة على العلاقة التي تربطه بالمرفق سواء مباشرة أو غير مباشرة، فإنه يجب أن يكون سبب وجود هذه العلاقة هو الحصول على الخدمة العمومية، فهو بذلك يختلف عن المُدار، الذي يخضع لأوامر الإدارة، ولا يمكن بأي حال تعويض أحد المصطلحين بالآخر، وهذا عكس مصطلح المواطن الذي وإن كان ينحصر في الأشخاص الطبيعية، إلا أنهما يلتقيان في شخص "المواطن المرتفق"، ولعل هذا ما كان يقصده المشرع الجزائري من خلال المرسوم الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن¹، حيث أن المرحلة التي صدر فيها هذا المرسوم، كانت تستدعي أكثر تعزيز روابط الانتماء إلى الوطن، والتذكير بمقومات المواطنة.

يعتبر اعتماد الجزائر نظامي الاقتصاد الحر والتعددية السياسية بعد التعديل الدستوري لسنة 1989، منعرجا حاسما أثر على كل الميادين، وهذا يبدو جليا من خلال فتح مجال المنافسة للخوادم وتشجيعهم من أجل الاستثمار في تسيير المرافق العمومية عن طريق تقنية التفويض، وهي التقنية التي أصبحت الجزائر تعتمد عليها أكثر في تسيير مرافقها، خاصة بعد تخليها على النهج الاشتراكي القائم على فلسفة الاحتكار للقطاع العام، وتعتمد الفكر الليبرالي القائم على فكرة المنافسة الحرة، وإشراك القطاع الخاص في تسيير بعض القطاعات، وهو ما ساهم في ظهور نماذج جديدة لشخص المرتفق عندما يتعلق الأمر بالمرافق ذات الطبع الصناعي والتجاري،

¹ - مرسوم رقم 131/88، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

فأصبح يُعبّر عنه باستعمال مصطلح "الزبون"، خاصة بعد الزوال التدريجي لمبدأ المجانية في المرافق العمومية.

وجد المرتفق نفسه مثل أي زبون أمام الشركات الخاصة، الأمر الذي فتح المجال مرة أخرى لربطه بمفهوم آخر هو "المرتفق المستهلك"، وهي المقاربة التي استفاد منها المرتفق بشكل كبير، أين ملأت قواعد قانون المستهلك الفراغ القانوني الذي لم تستطع قواعد قانون المرفق العمومي أن تشملها، وأعطت للقاضي الإداري تقنيات جديدة ستسمح له ببسط رقابته على مجالات كانت إلى وقت قريب غير ممكن له التدخل فيها.

إن دخول عنصر ثالث بين المرفق والمرتفق، أدى إلى ظهور أوضاع جديدة بالنسبة للمرتفق، فقد لاحظنا من خلال هذا البحث كيف أن المرتفق وإن كان في أغلب الحالات في مركز تنظيمي عام، إلا أنه قد يكون في مركز تعاقدية خاص، وذلك عندما يتعلق الأمر بخدمة مدفوعة يقدمها مرفق عمومي ذو طابع صناعي وتجاري، أو في مواجهة المفوض له عندما يكون المرفق مسير بتقنية التفويض.

يعتبر التوفيق بين متناقضين صعب المنال، فالمرافق العمومية تسعى لتحقيق المصلحة العامة، في حين أن مستثمري القطاع الخاص يسعون إلى الربح الأكيد، بغض النظر عن الطريقة التي سيصلون إليها، ولو كان ذلك على حساب المرتفقين، هنا وجب تدخل الدولة عبر النصوص القانونية من أجل وضع ضوابط تحمي بها الحلقة الأضعف في هذه المعادلة ألا وهي فئة المرتفقين.

يتجلى الاهتمام الشديد بهذه الفئة في أغلب النصوص القانونية الجزائرية، خاصة تلك المتعلقة بالقطاعات الشبكية (المياه، الكهرباء والغاز، البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، النقل... الخ) أين لاحظنا في مختلف النصوص خاصة التنظيمية منها، الإلحاح على ضرورة احترام مسير المرفق لقواعد ومبادئ المرفق العمومي بما فيها مبادئ الشفافية والاعلام، نوعية وجودة الخدمات، المشاركة، وهذا حماية للمرتفقين وتجسيد حصولهم على الخدمات العمومية في كل الظروف و أحسنها.

يتفق كثير من الحقوقيين على أن القانون الجزائري من أضخم القوانين المقارنة، فهو لم يترك مجالاً إلا وقد نظمه، ولكن رغم ذلك إلا أننا نلاحظ أن المرتفق الجزائري لا يستفيد فعلياً من تلك الحماية المقررة له، وهنا يجب على المرتفق أن يعمل أيضاً من جهته على تجسيد مبدأ سيادة القانون، وذلك باستعمال حقه المكرس دستورياً من أجل بلوغ هذا الهدف، فقد منح القانون الجزائري أهم ضمانات للمرتفق، وهي إمكانية اللجوء إلى القاضي، سواء منه الإداري الذي يعتبر القاضي الطبيعي للإدارة، أو العادي في بعض الحالات من أجل طلب الحماية وانصافه.

يدخل المرتفق ضمن فئة المُدارين، فهو بذلك مدعو لاحترام قوانين الدولة، وهو مدعو أكثر لاحترام قواعد قانون المرفق العمومي وتنظيمه الداخلي، والتحلي بالسلوك المدني تجاه موظفي وعمال المرفق، و تجاه المرتفقين الآخرين أيضاً، وفي حالة العكس فإنه سيعرض نفسه لعقوبات إدارية قد تصل حدّ حرمانه من حقه في الحصول على الخدمة العمومية (وهذا دون المساس بالعقوبات القضائية)، وهي العقوبات التي يجب أن تكون مُحاطة بمختلف الضمانات التي تمنع تعسف إدارة المرفق في استعمال سلطتها في توقيع الجزاء.

هذه إذن كانت مختلف النقاط التي حاولنا التطرق إليها من خلال بحثنا، والتي سنقدم بعض من الاقتراحات التي عساها أن تساهم في ترقية علاقة المرفق بمرتفقيها من بينها:

- الدقة في استعمال المصطلحات في النصوص القانونية، والذي يعتبر الخطوة الأولى في تفعيل النص القانوني، الذي يجب أن يكون واضحاً، دقيقاً، لا يشوبه الغموض، ولا يتناقض في محتواه مع النصوص الأخرى، عكس ما رأيناه من خلال دراستنا هذه.
- القضاء على العوامل المعرّقة للإصلاح الإداري في المرافق العمومية، فالدولة الجزائرية تتغنى بنظام الإدارة الإلكترونية تقريباً منذ عقدين، إلا أن وتيرة تطبيقها أصبح بذاته نقطة سلبية، على الرغم من أنها ستؤدي إلى حل معظم المشاكل التي تتخبط فيها المرافق الجزائرية من بيروقراطية، محسوبية، محاباة، عدم الفعالية ورداءة الخدمات.

- تشجيع الإدارات المتعاقدة في إطار الصفقات العمومية على تفضيل معيار الجودة عند اختيار العرض الأحسن، إذ يعتبر تفضيل معيار "الأقل كلفة" أحد أهم الأسباب المؤدية إلى الحالة المزرية التي نراها في المرافق العمومية الجزائرية ورداءة خدماتها.
- تشجيع المبادرة الخاصة في تسيير المرافق العمومية أكثر، وهو ما يمكن أن يكون حلا لمواجهة السلبيات التي تحدثنا عنها والقضاء عليها، شرط أن توضع في إطار قانوني يجعل من راحة المرتفق وجودة الخدمات المقدمة له ضمن أولوياته، مع توعية المفوض له الذي يبحث على الربح السريع ولو على حساب المرتفقين.

يعتبر هذا البحث محاولة جديدة من أجل فتح الباب لدراسة علاقة أخرى للإدارة مع المخاطبين بأعمالها، ونحن ننادي بضرورة تسليط الضوء أكثر عليها، نظرا للإشكالات الكثيرة التي تثيرها، خاصة مع تطور أطراف العلاقة، سواء المرتفق أو المرفق العمومي الذي أصبح يُعبّر عنه حديثا بمصطلح الخدمة الشاملة *un service universel*، فهي لا تزال إلى حدّ الآن محلّ دراسات معمّقة، ومحور ملتقيات فكرية في دول معروف عنها نظامها القانوني المتطور، في حين لا تزال نحن نقبع في نفس زاوية الدراسة المتمثلة في العلاقة بين المواطن والإدارة، مهملين باقي الأطياف والفئات خاصة منها المرتفق، الذي يعتبر لبّ موضوع المرفق العمومي.

الملاحق

Annexe N° 01

**REGLEMENT D'EXPLOITATION
DE L'E.T.U.S.Bejaia**

REGLEMENT D'EXPLOITATION DE L'E.T.U.S.Bejaia

L'objectif fixé est la satisfaction des besoins des populations en matière de transport urbain dans les conditions les plus avantageuses et ce, en termes de sécurité, de disponibilité des moyens de transport, de coût, des tarifs et de qualité de service. Et afin de mettre en œuvre sa mission de service public, l'établissement est habilité à prendre toute mesure de nature à préserver ses moyens de transport et les installations fixes et d'assurer le confort, le contrôle et la sécurité des usagers.

ARTICLE 1

Les dispositions du présent arrêté sont applicables à l'ensemble des lignes du réseau de transport collectif de l'Etablissement public de transport urbain et suburbain de Bejaia.

TITRE 1 : ACCES AUX BUS ET AUX QUAIS

ARTICLE 2

Il est interdit aux voyageurs :

- 1) De monter ou de descendre des Bus autrement que par les issues réglementaires prévues à cet effet et, à partir du moment où retentit la fermeture des portes.
- 2) De monter ou de descendre ailleurs que dans la gare routière, stations ou arrêts et lorsque le Bus n'est pas complètement arrêté.
- 3) De monter dans les Bus en violation de l'indication " complet " donnée par le personnel de l'ETUS Bejaia.
- 4) D'occuper un emplacement non destiné aux clients.
- 5) De se pencher au-dehors.
- 6) D'accéder aux quais ou de les quitter autrement que par les passages prévus à cet effet.
- 7) de Rester à proximité des portes.

- En tout état de cause, les voyageurs sont en toutes circonstances tenus d'obtempérer aux injonctions du personnel de l'ETUS Bejaia.

- En cas de non respect des dispositions prévues par le présent article, l'ETU Bejaia décline, par avance, toute responsabilité pour les accidents ou dommages, qui pourraient en résulter.

ARTICLE 3

Sur les lignes du réseau de l'ETUS Bejaia, les voyageurs qui désirent monter en Bus, sont tenus de demander l'arrêt du véhicule dans lequel ils désirent prendre place, en tendant le bras franchement et assez tôt, pour être vus en temps utile, par le conducteur.

De même, l'arrêt de descente devra être demandé au moyen des boutons disposés à cet effet dans les Bus, suffisamment à temps, pour que le conducteur soit en mesure d'arrêter sans danger son Bus.

TITRE II : PAIEMENT DU PRIX DE PLACE

ARTICLE 4

le voyageur doit se trouver en situation régulière durant son temps de présence à l'intérieur de la zone contrôlée du réseau de l'ETUS Bejaia.

ARTICLE 5

Le voyageur utilisant un titre de transport émis à un tarif réduit doit pouvoir à tout moment faire la preuve de sa qualité d'ayant-droit au bénéfice de ce tarif préférentiel.

Les voyageurs titulaires, soit d'une carte d'abonnement, soit de tout autre titre de libre circulation sur le réseau sont tenus de le présenter spontanément à tout contrôle.

ARTICLE 6

Il est interdit aux personnes voyageant sur les lignes du réseau ETUS Bejaia :

- 1) D'utiliser un titre de transport dans des conditions irrégulières.
- 2) De faire usage d'un titre de transport qui aurait fait l'objet d'une modification ou d'une préparation quelconque susceptible de favoriser la fraude.
- 3) De céder à titre onéreux ou gratuit un ticket préalablement oblitéré.

ARTICLE 7

Les voyageurs sont responsables du bon état de conservation du titre de transport en leur possession et sont tenus de les utiliser conformément aux prescriptions, qui leur sont données.

TITRE IV : TRANSPORT DES ANIMAUX ET D'OBJETS

ARTICLE 8

La présence des animaux à l'intérieur des Bus est interdite sur l'ensemble du réseau de l'ETUS Bejaia.

Les animaux domestiques de petite taille pourront cependant être admis, lorsqu'ils sont transportés dans des paniers, sacs ou cages convenablement fermés, sans pour autant qu'ils occupent une place assise.

ARTICLE 9

Il est interdit aux voyageurs d'introduire dans les Bus des armes, des matières dangereuses (explosives, inflammables, vénéneuses...), ou infectées dont la possession est pénalement poursuivie.

ARTICLE 10

Les poussettes et voitures pliantes, les colis et bagages à main pouvant être transportés par un seul voyageur sont admis dans les Bus et transportés gratuitement. Toutefois, les agents de l'ETUS Bejaia sont habilités à en refuser l'admission s'ils sont susceptibles, soit d'incommoder ou de gêner les voyageurs, soit de constituer un risque d'accident.

Il est interdit d'occuper abusivement les places avec des effets, colis ou autres objets et d'obstruer la montée et la descente des Bus.

L'ETUS Bejaia ne pourra en aucun cas être tenu pour responsable des conséquences des accidents, dont ils auraient été à l'origine, ni des dommages, qui leur auraient été causés. Leur propriétaire sera en revanche rendu responsable des dégâts, qu'ils auraient pu occasionner au matériel et aux installations du réseau.

TITRE V : OBJETS TROUVES

ARTICLE 11

Les objets trouvés dans les Bus ou les enceintes du réseau de l'ETUS Bejaia seront centralisés par l'ETUS Bejaia et déposés le lendemain auprès du commissariat central.

TITRE VI : PRESCRIPTIONS PARTICULIERES ET INTERDICTIONS DIVERSES

ARTICLE 12

Il est interdit aux voyageurs

- 1) De se placer indûment dans les Bus, de gêner la montée ou la progression des autres voyageurs, en obstruant les couloirs et les passages.
- 2) De gêner la conduite, de faire obstacle à la manœuvre des portes ou des dispositifs de sécurité, d'ouvrir les portes durant la marche.
- 3) De parler au conducteur durant la marche, sans nécessité absolue.
- 4) De s'installer au poste de conduite d'un Bus ou du poste du receveur.
- 5) De pénétrer dans les cabines de conduite des motrices.

* En cas de non respect des dispositions prévues par le présent article, l'ETUS Bejaia décline, par avance, toute responsabilité pour les accidents ou dommages, qui pourraient en résulter.

ARTICLE 13

A l'arrivée aux stations terminus, tous les voyageurs doivent descendre de Bus. Des cas particuliers sont cependant admis, sur le réseau de l'ETUS Bejaia à certains terminus en boucle.

En tout état de cause, les voyageurs doivent se conformer aux injonctions qui leur sont données par le personnel de l'ETUS Bejaia.

ARTICLE 14

Il est interdit aux voyageurs

- 1) De souiller, dégrader, ou détériorer le matériel roulant et les installations de toute nature, ainsi que les différentes pancartes, inscriptions ou affiches qu'ils comportent.
- 2) D'abandonner ou de jeter dans les Bus et les arrêts tous papiers, journaux, emballages en papier métallique, résidus et détritrus de toutes sortes pouvant nuire à l'hygiène ou à la propreté des lieux ou susceptible de provoquer des troubles de fonctionnement des installations ou des accidents.
- 3) De fumer dans les Bus
- 4) De cracher dans les Bus et les arrêts.
- 5) De se servir sans motif plausible de tout dispositif d'alarme ou de sécurité.
- 6) De distribuer des tracts sans autorisation spéciale, de solliciter la signature de pétitions, de se livrer à une quelconque propagande, de troubler la tranquillité des voyageurs de quelque manière que ce soit, dans les Bus, les arrêts ou les stations.
- 7) De quêter, d'offrir à la vente, de vendre quoi que ce soit, de se livrer à une quelconque publicité et d'apposer des affichages, dessins ou inscriptions dans les Bus, les potelets sans une autorisation spéciale.
- 8) De prendre des vues photographiques ou cinématographiques, sauf autorisation de l'ETUS Bejaia.
- 9) De circuler sur toute emprise privative sauf autorisation expresse.

ARTICLE 15

Les personnes qui, par leur tenue ou leur comportement, risquent d'incommoder ou d'apporter un trouble à l'ordre public à l'intérieur d'un Bus ou dans une station ou arrêt devront quitter les lieux, si la demande leur en est faite par le personnel de l'ETUS Bejaia, même si elles ont payé le prix de leur déplacement.

ARTICLE 16

Le stationnement des véhicules est strictement interdit sur les emplacements réservés aux arrêts des Bus de l'ETUS Bejaia et ce, sur une distance de vingt (20) mètres de part et d'autre des potelets de signalisation de l'arrêt.

TITRE VII : CONTROLE DES VOYAGEURS ET CONSTATATIONS

DES INFRACTIONS

ARTICLE 17

- Les voyageurs doivent être en possession d'un titre de transport validé et de la justification requise pour son utilisation, conformément aux indications portées à leur connaissance par l'ETUS Bejaia.
- Les voyageurs sont tenus de conserver leur titre de transport jusqu'à leur descente de Bus et de le présenter en bon état à toute réquisition des agents de contrôle de l'ETUS Bejaia, soit dans les Bus, soit à la descente des Bus sur la voie publique.
- Les voyageurs doivent présenter aux agents de contrôle de l'ETUS Bejaia, qui le leur demanderait, le titre qui les autorise à voyager sans aucun ticket ou le document qui établit leur droit à bénéficier de l'abonnement ou d'un tarif réduit.

* Les personnes ayant contrevenu aux dispositions du présent arrêté devront payés:

- Dix (10) fois le tarif minimum de perception lorsqu'elle est acquittée sur place entre les mains des agents de contrôle de l'ETUS Bejaia l'ayant constatée l'infraction;
- Vingt (20) fois le tarif minimum de perception lorsqu'elle est acquittée dans les bureaux de l'ETUS Bejaia dans un délai maximum d'une semaine indiqué sur le procès verbal établi par les agents de contrôle de l'ETUS Bejaia. A défaut de paiement de Dix (10) jours, le procès-verbal d'infraction est adressé au tribunal de Bejaia par l'ETUS Bejaia et le contrevenant devient redevable d'un prix de 500 DA.

- Les agents de contrôles de l'ETUS Bejaia doivent remettre à tout voyageur en situation irrégulière, une quittance à souche numérotée mentionnant la nature de l'infraction, le montant perçu, le numéro de ligne, la destination de l'autobus et son numéro interne, la date et l'heure de la constatation de l'infraction, le nom du voyageur, le nom et le matricule du contrôleur ayant constaté l'irrégularité.
- Tout voyageur en situation irrégulière refusant de régulariser sa situation est possible de poursuite judiciaire.

MONTANT TITRE VIII : RECLAMATIONS

ARTICLE 18

Toute personne, qui manifestera l'intention d'obtenir un dédommagement à l'occasion d'un parcours effectué sur un Bus de l'ETUS Bejaia, quelles que soient les circonstances invoquées sera tenue de rapporter la preuve de sa qualité de voyageur.

Soit en fournissant le ticket utilisé réglementairement et qui correspondra au voyage en question, soit par tout autre moyen de nature à établir, non seulement la réalité du voyage qu'elle prétendra effectuer, mais encore la conclusion du contrat de transport et le paiement du prix y afférent.

ARTICLE 19

Un registre de réclamations et suggestions est tenu à la disposition du public au siège de l'ETUS Bejaia et dans la station urbaine.

TITRE IX : DIVERS

ARTICLE 20

Les infractions au présent arrêté seront constatées par les agents de contrôle de l'ETUS Bejaia dûment habilités ou les agents de l'ordre public.

Ceux-ci devront prêter aide et assistance aux agents de contrôle de l'ETUS Bejaia, notamment dans toutes les circonstances où ils en auront été priés par ces derniers.

En fonction de la nature et de la gravité du délit, la sanction peut se traduire par une simple amende pécuniaire et/ou par des poursuites judiciaires.

Annexe N° 02

**REGLEMENT INTERIEUR DE LA BIBLIOTHEQUE
CENTRALE DE L'UNIVERSITE A/MIRA DE BEJAIA**

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE A.MIRA DE BEJAIA

BIBLIOTHEQUE CENTRALE

REGLEMENT INTERIEUR

Sommaire

I)-Accès et horaires d'ouverture

- a) -Inscriptions
- b) -Documents à fournir (enseignants)
- c) -Horaires d'ouverture

II)-Règles générales du prêt

- ◆ Conditions du prêt
- ◆ Prêt interne
- ◆ Prêt externe
- ◆ Autres services aux usagers

III)-Règles de conduite dans la bibliothèque

IV)-Respect du bâtiment, hygiène et sécurité

V)-Règlement d'utilisation des salles Internet

VI)-Infractions et sanctions

PREAMBULE

La bibliothèque centrale est la principale composante du service commun de documentation de l'université A.MIRA de Bejaia, dont la mission essentielle est de collecter, conserver et mettre à disposition les ressources documentaires destinées au travail des étudiants, des enseignants et des chercheurs.

Le règlement intérieur des bibliothèques de l'université précise les droits et les devoirs des utilisateurs ainsi que les sanctions entraînées par le non respect des dispositions qui y sont inscrites.

I) -ACCES ET HORAIRES D'OUVERTURE

ARTICLE/01 :

L'accès aux bibliothèques de l'université A.MIRA de Bejaia est réservé aux utilisateurs inscrits et munis d'une carte de bibliothèque qui est à usage strictement personnel.

A) – Inscription :

ARTICLE/02 :

Etudiants :

Les étudiants sont inscrits automatiquement au niveau de la scolarité, dès le début de l'année universitaire, deux exemplaires de cartes lecteur seront délivrés à chaque étudiant inscrit, celles-ci seront signées et cachetées par les services de la bibliothèque au niveau des banques de prêt.

ARTICLE/03 :

Enseignants :

Pour accéder aux services de la bibliothèque, les enseignants doivent être munis d'une carte de lecteur établie par le service de l'orientation. Cette carte est strictement personnelle et renouvelable chaque année.

ARTICLE/04 :

Lecteurs et chercheurs occasionnels :

Cette catégorie de lecteur doit être munie d'une carte professionnelle ou d'identité et une attestation de l'établissement d'origine spécifiant le cadre de recherche. Aussi, elle est tenue par le respect de l'ensemble des règles relatives au régime de la communication des documents et aux normes d'organisation interne de la bibliothèque.

B) – Les documents à fournir (pour les enseignants nouvellement recrutés).

- Une (01) attestation de fonction délivrée par le département de rattachement
- Deux (02) photos d'identité.
- Un chèque (01) signé pour les enseignants vacataires (le chèque sera restitué à l'intéressé (e) à la signature du Quitus à la fin de l'année universitaire).

C) – les horaires d'ouverture :

ARTICLE/05 :

	Du Samedi au Mercredi	Jeudi
Salle de lecture	08 h à 18 h et de 19 h à 00 h	08 h à 18 h
S. des périodiques	08 h à 12 h et de 13 h à 16 h 30	
S. des archives	08 h à 12 h et de 13 h à 16 h 30	
Banques de prêt	08 h à 18 h	08 h à 14 h

ARTICLE/06 :

Période des vacances :

Le volume horaire sera déterminé en fonction de l'affluence des usagers et de la disponibilité du personnel.

II) – REGLES GENERALES DU PRÊT

ARTICLE/07 :

Conditions du prêt :

L'emprunt de documents est soumis aux conditions suivantes :

- ◆ l'Inscription de l'emprunteur est obligatoire pour l'année universitaire en cours.

- ◆ La carte de lecteur est personnelle et nominative.
- ◆ les détenteurs d'une carte de lecteur s'engagent à signaler dans les meilleurs délais tout changement intervenu dans leur lieu de résidence, de même que toute perte éventuelle de leur carte lecteur.
- ◆ Un emprunteur doit respecter les conditions de prêt limitatives déterminées par la bibliothèque.
- ◆ Les documents doivent être restitués en main propre au personnel des banques de prêt.
- ◆ Les documents empruntés sont sous la responsabilité personnelle du lecteur.
- ◆ Les usuels, les documents précieux, les documents électroniques sont consultables sur place et ne peuvent être empruntés, sauf pour les deux dernières catégories, s'ils constituent des documents d'accompagnement d'un document imprimé.
- ◆ Les documents portant mention exclu du prêt sont empruntés durant la journée en cours uniquement (prêt interne).
- ◆

ARTICLE/08 :

Prêt interne :

Sont destinés au prêt interne :

- Les documents exclus du prêt
- Les dictionnaires et encyclopédies
- Les périodiques (Revue Articles scientifiques).
- J.O. (Journal Officiel).

ARTICLE/09 :

Prêt externe :

La durée et le nombre de documents pour le prêt externe est fixés comme suit :

Catégorie de lecteur	Nbre. de documents autorisés	Durée du prêt
Etudiants	03	15 jours
Enseignants permanents	06	02 mois
Enseignants vacataires	04	01 mois
Enseignants associés	04	01 mois
Etudiants en P - G	04	15 jours
Fonctionnaires	02	15 jours

- ◆ D'autres documents (périodiques, documents électroniques) ne sont pas en accès libre et leur communication est soumise au dépôt par l'utilisateur d'une pièce d'identité (carte lecteur, carte d'étudiant, CNI).
- ◆ La Communication des documents placés en magasin est assurée après dépôt d'un bulletin de demande. Il n'est pas possible à un même usager de demander à consulter simultanément plus de (05) documents placés en magasin.

ARTICLE/10 :

Autres services aux usagers :

- La photocopie est un service rendu par la bibliothèque, qui met à la disposition des enseignants des appareils de reprographie (photocopieurs avec carte magnétique à raison de 500 photocopies par enseignant).la photocopie de livres entier est strictement interdite.
- Des autorisations d'accès aux services d'autres bibliothèques sont délivrées pour les étudiants en fin de cycle et en post-graduation.

III) – REGLES DE CONDUITE DANS LA BIBLIOTHEQUE

ARTICLE/11 :

Respect du personnel :

La bibliothèque, ses documents et ses équipements sont la propriété de l'université Bejaia et le personnel de la bibliothèque veille sur leurs bons usages. Les Usager doivent donc :

- ◆ Respecter les consignes écrites et orales qui leur sont communiquées éventuellement par le personnel de la bibliothèque ou par affichage.
- ◆ Quel que soit son statut et son grade le personnel de la bibliothèque dont le rôle est de faciliter l'orientation et le travail des usagers, doit être traité avec respect.
- ◆ Toute attitude irrespectueuse, toute insulte ou menace envers un membre du personnel, peut entraîner une sanction par la direction de la bibliothèque.

ARTICLE/12 :

Recommandations générales :

La bibliothèque est un lieu de travail pour tous les usagers :

- ◆ Le silence y est donc requis, pour permettre à chacun d’y travailler dans les meilleures conditions.
- ◆ Les usagers doivent donc s’abstenir de discuter à haute voix.
- ◆ Sont proscrits les téléphones portables (à déconnecter à l’entrée des salles de lecture de la bibliothèque) ainsi que tous les jeux de société.
- ◆ L’usage des micro-ordinateurs portables personnels est autorisé, sous réserve d’un fonctionnement silencieux.

ARTICLE/13 :

Les usagers doivent prendre soin des documents communiqués :

- ◆ Il est absolument interdit de découper des pages, d’inscrire des notes ou de souligner des pages dans les documents.
- ◆ Les usagers sont tenus de surveiller leurs affaires personnelles, la bibliothèque universitaire n’étant pas responsable des vols ou autres préjudices sur les biens des lecteurs.

ARTICLE/14 :

Les usagers sont tenus d’exiger et garder soigneusement les fiches de prêt portant la mention « rendu » car c’est la seule pièce justificative en cas de réclamation.

IV)- RESPECT DU BATIMENT, HYGIENE ET SECURITE

ARTICLE/15 :

En tant que bien public appartenant à l'université, la bibliothèque doit connaître des conditions d'hygiènes et de sécurité particulièrement stricte, Il est donc :

- ◆ Exclu d'y fumer, ou d'y manger
- ◆ Les usagers doivent prendre soins du mobilier et des équipements en particulier informatiques mis à leur disposition
- ◆ Les altérations ou détériorations doivent être signalées aux personnels de la bibliothèque.

ARTICLE/16 :

Sous l'autorité du Directeur ou du responsable du service, le personnel peut être amené à refuser l'accès aux salles de lecture en cas d'affluence ou de danger pour la sécurité des personnes et des biens.

V)- REGLEMENT D'UTILISATION DES SALLES INTERNET

CATEGORIES D'UTILISATEURS :

- Etudiants en graduation
- Etudiants en post-graduation

ACCES ET HORAIRES D'OUVERTURE :

CATEGORIES	Heures d'accès
Etudiants en graduation	08 h 00 à 12 h 00 et de 13 h 00 à 16 h 30
Etudiants en post-graduation	

CONDITIONS D'UTILISATION DES POSTES INTERNET :

- Les utilisateurs ne doivent en aucun cas tenter de lire, copier ou modifier les fichiers protégés d'un autre utilisateur.
- Les usagers doivent s'abstenir de toute tentative de s'approprier ou de déchiffrer les mots de passe des autres utilisateurs.
- L'utilisation des disquettes et logiciels personnels est interdite.
- Les jeux électroniques, la téléphonie en ligne et les transactions commerciales sont interdits.
- Le téléchargement n'est autorisé que pour les fichiers et documents à caractères scientifique, pédagogique ou culturel.

RESPONSABILITE DE L'UTILISATEUR :

- L'utilisateur est responsable du matériel et de l'équipement lors de l'utilisation et s'engage à rembourser tout dégât dû à une mauvaise utilisation.
- Le nombre de personne par PC est limité à deux.
- L'utilisateur doit se soumettre aux directives du responsable de la bibliothèque et du gestionnaire de la salle de travail.
- Il est strictement interdit de boire, de manger ou de fumer dans les espaces Internet.
- Pour le bien-être de chacun, il est recommandé de laisser l'espace de travail propre, de remettre les chaises en place et de ranger tout ce qui a été déplacé à la fin du travail.
- Sont proscrits les téléphones portables (à déconnecter à l'entrée des salles Internet).

VI)- INFRACTIONS ET SANCTIONS

ARTICLE/17 :

Le non-retour d'un document à échéance peut entraîner pour l'utilisateur la suspension du droit au prêt pour une durée égale au retard constaté ; toute récidive peut entraîner l'exclusion, d'abord temporaire, puis définitive, du droit d'accès de l'utilisateur à la bibliothèque.

ARTICLE/18 :

La perte ou la dégradation d'un ouvrage (document) implique son remplacement par le même document ou à défaut de payer son prix réel actuel majoré de 25 % (prix à déterminer par les services compétents). L'auteur de la perte du document s'expose à une sanction administrative.

ARTICLE/19 :

La restitution des chèques des enseignants vacataires est subordonnée à la restitution de tous les documents empruntés.

ARTICLE/20 :

Une tentative de vol aggravé (dissimulation de documents ou tentative de dégradations) est passible des sanctions les plus graves.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

أ. الكتب

- 1- الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، د.س.ن.
- 2- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية: الدعاوى وطرق الطعن فيها، ج.2، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 3- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- 4- صقر نبيل، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، عين مليلة، 2009.
- 5- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 6- عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، ط.4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 7- محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها: دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، 2012.
- 8- محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015.
- 9- محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العمومية والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1970.

10- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015.

11- وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة و استثمار المرافق العامة: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

12- يكن زهدي، القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، بيروت، د.س.ن.

II. الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- أطروحات الدكتوراه:

1- براينيس عبد القادر، التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية: دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006-2007.

2- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

3- بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2006-2007.

4- بودريوة عبد الكريم، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية: دراسة مقارنة: الجزائر، تونس، فرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، ابن عكنون، الجزائر، 2005-2006.

قائمة المراجع

- 5- **ضريفي نادية**، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المرودية: حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق ابن عكنون، جامعة الجزائر، 2011-2012.
- 6- **عدمان مريزق**، واقع جودة الخدمات في المؤسسات الصحية العمومية: دراسة حالة المؤسسات الصحية بالجزائر العاصمة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007-2008.
- 7- **غزلان سليمة**، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، ابن عكنون، جامعة الجزائر، 2009-2010.
- 8- **نسيغة فيصل**، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010-2011.

ب- المذكرات:

- 1- **أقشيش زهرة**، العلاقة بين الإدارة العامة والمواطن في ظل دولة القانون، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002.
- 2- **أمير علي فاطمة الزهراء**، الاتصال بين الإدارة المحلية والمواطن، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، 2010-2011.
- 3- **أودني محمد**، المرفق العام للسكك الحديدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2011-2012.

- 4- أوكال حسين، المرفق العام للمياه في 7 الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2009-2010.
- 5- بركات ربيعة، دور تقييم الأداء في تحسين الخدمات العمومية: دراسة حالة وحدة البريد الولائية - بسكرة- ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص تسيير عمومي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005-2006.
- 6- بساعد علي، تسعير المرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون المؤسسات، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1999-2000.
- 7- بلجلب عتيقة، الإضراب في المرافق العمومية-دراسة مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004-2005.
- 8- بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي: دراسة حالة جامعة محمد خيضر-بسكرة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005-2006.
- 9- بن مبارك راضية، التعليق على التعليم رقم 842/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.
- 10- تيتام دليلة، تسويق خدمة الطرود البريدية في قطاع البريد والمواصلات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002.

- 11- حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
- 12- زروقي كميّة، الحق في الإعلام الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2006.
- 13- عروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات الإقليمية والمحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011-2012.
- 14- غربوج عبد الغني، المسؤولية المشتركة بين الموظف والإدارة في تحمل تبعات الخطأ والنتائج المترتبة عنه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003-2004.
- 15- فاضلي رابح، حقوق الأفراد إزاء المؤسسات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع المؤسسات، كلية الحقوق ابن عكنون، الجزائر، 2008.
- 16- فطناسي عبد الرحمان، المسؤولية الإدارية لمؤسسات الصحة العمومية عن نشاطها الطبي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011.

- 17- كتون بومدين، العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011،
- 18- يطو رزيقة، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر3، 2012.
- 19- طاجين فريدة، مساهمة المرتفق في تسيير البلدية، مذكرة نهاية التربص، المدرسة الوطنية للإدارة، جوان 2003، الجزائر.

.III. المقالات

- 1- بشير محمد الخضر، «المشاركة في الإدارة، من نظم الاقتراحات إلى التسيير الذاتي»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، عدد01، جامعة الجزائر، 1987، ص ص.248-212.
- 2- بن عيسى ليلى، «الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد»، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 2013، 14، ص ص.189-209.
- 3- محمد بودالي، «هدى خضوع المرافق العمومية ومرتفقيها لقانون حماية المستهلك»، مجلة إدارة، عدد 02، 2002، ص ص.31-56.
- 4- لزرق عبد السلام، «علاقة المنتفع بالمرفق العام المحلي في ظل التسيير المفوض»، ص ص.1-11، متاح على الرابط التالي: <http://www.droitplus.ma/images/lazraq-2.pdf>، تم تصفحه في 15-09-2015.

IV. النصوص القانونية:

أ- دستور

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 1996/11/28، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج. عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بـ : قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج. عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج. عدد 14، صادر في 07 مارس 2016 (استدراك ج.ر.ج. عدد 46، صادر في 03 أوت 2016).

ب- المواثيق الدولية:

- مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011، ج.ر.ج. عدد 68، صادر في 16 ديسمبر 2012.

ت- النصوص التشريعية:

- 1- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. عدد 37، صادر في 01 جوان 1998، معدل ومتمم بموجب قانون عضوي رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 03 أوت 2011.
- 2- أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات معدل ومتمم، ج.ر.ج. عدد 49، صادر في 11 جوان 1966 .

قائمة المراجع

- 3- أمر رقم 58-75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني معدل ومتمم، ج.ر.ج.ج. عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975.
- 4- قانون رقم 07-79 مؤرخ في 21 جويلية 1979 يتضمن قانون الجمارك، ج.ر.ج.ج. عدد 30، صادر 24 جويلية 1979، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 10-98 مؤرخ في 22 أوت 1998، ج.ر.ج.ج. عدد 61، صادر في 23 أوت 1998.
- 5- قانون رقم 01-88 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج. عدد 02، صادر في 13 جانفي 1988، ملغى جزئيا بموجب أمر رقم 25-95، مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر.ج.ج. عدد 55، صادر 27 سبتمبر 1995 (ملغى).
- 6- قانون رقم 09-88 مؤرخ في 26 جانفي 1988، يتعلق بالأرشفيف الوطني، ج.ر.ج.ج. عدد 04، صادر في 27 جانفي 1988.
- 7- قانون رقم 01-89، مؤرخ في 07 فيفري 1989، يتم الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج. عدد 06، صادر في 08 فيفري 1989.
- 8- قانون رقم 02-90 مؤرخ في 06 فيفري 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج.ر.ج.ج. عدد 6 صادر في 07 فيفري 1990، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 27-91 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج.ر.ج.ج. عدد 68، صادر في 28 ديسمبر 1991.
- 9- قانون 35-90 مؤرخ في 25 ديسمبر 1990، يتعلق بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، ج.ر.ج.ج. عدد 56، صادر في 26 ديسمبر 1990.

قائمة المراجع

- 10- قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج. عدد 48، صادر في 6 أوت 2000، معدل ومتم بموجب قانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج.ج. عدد 85، صادر في 27 ديسمبر 2006، معدل ومتم بموجب قانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج. عدد 78، صادر في 31 ديسمبر 2014.
- 11- قانون رقم 01-14، مؤرخ في 19 أوت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها معدل ومتم، ج.ر.ج.ج. عدد 46، صادر في 19 أوت 2001، معدل ومتم بموجب قانون رقم 04-16 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر.ج.ج. عدد 72، صادر في 13 نوفمبر 2004، معدل ومتم بموجب قانون رقم 09-03 مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر.ج.ج. عدد 45، صادر في 29 جويلية 2009.
- 12- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 50 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج. عدد 08، صادر في 06 فيفري 2002.
- 13- أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج. عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتم بموجب: قانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ج.ج. عدد 36، صادر في 02 جويلية 2008، معدل ومتم بموجب قانون رقم 10-05، مؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج.ج. عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.
- 14- قانون رقم 04-02 مؤرخ في 23 جوان 2004 يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج.ر.ج.ج. عدد 41، صادر بتاريخ 27 جوان 2004، معدل ومتم بموجب قانون رقم 10-06 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج.ج. عدد 46، صادر بتاريخ 18 أوت 2010.

- 15- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج. عدد 60، صادر في 4 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر.ج.ج. عدد 4، صادر في 27 جانفي 2008، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 09-02، مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر.ج.ج. عدد 44، صادر في 22 جويلية 2009.
- 16- قانون 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج. عدد 14، صادر في 08 مارس 2006، متمم بموجب أمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج. عدد 50، صادر في 01 سبتمبر 2010، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 11-15 مؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج. عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.
- 17- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج. عدد 21، صادر في 23 أفريل 2008.
- 18- قانون رقم 09 - 03 مؤرخ في 25 فيفري 2009، يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج.ر.ج.ج. عدد 15، صادر في 08 مارس 2009.
- 19- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 12 جانفي 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. عدد 37، صادر في 3 جويلية 2011.
- 20- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج. عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

ث- النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج. عدد 27، صادر في 06 جويلية 1988.

- 2- مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 23 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج. عدد 20، صادر في 31 مارس 1996.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 99-170 مؤرخ في 02 أوت 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج. عدد 52، صادر في 04 أوت 1999.
- 4- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج. عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 90-391 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية وقانونها الأساسي، ج.ر.ج.ج. عدد 54، صادر في 12 ديسمبر 1990.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 01-101 مؤرخ في 21 أبريل 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج.ر.ج.ج. عدد 24، صادر في 22 أبريل 2001، معدل بموجب مرسوم التنفيذي رقم 07-221 مؤرخ في 14 جويلية 2007، ج.ر.ج.ج. عدد 46، صادر في 15 جويلية 2007.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 03-232، مؤرخ في 23 جوان 2003، يحدّد مضمون الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتعريفات المطبقة عليها وكيفية تمويلها، ج.ر.ج.ج. عدد 39، صادر في 29 جوان 2003، معدل ومتمم بموجب مرسوم التنفيذي رقم 09-310 مؤرخ في 23 سبتمبر 2009، ج.ر.ج.ج. عدد 55، صادر في 27 سبتمبر 2009، معدل ومتمم بموجب مرسوم التنفيذي رقم 16-188 مؤرخ في 22 جوان 2016، ج.ر.ج.ج. عدد 39، صادر في 29 جوان 2016.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 07-321، مؤرخ في 22 أكتوبر 2007، يتضمن تنظيم المؤسسات الاستشفائية الخاصة وسيرها، ج.ر.ج.ج. عدد 67، صادر في 24 أكتوبر 2007.

قائمة المراجع

- 9- مرسوم تنفيذي رقم 08-54 مؤرخ في 09 فيفري 2008، يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به، ج.ر.ج. عدد 08، صادر في 13 فيفري 2008.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 08-114، مؤرخ في 9 أفريل 2008، يحدد طرق منح وسحب امتياز وتوزيع الكهرباء والغاز ودفتر الشروط المتعلق بحقوق والتزامات صاحب الامتياز، ج.ر.ج. عدد 20، صادر في 9 أفريل 2008.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 10-91، مؤرخ في 14 مارس 2010، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبه الحضري، ج.ر.ج. عدد 18، صادر في 17 مارس 2010.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 10-95 مؤرخ في 17 مارس 2010، يحدد القواعد الاقتصادية لمستحقات الربط بالشبكات والنشاطات الأخرى الضرورية لتلبية طلبات تمويل الزبائن بالكهرباء والغاز، ج.ر.ج. عدد 19، صادر في 21 مارس 2010.

ج- القرارات:

- قرار رقم 371 مؤرخ في 11 جوان 2014، يتضمن إحداث المجالس التأديبية في مؤسسات التعليم العالي ويحدد تشكيلها وسيرها، النشرة الرسمية للتعليم العالي والبحث العلمي، 2014، الثلاثي الثاني، متاح على الرابط:

https://services.mesrs.dz/DEJA/fichiers_sommaire_des_textes//218%20bis%20%20ar.pdf

تم تصفحه في 20-02-2016.

٧. القواميس:

- ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، البلدة، 1998.

I. Ouvrages :

- 1- **BRACONNIER Stéphane**, *Droit des services publics*, P.U.F., Paris, 2003.
- 2- **FRIER Pierre-Laurent, PETIT Jaques**, *Précis de droit administratif*, 6^e édition, Montchrestien, Paris, 2010.
- 3- **GONOD Pascale, MELLERAY Fabrice, YOLKA Philippe**, *Traité de droit administratif*, tome 2, Editions Dalloz, Paris, 2011.
- 4- **GUGLIELMI Gille J., KOUBI Geneviève**, *Droit du service public*, 3^e Edition, Montchrestien, Paris, 2012.
- 5- **NICINSKI Sophie**, *L'usager du service public industriel et commercial*, Editions L'Harmattan, Paris, 2001.
- 6- **TRAORE Seydou**, *L'usager du service public*, Editions Lextenso, Paris, 2012.
- 7- **ZOUAIMIA Rachid**, *La délégation de service public au profit de personnes privées*, Editions Belkeise, 2012.
- 8- **ZOUAIMIA Rachid & ROUAULT Marie Christine**, *Droit administratif*, Editions Berti, Alger, 2009.

II. Thèse :

- **PFLIEGER Géraldine**, *Consommateur, client, citoyen: l'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux: Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*, thèse présentée pour l'obtention du diplôme de Docteur, l'école nationale Des Ponts et Chaussées, spécialité: urbanisme-aménagement, 2003.

III. Articles :

- 1- **BOUSSOUMAH Mohamed Amine**, « Essai sur la notion juridique de service public », *R.A.S.J. P.E.*, n° 03, Université d' Alger, 1992, pp.333-499.
- 2- **CHEVALIER Jaques**, « *Figures de l'usager* », in *psychologie et science administrative*, P.U.F., 1985, pp. 35-69. Disponible sur :<https://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahKEwiI9uVrP3MAhVLbxQKHV2HCWIOFggaMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.upicardie.fr%2Fcurapprevues%2Froot%2F17%2Fchevallier.pdf&usg=AFQjCNFJJzIKHKqr EeLtaaYvgI8pk gg&bvm=bv.123325700.d.d24> .vu le 28-09-2015.
- 3- **DONIER Virginie**, « Les droits de l'usager et ceux du citoyen », *R.F.D.A.*, n°01, Editions Dalloz, Paris, 2008, pp.13-19.

- 4- **FRISON-ROCHE Marie-Anne**, « La dialectique entre service public et clientèle : vers une nouvelle régulation », in Clientèle et concurrence. Approche juridique du marché, Travaux du CREDA, Litec, 2000, pp.37-40. Disponible sur : http://mafr.fr/IMG/pdf/5-2.18_Service_public_clientle_2001.pdf. Vu le 08-08-2015.
- 5- **JANICOT Laetitia**, « Le principe d'égalité devant le service public », *R.F.D.A.*, n°04, Editions Dalloz, Paris, 2013, pp.722-727.
- 6- **JEANNOT Gilles**, « Les usagers du service public », *P.U.F.*, Que sais-je, 1998, pp.128-199. Disponible sur : http://hal.archivesouvertes.fr/docs/00/43/89/22/PDF/Les_usagers_du_service_public.pdf. Vu le 20-09-2015.
- 7- **QUIRINY Bernard**, « Les droits de l'utilisateur face au droit du marché », *R.F.D.A.*, n°01, Editions Dalloz, Paris, 2008, pp.20-25.

IV. Textes juridiques :

A. Textes juridiques algérien :

- Chartes internationales :

Décret présidentiel n° 12-415 du 11 décembre 2012, portant ratification de la charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration, adoptée à Addis-Abeba, le 31 janvier 2011, *J.O.R.A.* n°68, du 16 décembre 2012.

- Textes législatifs :

Décret n° 88-131 du 4 juillet 1988, organisant les rapports entre l'administration et les administrés, *J.O.R.A.* n° 27, du 6 juillet 1988.

B. Textes juridiques français :

- 1- Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, *J.O.R.F.* n°25 du 30 janvier 1993, modifiée par la Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, *J.O.R.F.* n°288 du 12 décembre 2001. Disponible sur : www.legifrance.gouv.fr. Vu le 25-06-2015.
- 2- Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. Disponible sur : www.legifrance.gouv.fr. Vu le 16-03-2016.
- 3- Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, relative aux contrats de concession, *J.O.R.F.* n°25, du 30 janvier 2016. Disponible sur : www.legifrance.gouv.fr/. Vu le 11-05-2016.

V. Jurisprudence étrangère :

1. CE., décision n° 221458, du 11 juillet 2001, Société des Eaux du Nord. Voir sur : www.legifrance.gouv.fr/.
2. CE., décision n° 7496, du 6 février 1903, Terrier. Voir sur : www.conseil-etat.fr/
3. CE., décision du 13 octobre 1961, n° 44689, Etablissements Campanon-Rey.
Disponible sur : <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-section-13-octobre-1961-etablissements-campanon-rey-requete-numero-44689-rec-567/> . Vu le 15-09-2015.
4. T.C., 17 décembre 1962, Dame Bertrand. Disponible sur : http://archiv.jura.uni-saarland.de/france/saja/ja/1962_12_17_tc.htm. Vu le 15-09-2015.

C. Dictionnaires :

- 1- **ROQUETTE Rémi**, *Dictionnaire du droit administratif*, Editions Le Moniteur, Paris, 2002.
- 2- **VAN LANG Agathe, GONDOUIN Geneviève, INSERGUEST-BRISSET Véronique**, *Dictionnaire de droit administratif*, 6^e édition, Editions Dalloz, paris, 2012.

الفهرس

إهداء

كلمة شكر

قائمة لأهم المختصرات

- 01..... مقدمة
- 05.. الفصل الأول: مضمون فكرة مرتفق المرفق العمومي.....
- 06.. المبحث الأول: مفهوم مرتفق المرفق العمومي.....
- 06.. المطلب الأول: تحديد صفة مرتفق المرفق العمومي.....
- 08.. الفرع الأول: شروط توفر صفة مرتفق المرفق العمومي.....
- 09.. أولاً: وجود علاقة مع المرفق العمومي.....
- 10.. ثانياً: الحصول على الخدمة العمومية.....
- 10.. أ- تعريف الخدمة العمومية:.....
- 12.. ب - خصائص الخدمة العمومية.....
- 13.. الفرع الثاني: تمييز مرتفق المرفق العمومي عن بعض المفاهيم المشابهة.....
- 13.. أولاً: عن المُدار De l'administré.....
- 15.. ثانياً: عن المواطن Du citoyen.....
- 16.. ثالثاً: عن المستفيد أو المنتفع Du bénéficiaire.....
- 17.. رابعاً: عن المستعمل De l'utilisateur.....
- 19..... المطلب الثاني: تطور مفهوم المرتفق (تأثير العلاقة بالمرفق على مفهوم المرتفق).....
- 19.. الفرع الأول: من مدار إلى مرتفق.....
- 19.. أولاً: تصور جديد للإدارة.....
- 21.. ثانياً: تصور جديد للمُدار.....

- 22.. الفرع الثاني: تأثير السوق على مفهوم مرتفق المرفق العمومي
- 22.. أولاً: المرتفق زبون !
- 26.. ثانياً: المرتفق مستهلك !
- 32.. المبحث الثاني: طبيعة العلاقة القانونية للمرتفق مع المرفق العمومي
- 32.. المطلب الأول: حالة التسيير بالطرق التقليدية
- 33.. الفرع الأول: التسيير المباشر للمرفق العمومي
- 37.. الفرع الثاني: التسيير عن طريق المؤسسات العمومية
- 39.. أولاً: المؤسسات العمومية الإدارية
- 38.. ثانياً: المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
- 44.. المطلب الثاني: حالة التسيير بالطرق الحديثة (التفويض)
- 44.. الفرع الأول: المقصود من تفويض تسيير المرافق العمومية
- 44.. أولاً: تعريف تفويض المرافق العمومية
- 47.. ثانياً: المرافق العمومية القابلة للتفويض
- 48.. ثالثاً: صور تفويض تسيير المرافق العمومية
- 48.. أ- التفويض الانفرادي لتسيير المرفق العمومي
- 49.. ب- التفويض الاتفاقي لتسيير المرفق العمومي
- 51.. الفرع الثاني: انعكاس التسيير بالتفويض على المركز القانوني للمرتفق
- 51.. أولاً: المرتفق في مركز تعاقدى خاص
- 54.. ثانياً: المرتفق في مركز تنظيمي عام
- 56.. خلاصة الفصل الأول

- 57.. الفصل الثاني: حماية مرتفق المرفق العمومي: أبعاد وحدود.....
- 58.. المبحث الأول: حماية مرتفق المرفق العمومي
- 58.. المطلب الأول: الحماية القانونية لمرتفق المرفق العمومي
- 58..... الفرع الأول: مبادئ المرفق العمومي: وجه آخر لحقوق مرتفق المرفق العمومي.....
- 59.. أولاً: تقديم الخدمة العمومية باستمرار
- 61.. ثانياً: المساواة أمام المرافق العمومية.....
- 63.. ثالثاً: تكيف الخدمة العمومية مع المصالح الخاصة للمرتفقين
- 64..... الفرع الثاني: حوكمة تسيير المرافق العمومية: أبعاد جديدة لحقوق المرتفقين.....
- 64.. أولاً: الشفافية في المرفق العمومي.....
- 65.. أ- الإعلام الإداري
- 66.. ب- الحصول على الوثائق الإدارية
- 66.. ج - تسبيب القرارات الإدارية
- 67.. ثانياً: المشاركة
- 68.. أ- المشاركة المباشرة
- 69.. ب- المشاركة غير المباشرة
- 70.. ثالثاً: جودة الخدمة العمومية.....
- 72.. المطلب الثاني: الحماية القضائية لمرتفق المرفق العمومي
- 72.. الفرع الأول: حماية القاضي الإداري للمرتفق
- 72.. أولاً: دعوى الإلغاء
- 76.. ثانياً: دعوى التعويض

- 79.. الفرع الثاني: حماية القاضي العادي للمرتفق
- 79.. أولاً: الدعوى المدنية
- 81.. ثانياً: الدعوى العمومية
- 85.. المبحث الثاني: حدود حماية مرتفق المرفق العمومي
- 85.. المطلب الأول: حدود مرتبطة باستثناءات مبادئ المرفق العمومي
- 85.. الفرع الأول: استثناءات المبادئ التقليدية للمرفق العمومي
- 86.. أولاً: الإضراب في المرافق العمومية
- 87.. ثانياً: التمييز بين فئات المرتفقين
- 88.. أ - اختلاف المراكز القانونية للمرتفقين
- 89.. ب- المصلحة العامة
- 89.. ثالثاً: مبدأ التكيف كحد لحقوق المرتفق
- 90.. الفرع الثاني: استثناءات المبادئ الجديدة
- 90.. أولاً: أولوية مبدأ السرية على حق الاطلاع
- 93.. ثانياً: حدود مشاركة المرتفق
- 93.. أ- الحدود القانونية
- 95.. ب- الحدود العملية
- 97.. المطلب الثاني: حدود مرتبطة بواجبات المرتفق
- 97.. الفرع الأول: واجبات مرتفق المرفق العمومي
- 97.. أولاً: واجبات متعلقة بالإنفاذ إلى المرفق العمومي
- 99.. ثانياً: واجبات متعلقة بسير المرفق العمومي

الفهرس

102. الفرع الثاني: جزاء إخلال المرتفق بواجباته
102. أولاً: العقوبات المالية (الغرامات)
104. ثانياً: العقوبات السالبة للحقوق (حق الحصول على الخدمة العمومية)
107. ثالثاً: تأطير الجزاءات العقابية المسلطة ضد المرتفق
109. خلاصة الفصل الثاني
110. خاتمة
113. الملاحق
114. الملحق رقم 1
120. الملحق رقم 2
132. قائمة المراجع
147. فهرس المحتويات

ملخص:

يحتل المرتفق مكانة هامة في الحياة الإدارية، فالدولة مجندة عبر مرافقها العامة لتلبية طلباته واشباع حاجاته الملحة، إلى درجة أنها كيفت طرق تسيير تلك المرافق لبلوغ هذه الغاية، الأمر الذي أثر بالمقابل في مفهوم المرتفق ومركزه القانوني وأكسبه حقوق جديدة، وأجبرها على معاملته بطريقة مختلفة.

ترجمت هذه المعطيات في القوانين الوضعية بما فيها القانون الجزائري، الذي حاول التكيف مع الأوضاع الجديدة من أجل حماية أفضل للمرتفق.

Résumé

L'utilisateur du service public prend une place importante dans la vie administrative. L'Etat se mobilise pour répondre à ses demandes et besoins persistants et adapte la gestion des services publics afin d'atteindre un tel objectif. Ce qui n'a pas manqué d'impacter tant la notion d'utilisateur elle-même que sa situation juridique, de sorte qu'il bénéficie de plus de droits et d'un traitement différent.

L'ensemble de ces éléments s'est traduit sur le plan juridique dans le droit comparé, mais également dans le droit algérien qui a dû s'adapter aux nouvelles évolutions pour consacrer une meilleure protection à l'utilisateur.

Abstract

The public service user plays a major role in the administrative life. The state ensures all the public user's persistent needs are satisfied and met, it also adapts and shapes the public services management in order to reach such a goal. As a result, this has led to a valuable impact on the notion of public user along with its legal situation, giving them, thus, more rights and treating them in a different way.

All this elements were embraced into the comparative law including the Algerian one, which had to adapt to recent evolutions so as to enable the public service user a better protection.