الجزء الأول: إدارة المرفق العام

المرفق العام هو مظهر إيجابي لنشاط الإدارة (تتولاه بنفسها أو تشرك فيه أفراد) لإشباع الحاجات العامة ولأنه جوهر النشاط الحكومي (مظهر لتدخل الدولة).

المحور الأول: مفهوم المرفق العام

1 / تعريفه:

إن تعريف المرفق العام يخضع لمعيارين هما الشكلي والمادي.

1 ـ 1/ المعيار الشكلي (العضوي):

ـ يركز على الهيئة التي تسير المرفق العام والرابطة العضوية التي تربط هذا التنظيم والجهاز الإداري في الدولة.

ـ ساد هذا المفهوم في القرن 19، أين كان دور الدولة هو الوظائف السيادية كالأمن وتحقيق العدالة وحفظها من العدوان الخارجي (الدولة الحارسة).

ـ ظهرت فكرة المرفق العام في فقه القانون الإداري في فرنسا بعد تبنيها في مجلس الدولة الفرنسية في قضية "بلانكو" 1873.

ـ ويعرف بأنه: "تقديم خدمة ات نفع عام باستعمال وسائل القانون العام تحت سلطة الدولة أو رقابة أحد الاشخاص العاميين"

ـ أما الفقيه "دو لوبادير" فيعرفه: " المرفق العام ناط تباشره السلطة العامة بقصد الوفاء بحاجة ات نفع عام".

ـ "ديفيرو" يعرفه بأنه: "نشاط اداري لأحد أشخاص القانون العام يعهد إليه لإشباع حاجة ذات نفع عام".

2 ـ 1/المعيار المادي (الموضوعي): الفقه التقليدي

ـ يركز على طبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة، فهو كل نشاط اداري يستهدف اشباع حاجة عامة تحقق المصلحة العامة.

ـ تعريف الفقيه الفرنسي "هوريو": "هو منظمة عامة تباشر من السلطات والاختصاصات ما تكفل به القيام بخدمة تسديها للجمهور على نحو منظم ومضطرد".

ـ تعريف الفقيه "دوجي": "كل نشاط يجب أن يكفله وينظمه ويتولاه الحكام لأن الاضطلاع بأمر هذا النشاط لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي ولتطوره بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة".

ـ ويعرفه البعض بأنه: "مشروع ذو نفع عام خاضع للهيئة أو الإدارة المحلية للحكام ويهدف الى اشباع حاجات عامة للجمهور بسبب عدم كفاية أو عدم وجود مشروعات خاصة تحقق هذه الأغراض ويخضع لحد أدنى من القواعد الخاصة".

وهناك من الباحثين من جمع بين المعياريين في تعريف المرفق العام.

2/ عناصر (أركان) المرفق العام: يقوم المرفق العام على مجموعة من العناصر هي:

1 ـ 2/ نشاط منظم: (مشروع تنشؤه الدولة)

حيث تنشأ الدولة عديد المشاريع (النشاطات المنظمة) لتقديم الخدمات العامة للجمهور، فمنها ما هو مرافق عامة، ومنها ما هي مشروعات خاصة. وتحدد نوع المشاريع بالعودة لإدارته (فهي إما تحدد وقت انشائه أو تتضح ضمنيا).

وهذا معناه أن المرفق العام هو نشاط منظم (مشروع) تمارسه مجموعة بشرية بوسائل مادية وفنية وقانونية لتحقيق غرض معين.

2 ـ 2/ استهداف النفع العام: هناك نوعان من الخدمات التي تؤديها المرافق العامة:

أ/ الخدمات الإيجابية: هي خدمات تتزايد كلما تطور الاقتصاد وتزايد الحاجات العامة، كالقضاء والمواصلات...

ب/ الخدمات السلبية (المتعلقة بالنظام العام): والنظام العام من الوظائف الأساسية للإدارة العامة، وهي معنية بالراحة العامة والأمن العام والصحة والسلامة العامة.

ـ أيضا يمكن القول أن الدولة تنشأ المرافق العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة، باعتبار أنه من وسائل حماية وجود الدولة وكيانها وحسن تنظيمها، مثل قيام الدولة بوظيفة ضبط نشاط الأفراد لتحقيق النظام العام (الأمن العام، السكينة العامة، حفظ السلامة العامة).

ـ المصلحة العامة لا تتعارض وتحقيق الربح، فالمرافق الصناعية والتجارية تحقق الربح والمصلحة العامة.

3 ـ 2/ ارتباط المرفق العام بالإدارة (عنصر السلطة العامة): أي أن للحكومة الكلمة العليا في انشاء المرافق العامة وادارتها وإلغائها، فهي تقرر إعتبار نشاط معين مرفقا عاما أو لا بغض النظر عن السلطة التي تتولى إدارته (عامة أو خاصة) بنا على قانون إنشاء المرفق العام أو قانون خاص يخولها ذلك، بمعنى هي عملية تقديرية للإدارة.

4 ـ 2/ خضوع المرفق العام لنظام قانون استثنائي يختلف عن القانون الخاص: هو عنصر مختلف فيه عند الفقهاء باعتبار أن العناصر السابقة لا تعطي تعريفا كاملا للمرفق العام، وعليه لابد من وجود نظام قانون خاص بالمرفق العام (القانون الإداري)، والآن أصبح هذا العنصر غير مهم، فالمرافق الاقتصادية خاضعة للقانون الخاص أين الدولة تتدخل بثلاث طرق: ـ الضبط الإداري

ـ تشجيع النشاط الفردي

ـ تتولى بنفسها اشباع الحاجات العامة بواسطة المرافق العامة.

المحور الثاني: تقسيمات (أنواع) المرافق العامة ومبادئ تسييرها

1 ـ تقسيماتها: تقسم المرافق العامة على أساس نشاطها أو حسب معايير أخرى.

معيار التقسيم	معيار النشاط	معيار الاستقلالية	معيار نطاق النشاط	معيار مدى الالتزام بإنشائها
الأنواع	1 ـ المرافق العامة الادارية 2 ـ المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية) 3 ـ المرافق العامة المهنية (المهن/ المهن الحرة/ النقابات)	1 ـ المرافق العامة المستمتعة بالشخصية المعنوية 2 ـ المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية	1 ـ مرافق عامة وطنية 2 ـ مرافق عامة محلية 3 ـ مرافق عامة اقليمية	1 ـ المرافق العامة الاختيارية 2 ـ المرافق العامة الاجبارية

2 ـ مبادئ تسييرها: قدم الفقيه "لويس رولان" ثلاث مبادئ أساسية (قانون رولان) لتسيير المرافق العامة وهي:

1 ـ 2/ مبدأ استمرارية المرفق العام: أي أن المرافق تقدم خدمتها بشكل مستمر ومتواصل للجمهور، حيث أن توقفها يلحق الضرر بالمصلحة العامة والأفراد وحقوقهم.

وهذا المبدأ يتطلب مجموعة من الضمانات وهي:

ـ ضمانات تشريعية: (تنظيم وممارسة حق الاضراب / تنظيم ممارسة حق الاستقالة / عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام).

ـ ضمانات قضائية: (نظرية الظروف الطارئة / نظرية الموظف الفعلي).

2 ـ 2/ مبدأ المساواة بين المنتفعين: أي إلتزام الجهات القائمة على إدارة المرفق العام بأداء خدماتها لكل طالب لها من الجمهور المتوفرة فيهم شروط الاستفادة دون تمييز بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي.

ويمكن القول أن المساواة أمام المرفق العام هي نتيجة للمبدأ العام المساواة أمام القانون.

3 ـ 2/ مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير: المرافق العامة تخضع لقوانين وتنظيمات تحكمها من حيث تنظيمها وهيكلها.

والتغيير لا يقتصر على القواعد المنظمة للمرفق العام فقط، بل يمتد لأسلوب ادارته. هذا المبدأ هو تكريس لتكيف المرفق العام مع المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية... المحيطة به.

المحور الثالث: أساليب تسيير المرافق العامة

هناك طرق وأساليب تسيير مختلفة باختلاف نوع المرافق وطبيعة نشاطها، وهي:

1 ـ الإدارة المباشرة: أي للإدارة تدبير المرافق العامة بصورة مباشرة بنفسها (سلطة مركزية أو محلية)، وتستخدم أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام، وهنا المرفق العام ليس له شخصية معنوية مستقلة وموظفيه موظفون عموميون وأمواله عامة (أسلوب متبع في إدارة المرافق الإدارية وبعض المرافق الصناعية والتجارية).

هذا النوع من أنواع التسيير ينتقد لتقييده للمرفق بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية التي تعيق أداء المرفق لإشباع الحاجات العامة.

2 ـ أسلوب المؤسسة العامة: قد يدار المرفق من أشخاص عامة لها الشخصية المعنوية المستقلة، ولها حق استخدام وسائل القانون العام.

3 ـ إمتياز المرافق العامة: تتعاقد الإدارة مع فر أو شركة لإدارة وإستغلال مرفق معين من المرافق الاقتصادية لمدة معينة (محددة) بأمواله وعماله وأدواته وعلى مسؤوليته مقابل تصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين بخدمات المرفق (عقد إلتزام المرافق العامة أو عقد إمتياز).

4 ـ الاستغلال المختلط: أي اشراك الدولة أو أحد الأشخاص العامة مع الأفراد في ادارة المرفق العام في صورة شركة مساهمة (أسهم الدولة وأسهم الأفراد)، حيث تخضع شركة المساهمة لأحكام القانون التجاري وبقاء السلطة العامة كممثلة للمصلحة العامة محتفظة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجالس الإدارة ولها الرأي الأعلى.

هذا الأسلوب منتشر في أوروبا في إدارة المرافق الاقتصادية (خاصة في فرنسا مثل مرافق النقل).

المحور الرابع: النظام القانوني للمرفق العام في الجزائر

1 ـ تعريفه:

في الفترة من 1962 الى 1989 كان مفهوم المرفق العام في الجزائر منحصرا على الجانب الأيديولوجي الاشتراكي. ويمكن رصد مراحل المرفق العام في الجزائر مراحل التالية:

المرحلة	مرحلة تقلبات المرفق العام	مرحلة الكسوف الطويل للمرفق العام	مرحلة رد الاعتبار للمرفق العام
شرحها	حيث القاضي الإداري الجزائري يأخذ بمعيار السلطة	بداية من فترة السبعينات، إ تم التخلي عن مفهوم	بدأت المرحلة مع تبني الجزائر للديمقراطية والنظام

	العامة في موضوع المنازعات الإدارية، وليس معيار المرفق العام (المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية)، وتسيير المرافق العامة يعتمد على مفهوم المؤسسات العامة منذ 1962.	المؤسسة العامة وحل محله الشركات الوطنية، وهو ما يعتبر تراجع للمرفق العام وظهوره من الجانب الأيديولوجي فقط.	الليبرالي، وهنا تأرجح مفهوم المرفق العام بين "المؤسسة العامة والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري" بعد صدور القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية سنة 1988. أيضا في هه المرحلة تخلت الدولة بفعل الخوصصة عن المرافق الصناعية والتجارية.

ـ "عمار عوابدي" يعرف المرفق العام بأنه: كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت اشرافها لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة.

ـ في القانون الجزائري: أي مشروع ينشأ لتحقيق المصلحة العامة سواء قامت الدولة بإدارته مباشرة أو عهدت بذلك للأفراد أو شركات خاصة يحكمها نظام قانوني استثنائي.

أسئلة حول الجزء الأول:

- يخضع تعريف المرفق العام لمعيارين، ما هما؟
- تنقسم المرافق العامة لعدة أنواع، ما هي أنواعها حسب معيار النشاط؟
- للمرفق العام مبادئ تسيره، أذكر واحدا منها واشرحه؟
- اشرح باختصار فكرة أسلوب الإدارة المباشرة في تسيير المرافق العامة؟