المحور الثاني: المرفق العام

عــلاوة عــن النشــاط الســلبي الــذي تقــوم بــه الإدارة العامــة مــن خــلال تقييــد حقــوق و حريــات الأشــخاص عــن طريــق الضــبط الإداري، تمــارس نشــاطا إيجابيــا يتمثــل فــي تقــديم خــدمات عامــة للجمهــور عــن طريــق المرافــق العامــة، و فــي هــذا الإطــار تعــد فكــرة المرفــق العــام مــن أبــرز موضــوعات القــانون الإداري، لاســيما و أنــه تتعلــق بهــا الكثيــر مــن مبــاديء و نظريــات القــانون الإداري، فمــن الغيــر المتصــور وجــود نظريــة الموظــف العــام، أو القــرارات الإداريــة، أو العقــود الإداريــة و غيرهــا دون ربطهــا بهــذه الفكــرة . و علــى أيــة حــال و بــالنظر إلــى أهميــة الموضــوع فــإن ذلــك يــدعونا إلــى بحــث 03 مســائل رئيســية تتمثــل أولهــا فــي بحــث الإطــار المفــاهيمي للمرفــق العــام، ثــم إبراز أهم المباديء التي يقوم عليها، قبل معالجة أهم طرق إدارتها.

القسم الأول: الإطار المفاهيمي للمرافق العامة:

يقتضــي التطــرق إلــى الإطــار المفــاهيمي للمرافــق العامــة تنــاول مســألة تعريف المرفق العام و تحديد عناصره، ثم بيان أنواعها.

أولا- تعريف المرفق العام :

الواقــع أنــه لا يوجــد تعريــف جــامع مــانع للمرفــق العــام، فكــل فقيــه يعرفــه مــن الزاويــة التــي ينظــر منهــا إليــه، و ذلــك فــي غيــاب تعريــف لــه مــن طــرف المشــرع، علــى اعتبــار أن لــيس مــن وظيفــة هــذا الأخيــر تحديــد مــدلول المصــطلحات إلا نــاذرا، و فــي كــل الأحــوال يمكــن الإقــرار بوجــود فــريقين رئيســيين لتعريــف المرفــق العــام، يأخــذ أحــدهما بــالمعنى العضــوي، بينمــا يتمسك ثانيهما بالمعنى الموضوعي للمرفق العام.

حسب الاتجاه الأول الذي يستند في تعريفه على المعيار العضوي فإنه يرى أن المرفق العام هو كل منظمة عامة تنشؤها الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى، و تتولى إدارتها و الإشراف عليها، بهدف تحقيق الحاجات العامة للجمهور ، و يضرب غالبية الفقهاء أمثلة على ذلك من خلال المرافق العامة التقليدية المتمثلة في مرفق الدفاع و الأمن و العدالة، و كذا مرفق التعليم و الصحة و نحو ذلك .

الملاحظ من خلال هذا التعريف أنه ينظر إلى الجهاز الإداري الذي يتولى تقديم خدمات عامة للمنتفعين، و هذا على خلاف الفريق الثاني الذي يأخذ بالمعنى الموضوعي في تعريف المرفق العام، بحيث يعتقد أنصاره بأن المرفق العام هو النشاط الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة للجمهور بصرف النظر عن الجهة التي تقوم به. و قد تعزز هذا الموقف بعد الأزمة التي تعرض لها المرفق العام بفعل ظهور مرافق اقتصادية و تجارية تخضع لذات القواعد التي يخضع لها أشخاص القانون الخاص لاسيما في الجانب المتعلق بنشاطها. على الرغم من أن بعض الاجتهادات القضائية قد اعترفت لهذا النوع من المرافق بصفة المرافق العامة و لاسيما ما أقره القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة .

بين الفريقين، نعتقد أنه من الأهمية بمكان الأخذ بالتعريفين معا، و هو المسلك الذي انتهجه البعض عندما أقر أن المرفق العام في حالة السكون هو المنظمة التي أنشأتها الدولة من أجل إشباع الحاجات العامة، أما في حالة الحركة هو النشاط الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة.

و من المفيد التنويه في هذا السياق إلى أن الغالبية العظمى من الفقه الغربي و العربي قد تبنوا في البدايات الأولى المفهوم العضوي في تحديد المرافق العامة، غير أن المسلك الذي أقره القضاء الإداري الفرنسي في

مراحل لاحقة قد دفعهم إلى الأخذ بالمعنى الموضوعي أو الوظيفي للمرفق العام.

و على أية حال يمكن القول أن المرفق العام هو ذلك النشاط الذي تتولاه الدولة أو احد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى إما بنفسها أو تعهد به إلى احد الأشخاص الخاصة تحت إشرافها و رقابتها بقصد إشباع الحاجات العامة دون استهدف تحقيق الربح و هو التعريف الذي نرجحه.

ثانيا- عناصر المرفق العام: استئناسا بالتعريف الراجح السالف الذكر، يمكن أن نخلص إلى أنه حتى نكون بصدد مرفق عام أم لا لابد من توافر عناصر أهمها:

01-الهدف إشباع الحاجات-تحقيق المصلحة- العامة لا تحقيق الربح:

من أوكد عناصر المرفق العام وجوب أن يكون الهدف الرئيسي من وراء استحداثه هو تقديم خدمات عامة لجمهور المنتفعين، دون استهداف تحقيق الربح، و يفهم من ذلك أن الغاية الرئيسية للمرفق العام هي تحقيق المصلحة العامة و ليست تحقيق المصلحة الخاصة، مع ملاحظة أن الخدمات المقدمة للجمهور قد تكون مادية كما هو الشأن بالنسبة لخدمات المياه، النقل، الكهرباء، و غيرها، و قد تكون معنوية كالمرافق المتعلقة بالتعليم و التسلية و الأمن ...

02: عنصر الإدارة المباشرة او غير المباشرة للمرفق العام:

لاشك في أن الأصل في المرافق العامة هو إنشائها من طرف الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، و القيام بإدارتها من طرفهم و كذا الإشراف عليها و رقابتها، إلا أن ذلك لا ينفي إمكانية أن تعهد بإدارتها إلى أحد الأشخاص الخاصة الطبيعية منها و المعنوية بحسب نوع المرفق العام، شريطة أن تظل خاضعة لرقابتها، و للقواعد التي

تحكم سيرها و نشاطها، لاسيما فيما يتعلق بكيفية تقديم خدمات المرفق لجمهور المنتفعين و كذا الرسوم المفروضة لقاء تلك الخدمات، و في هذا الصدد من المتصور أن يعهد شخص معنوي عام بإدارة و تسيير حديقة عمومية أو شاطئ أو مرفق المياه و غيرها إلى شخص من أشخاص القانون الخاص، لكن هذا الأخير يبقى خاضعا للقواعد التنظيمية التي أقرتها المصلحة المتعاقدة مع هذا المتعامل تحت طائلة فسخ العقد معه .

03- تمتع المرفق العام بامتيازات للسلطة العامة:

من أبرز العناصر المميزة للمرفق العام هو خضوعه لنظام قانوني خصوصي ، الأمر الذي يجعل القواعد التي تخضع لها متميزة عن القواعد التي يخضع لها أشخاص القانون الخاص، و لاسيما ما يتعلق بالامتيازات التي تتمتع بها ، من قبيل حقها في اقتضاء الرسوم، و التنفيذ المباشر، و الاستيلاء المؤقت على الملكيات الخاصة، و نحو ذلك، و لاشك في أن اعتراف القضاء الإداري و التشريعات للمرافق العامة بهذه الامتيازات إنما لأنها ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة ، من خلال إشباع الحاجات العامة لجمهور المنتفعين دون استهداف تحقيق الربح.

ثالثا- أنواع المرافق العامة:

لقد أورد فقهاء القانون الإداري للمرافق العامة صور متعددة، لكن غالبيتهم يقسمها من حيث طبيعة نشاطها، و كذا من حيث الجهة التي تستحدثها، بينما يقسمها البعض بالنظر إلى إمتدادها الإقليمي، نتولى شرح كل منها فيما يأتي:

01- المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها:

تقسم من حيث طبيعة نشاطها إلى مرافق عامة إدارية –أ- و مرافق عامة اقتصادية و تجارية-ب- و مرافق عامة مهنية –ج- و مرافق عامة اجتماعية –د-

أ- المرافق العامة الإدارية:

يعد من أبرز أنواع المرافق العامة، و تندرج ضمن المشروعات العامة التي يكون نشاطها إداريا و تخضع في نظامها القانوني لأحكام القانون الإداري سواء فيما يتعلق بتسييرها أو نشاطها، وتترتب على ذلك النتائج الآتية:

• يكتسب العاملون في المرافق العامة الإدارية صفة الموظفين العموميين ويخضعون للقوانين المنظمة للوظيفة العامة ، كما تعتبر أموال هذه المرافق أموالا عامة ينطبق عليها النظام القانوني للأموال العامة

• تعتبر القرارات الصادرة عن المرافق العامة الإدارية قرارات إدارية ، وتعتبر العقود التي تبرمها والتي ترتبط بتسيير هذه المرافق عقودا إدارية .

*يجوز للمرافق العامة الإدارية استخدام وسائل القانون العام مثل سلطة التنفيذ المباشر، ونزع ملكية الأفراد للمنفعة العامة والاستيلاء المؤقت على الملكيات الخاصة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ووفقا للأوضاع التي ينص عليها القانون.

و لا تفوتنا الإشارة في هذا الصدد إلى أن المنتفعين من خدمات المرافق العام الإدارية يعتبرون في مركز تنظيمي وليس في مركز تعاقدي، والمثال على ذلك علاقة المنتفعين بمرفق التعليم ومرفق الصحة

ومرفق القضاء و مرفق الأمن وغيرها من المرافق العامة الإدارية، ويترتب على ذلك أن الجهة المشرفة على المرفق تملك حق تعديل المركز التنظيمي لهؤلاء المنتفعين دون إمكانية احتجاجهم على ذلك، كل ما في الأمر أنه يمكنهم التمسك في مواجهتها بالمبادئ التي تحكم سير المرفق العام و المتمثلة في مبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام و اضطراد، و مبدأ قابلية المرفق العام للتكيف، و مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، و على أية حال تعد القرارات الصادرة عن الجهة المشرفة على إدارة هذه المرافق ذات طبيعة إدارية، الأمر الذي يسوغ لأصحاب الشأن الطعن فيها أمام جهة القضاء الإداري المختصة .

02- المرافق العامة الاقتصادية و التجارية:

بفعل الأزمات الاقتصادية تطور وظيفة الدولة برزت العديد من المرافق العامة التي أنشأتها الدولة و تمارس نشاط يشابه نشاط الأفراد و تعمل في ظروف مماثلة للأشخاص العادية بسبب طبيعة نشاطها، و بسبب وظيفتها تحقق الربح مثل مرفق الكهرباء، الماء، البريد، وبفعل تزايد عدد المرافق العامة الاقتصادية فقد دفع هذا التطور القضاء الفرنسي الى صياغة نظرية للمرفق العام الاقتصادي يخضع بمقتضاها هذا المرفق لنظام قانوني مزدوج يتضمن بعضا من قواعد القانون الإداري (تنطبق على إنشاء وتنظيم المرفق) وبعضا من قواعد القانون الإداري (تنطبق على نشاط هذا المرفق) .

3- المرافق العامة المهنية:

و هي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني و رعاية مصالح خاصة لمهنة معينة أو أفرادها، و إدارة المرفق تكون عن طريق أعضاء هدا المرفق، و قد ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة بعد

المشاكل التي يتعرض لها أصحاب المهنة، و أول ما ظهر بفرنسا في لجنة تنظيم الإنتاج الصناعي عام 1940، و يخضع هدا النوع من المرافق إلى نظام قانوني مختلط فهي تخضع للقانون العام و اختصاص القضاء الإداري في جانب معين من المنازعات المتعلقة بنشاطها، إلا أن الجانب الرئيسي من نشاطها يخضع لأحكام القانون الخاص، و على هدا الأساس تخضع المرافق العامة المهنية لنظام قانوني مزدوج يتضمن عددا من قواعد القانون الخاص تنطبق على التنظيم الداخلي لهذه المرافق وعلاقتها بالعاملين لديها ، وعددا من قواعد القانون العام تنطبق على النشاط الذي تمارسه هذه المرافق فى تنظيم المهن والإشراف على الأشخاص الذين يزاولون هذه المهن . فقد جاء في نص المادة التاسعة من القانون رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، المعدل و المتمم ، ما يأتي " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا: في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية".

4- المرافق الاجتماعية:

وهي المرافق التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور مثل المرافق المخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة. ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص كما تمثل منازعتها أمام القضاء الإداري وأحيانا أخرى أمام القضاء العادي. ولقد اعتبر القضاء الفرنسي في بداية الأمر منازعات المرافق الاجتماعية المكلفة بتقديم المساعدات العامة منازعات إدارية. غير أن تطور النظرة لمؤسسات الضمان الاجتماعي وبروز فكرة

الإقساط التي يلزم بدفعها المنتفعين من خدمات المرفق، جعلت القضاء الإداري يتردد في كثير من الأحيان من أن يتولى الفصل في منازعات هذا النوع من المرافق. وامتد هذا التمييز أيضا للنظام القانوني الجزائري حيث وزع اختصاص الفصل في النزاعات العامة المتعلقة بالضمان الاجتماعي بين القضاء العادي و القضاء الإداري، و هذا ما يستفاد من نص المادة 15 من القانون رقم 08-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي ، حيث أقرت اختصاص القضاء العادي بالفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن اللجنة الوطنية للطعن المسبق، إذ جاء فيها: " تكون القرارات الصادرة عن اللجنة الوطنية المؤهلة للطعن المسبق قابلة للطعن فيها أمام المحكمة المختصة طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية"، بينما أقرت المادة 16 من القانون نفسه اختصاص القاضي الإداري في البت في الخلافات التي تنشأ بين المؤسسات و الإدارات العمومية بصفتها هيئات مستخدمة، و بين هيئات الضمان الاجتماعي، و علاوة عن ذلك تشير المادة 56 من القانون ذاته، إلى اختصاص المحكمة بنظر الطعون التي يكون موضوعها التحصيل الجبري لاشتراكات الضمان الاجتماعي عن طريق الملاحقة.

.....

لأي استفسار يرجى من الطلبة التواصل عبر الإيمايل التالي: **fatahkhallaf@gmail.com**