جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق
السنة الثالثة ليسانس - قانون عام
مقياس: المرفق العمومي -

I- المحاضرة الأولى: التمييز بين المرافق الادارية والاقتصادية

إن هناك فوائد جمة للتمييز بين المرافق الادارية والاقتصادية لا يمكن حصرها لكونها متنوعة ويمكن اجمالها في محورين، احدهما يتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له المرفق العمومي والثاني يتعلق بالجهة القضائية صاحبة الاختصاص بالنظر في النزاع، وهذا ما سنشرحه فيما يلي:-

1- من حيث النظام القانوني الذي يخضع له المرفق العمومي:

إن هناك اختلافا في مجال النصوص القانونية التي تحكم المرافق الادارية والمرافق الاقتصادية، وهذا يظهر من خلال الاشارة إلى أهم المراحل التشريعية التي مرت بها المرافق العمومية بنوعيها الادارية والاقتصادية.

P- المرحلة الانتقالية من 1962 إلى جوان 1966.

صدر القانون 62-157 المؤرخ في 31-12-1962 فقضى بالابقاء على النصوص القانونية والتنظيمية الفرنسية سارية المفعول مالم تتعارض مع السيادة الوطنية، وكان لهذا الموقف ما يبرره حيث ان الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية كانت في غاية التدهور ولم يكن بامكان الدولة عمليا الاستغناء كليا عن التشريع الفرنسي كأداة لتنظيم مختلف المؤسسات والقطاعات الاقتصادية والادارية، وان الاستغناء عن التشريع الفرنسي كليا تحتم اقتراح تشريع بديل لتسيير شؤون الدولة في مختلف نشاطاتها الادارية والاقتصادية والاجتماعية وقامت الحكومة الجزائرية في ديسمبر 1963 بتشكيل لجنة ضمت ممثلين عن وزارة العدالة والداخلية لغية وضع قانون اساسي للوظيفة العمومية.

.../...

ينظم المؤسسات الادارية ذات الطابع الاداري، ووضع المشروع وعرض على كافة المؤسسات لمناقشته، وقد تميزت هذه المرحلة بالتباين الواضح بين الانظمة المطبقة على المؤسسات الادارية والاقتصادية سواء في مجال الاجور أو الترقية أو الحماية الاجتماعية أو التقاعد وغيرها من الحالات والاوضاع نتج عن هذا التباين حالات من عدم الاستقرار الوظيفي وانتقال العمال من القطاع الاداري إلى القطاع الاقتصادي بحثا عن اجر أرفع وامتياز أفضل.

تسبب هذا الوضع ضررا واضحا للدولة، وكان لابد لهذا الوضع من تغيير خاصة امام تطور وظيفة الدولة لمس المجالين الاقتصادي والاداري، وتزايد عدد العاملين بالقطاع العام مما فرض اعادة النظر في النسق القانوني المطبق في كل المؤسسات الادارية والاقتصادية.

ب- مرحلة صدور قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966.

صدر الامر رقم 66 - 133 في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، وصدر هذا الامر ليحد من ظاهرة التباين الملاحظ في عالم التشغيل بين فئتين، القطاع الاداري والاقتصادي.

ان الجدير بالذكر ان هذا النص لم يستبعد العاملين بالمؤسسات الصناعية والتجارية من مجال تطبيقه واستثنى من احكام رجال القضاء وافراد الجيش الوطني نظرا لخصوصية وظائفهم، ثم جاءت احكام المرسوم رقم 66 - 134 لتقرر توسيع سريان قانون الوظيفة العمومية على المؤسسات الصناعية والتجارية ضمن شروط ينظمها مرسوم يصدر حقا، الا ان هذا المرسوم لم يصدر، ومن ثم فان العاملين بالمؤسسات الاقتصادية والتجارية لا ينطبق عليهم صفة الموظف، ومن ثم فشل نظام توحيد القطاعين الاداري والاقتصادي واستمر وجود تفرقة في القواعد المطبقة داخل المؤسسات الادارية والاقتصادية، ويرجع هذا الفشل حسب بعض الدارسين إلى مايلي:

1- ان محاولة التوحيد يتعارض والارث التشريعي الفرنسي.
2- ان التوحيد بين القطاعين لقي معارضة شرسة من النقابيين.
3- لم يصدر المرسوم الموعود.

+ . مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات 1971 .

صدر الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 1971/11/16 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، وأصبح بموجب هذا الأمر العامل منتجا ومسيرا ، ونص في المادة الثامنة منه على إلغاء هيئة العامل على كل من يعيش من عامل عمله اليدوي أو الفكري ، وأقر أيضا مبدأ المساواة بين العمال في مجال الحقوق والواجبات خاصة في مجال الأجور والامتيازات ، وألغيت طرق الامتياز من فرع إلى آخر ، وركز هذا الأمر على المؤسسات الاقتصادية الكبرى ولهذا أقر نظام التمييز بين الموظف والعامل أو الأجير وأصبح للعمال دور أساسي في لجان التشغيل والتكوين في إطار هذا الأمر ، وكذلك بروز دور العمال في مجال الشؤون الاجتماعية عن طريق لجنة الشؤون الاجتماعية ، كما كان للعامل دور في تصور ورسم سياسة الصحة والأمن ، وكذلك في مجال التأديب .

د. مرحلة رفع أجور بعض الطوائف العمالية سنة 1973 .

نظرا للتباين الملحوظ بين العمال والموظفين في كل من القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي كان من الضروري التدخل لإجراء التقارب على الأقل بين القطاعين خاصة في مجال الأجور والقضاء على الفوارق القائمة آنذاك .

في هذا الصدد كونت لجنة وطنية في 1974/11/30 لدراسة المشكل وإعادة النظر في الأنظمة المطبقة على القطاعين الإداري والاقتصادي إلا أنها فشلت ، وبالمقابل صدرت نصوص عديدة استهدفت إيجاد نوع من الانسجام بين القطاعين كان موضوعها رفع زيادة أجور بعض الطوائف من الموظفين كالتربية والتكوين المهني والأمن والحماية المدنية والعمالية ، لكن كل هذه التدخلات لم تقض على الفارق الموجود بين القطاعين ، لأن التركيز على المؤسسات الإدارية لدفع أجور الموظفين لها مقابله

.../...

اجراء أخر وهو الاستمرار في دفع كثير من العلاوات في القطاع الاقتصادي مما استمر قيام حالة التباين في نظام الاجور.

5- مرحلة القانون العام للعامل لسنة 1978.

صدر هذا القانون بالقانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 اوت 1978 المتضمن القانون العام للعامل في مرحلة تفاقم فيها التباين بين القطاع الاقتصادي والاداري، وهو قانون موحد للقطاعين وحدد حقوق العمال والموظفين وواجباتهم، وهذا القانون سمي بقانون التوحيد بين القطاعين
ولكن ظهر اثناء التطبيق تباين بين القطاعين وظهرت اضطرابات عديدة، خاصة وان هذا القانون لم يلغ ماسبق من قوانين والتي.

6- مرحلة القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية 1982

لما ظهر التباين بين القطاعين ولم تفلح فكرة التوحيد، وبرزت مشاكل مدة وتوالت تقارير النقابات صدر مرسوم رقم 82-06 المؤرخ في 03/06/1982 لينظم المرفق الاداري العمومي، ومن ثم اصبح المرفق الاداري له نظام او قانون خاص والقطاع الاقتصادي له نظام خاص.

7- صدور القانون الخاص بعلاقات العمل 1990

وبامر رقم 06/03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية
ان هذا النص الاخير استبعد تطبيقه على المؤسسات الاقتصادية وعليه فان لكل القطاعين نظامه القانوني الخاص به.

- من حيث الجهة المختصة في النزاع:

ان المحاكم مختصة في منازعات العمال بعد المرور على مفتشية العمل طبقا لاجراءات اجبارية ومحددة - وتخضع ايضا للقانون التجاري -
أما المرافق الادارية فتخضع في منازعاتها للمحاكم الادارية.

II- المحاضرة الثانية: المرافق المهنية

ظهر هذا النوع من المرافق بعد الحرب العالمية الثانية، وهو يهدف إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق الهيئات المهنية ألفسهم. إن السمة البارزة في المرافق المهنية تكمن في ان إنضمام الهيئات المهنة إليها ليس امرًا اختياريا وإنما هو أمر اجباري مما يجعلها نوعا من الجماعة الجبرية كما يذهب إلى ذلك الدكتور سليمان الطماوي. تدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها، وتتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على ادارته مجلس منتخب.

إن احسن مثال في الجزائر لهذه المرافق المهنية، منظمة المحامين التي ينظمها القانون رقم 13 - 07 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، فالتسجيل في هذه المنظمة اجباري، ولذلك لا يمكن لأي كان أن يتخذ لنفسه لقب محامي إن لم يكن مسجلا في جدول المحامين، وذلك تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة انتحال صفة المنصوص عليها في قانون العقوبات، ولذلك يمكن ذكر مجالس اخلاقيات مهنة الطب، والموثقين، والمحضرين القضائيين، ويمكن اضافة منظمة البارونا، منظمة رجال الأعمال، إن هذه المرافق كالمنظمة الخاصة بالمحامين تخضع في منازعاتها إلى القضاء الإداري تطبيقا للمادة 80 من قانون المحاماة. يظل هذا المرفق مهنيا حتى ولو خضع للقضاء الإداري.

2- المرافق الاجتماعية: وهي المرافق التي تستهدف خدمات اجتماعية للجمهور كالمرافق المتخصصة في تقديم مساعدات للجمهور كمراكز الضمان الاجتماعي ومراكز التقاعد ومراكز الراحة. تخضع مثل هذه المرافق إلى قواعد القانون العام والقانون الخاص كما تطرح منازعاتها تارة على القضاء الإداري وتارة على القضاء العادي

ولكن مع التطور تردد القضاء الإداري في قبول اختصاص منازعات الضمان الاجتماعي، حيث بالرجوع إلى القانون 83 - 18 المؤرخ في 1983/07/02 المعدل والمتمم والمتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي نجد ان المشرع وزع الاختصاص بين القضاء العادي وبين المحاكم الإدارية كما يذهب إلى ذلك الدكتور عمار بوضياف.

ثانيا: تقسيم المرافق من حيث اداة الانشاء،

تقسم المرافق من حيث الانشاء إلى مرافق تنشأ بنص تشريعي ومرافق تنشأ عن طريق التنظيم.

1- المرافق التي تنشأ بنص قانوني:

وهي عادة مجموع المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى التي يفرض المشرع أمر إنشائها بموجب نص قانوني ليمكن النواب في السلطة التشريعية من الاطلاع على نشاط المرفق وضرورته وفوائده.

إن اهمية هذه المرافق تتحكم فيها طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، فمثلا في الدولة ذات التوجه الاشتراكي تحتل المرافق الاقتصادية مكانة متميزة بينما في الدولة ذات التوجه الرأسمالي لا تكون لهذه المرافق هذه الأهمية وإنما تعامل كباقي المقاولات او المؤسسات الخاصة.

2- المرافق التي تنشأ بواسطة التنظيم.

عادة ما يخول الدستور او القانون السلطة التنفيذية صلاحية إنشاء المرافق العمومية كما هو الحال في المرسوم الرئاسي رقم 07/140 المتعلق بإنشاء المؤسسة الاستشفائية العمومية والمؤسسة العمومية للصحة الجوارية.

ثالثا :- تقسيم المرافق من حيث امتدادها الاقليمي.

وتقسم المرافق على هذا الاساس إلى نوعين :

1- المرافق الوطنية : وهي مجموع المرافق التي تمتد نشاطها ليشمل جميع اقليم الدولة كمرفق الدفاع والامن والبريد والقضاء ، وتتولى الدولة ادارة وتسيير هذه المرافق نظرا لاهميتها القصوى.

2- المرافق المحلية أو الاقليمية :

وهي مرافق يقتصر نشاطها في جزء من اقليم الدولة كالولاية والبلدية، وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الاقليم ، وتتولى السلطات المحلية أمر ادارة وتسيير هذه المرافق المحلية ، وتقع تحت وصاية السلطة المركزية

النظام القانوني للمرافق العمومية.