النشاط الإداري

يأخذ النشاط الإداري الذي تقوم به مختلف الأجهزة والهيئات المركزية منها واللامركزية، والتي يبنى عليها التنظيم الإداري في أي دولة، صورتين أساسيتين، وهما: المرفق العام والضبط الإداري.

فبالنسبة للمرفق العام، فان النشاط الإداري يتخذ مظهرا إيجابيا من خلال انشاء الإدارة وتسييرها لمختلف المرافق والمؤسسات العامة، في شتى المجالات، مثل: التعليم، الصحة، النقل البريد.....

أما بالنسبة للضبط الإداري، فيتجلى نشاط الإدارة العامة وتدخلها في صورة سلبية، من خلال مراقبة وتوجيه النشاط الفردي، والحد من ممارسة الحريات العامة، حفاظا على النظام العام في المجتمع.

وتبعا لذلك، سيتم التطرق الى المرفق العام (أولا)، ثم الى الضبط الإداري (ثانيا).

أولا: المرفق العام.

تلبية للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين، تقوم الإدارة العامة (المركزية واللامركزية) بأحداث المرافق العامة في مختلف الميادين والمجالات (جامعات – مستشفيات – مؤسسات نقل .....الخ).

ولدراسة المرفق العام، يقتضي التطرق الى تعريفه وعناصره، ثم الى أنواعه والمبادئ الأساسية التي تحكمه، وطرق ادارته.

أ-**تعريف المرفق العام**: لقد تعددت وتنوعت تعاريف المرفق العام، باختلاف وتعدد وجهات نظر الفقه والقضاء الإداريين المحددة لمفهوم المرفق العام، باختلاف المعايير المتخذة في ذلك.

فهناك من الفقهاء من استندوا في تعريفهم للمرفق العام على المعيار العضوي أي الشكلي الذي يعتد بالهيئة أو الجهاز الإداري الذي يتولى النشاط المرفقي النفعي العام، فعرفوه على أنه:" الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم الذي ينشأ ويؤسس بقصد اشباع حاجات الجمهور النفعية العامة، كالجامعة المستشفى ووحدات وأجهزة الإدارة العامة بشكل عام ".

وهناك فريق اخر من الفقه يأخذون بالمعيار الموضوعي أو الوظيفي، الذي يقوم على طبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة، فعرفوا المرفق العام على أنه:" النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الإدارة تحقيقا للنفع العام، لا تهدف لتحقيق الربح." كالتعليم العام، الرعاية الصحية، البريد والمواصلات،... بغض النظر عن الجهة او الهيئة القائمة به.

الا ان غالبية الفقه والقضاء الإداريين ذهبوا الى الجمع بين المعيارين السابقين، فعرفوا المرفق العام وفقا لهذا المعيار المزدوج، على انه :" كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها، أو بواسطة أفراد عاديين تحت اشرافها وتوجيهها، بقصد اشباع الحاجات والخدمات العامة للجمهور".

ب-عناصر المرفق العام: يقوم المرفق العام على العناصر التالية:

1- **المرفق العام تحدثه الدولة**: ان كل مرفق عام تحدثه الدولة، ويقصد بذلك ان الدولة هي التي تقدر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما، وتقرر اخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين. وليس من اللازم ان يكون كل مشروع تحدثه الدولة، ان تتولى هي مباشرة ادارته فكثيرا ما تعهد الإدارة الى الافراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة. تحت اشرافها (سيتم التطرق اليه في طرق تسير المرفق العام).

يفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة احداثه، ان يكون على قدر من الأهمية، والا لكان قد ترك للأفراد.

2-المرفق العام مشروع أو تنظيم عام: يقتضي وجود أي مرفق عام إقامة تنسيق وتنظيم بين مختلف مكوناته المختلفة (البشرية و المادية)، بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجات العامة، وذلك من خلال احداث أجهزة دائمة به: مدير مجلس إدارة، لجان .....الخ.

3-هدف المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة (تلبية الحاجات العامة): ان أساس ومبرر وجود أي مرفق عام، هو تلبية الحاجات العامة للجمهور، حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء المرافق العامة التي تفتضيها الحياة العامة للمواطنين، تحقيقا للمصلحة العامة.

وعليه فان الغرض من وجود مرفق عام هو تحقيق المصلحة العامة، هذه الأخيرة التي يقصد بها اشباع حاجات عامة أو تقديم خدمات عامة للجمهور.

غير أن غالبية الفقهاء يرون أن شرط المصلحة العامة الذي يترتب عليه اعتبار المشروع مرفقا عاما، لا يتحقق الا اذا كان نوع المصلحة العامة من النوع الذي يعجز الافراد والهيئات الخاصة عن تحقيقه، أو لا يرغبون في تحقيقه على الوجه الأكمل، وفي هذا يرى الفقيه "ديجي" أن الحاجات العامة هي: النشاطات والخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات، وفي دولة معينة، ان على الحكام القيام بها، نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة، ولعدم تأديتها على الوجه الاكمل بدون تدخل الحكام.

ويترتب على ذلك ان المرافق العامة انما تقوم بتقديم خدماتها أصلا بصورة مجانية، رغم ما قد تفرض من رسوم لا ترتقي الى سعر التكلفة الخدمة المقدمة. مثل: رسوم الاستفادة من خدمات المستشفيات العامة، أو الدراسة بالجامعات، أو الدخول للمتاحف ..... الخ.

4-خضوع المرفق العام لسلطة الدولة: يترتب على خضوع المرفق العام لسلطة الدولة، أن لهذه الأخيرة وهيئاتها ممارسة جملة من السلطات على المـرفق، سواء من حيث تنظيمه وهيكلته، أو من حيث نشاطه.

فالدولة هي التي تنشئ المرفق العام، وهي التي تحدد نشاطه وقواعد تسييره، وعلاقته بالجمهور المنتفعين، ومن حيث بيان سبل الانتفاع ورسومه (السلطة على نشاط المرفق).

والدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق، وتبين أقسامه وفروعه، وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص (السلطة على المرفق كهيكل).

5-خضوع المرفق لنظام قانوني متميز: باعتبار المرافق العامة الأساس الرئيسي للقانون الإداري برمته، فهي تخضع حتما لنظام قانوني متميز ومغاير للنظام القانوني الذي يحكم القطاع الخاص وأنشطة الأفراد، يتمثل خصوصا فيما يسمى بالمبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة (مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة، مبدأ القابلية للتغير والتطور، مبدأ سير المرافق العامة بانتظام)، كما سيتم التطرق اليه لاحقا.

3-أنواع المرافق العامة: يمكن تقسيم المرافق العامة الى عدة أنواع، تبعا لمعيار التقسيم:

3-1-المعيار الموضوعي (المادي): يمكن تقسيم المرافق العامة حسب هذا المعيار ،الى:

* **المرافق الإدارية:** وهي المرافق التي تؤدي الخدمات المرفقية التقليدية، وقد لازمت الدولة منذ زمن طويل، وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء، ثم مرفق الصحة والتعليم، وهذه المرافق عادة ما تتسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة، الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وألا تعهد بها الى الأفراد، بما في ذلك من خطورة كبيرة. ورغم قدم هذا النوع من المرافق، الا ان

الفقه لم يهتد الى وضع معيار دقيق يمكن توظيفه والاعتماد عليه، لمعرفة هذا النوع من المرافق على الأقل.

وتكمن صعوبة وضع معيار في اختلاف نشاطات المرافق ذات الطابع الإداري، لذلك ذهب جانب من الفقه الى القول بأن:" المرافق العامة الإدارية هي مجموعة المرافق التي لا تدخل في عداد بقية أنواع المرافق الأخرى." وهو أطلق عليه بالتحديد السلبي للمرافق، فهي تلك المرافق التي لا تعتبر صناعية أو تجارية او مهنية، أو أنها المرافق التي يكون نشاطها إداريا، وتخضع في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري، وتستخدم وسائل القانون العام.

والمرافق الإدارية في غالبيتها تتميز بأن الأفراد لا تستهويهم نشاطها، فلا يتصور أن يبادر الأفراد الى انشاء مرفق للأمن أو القضاء، فهذا النوع من النشاط دون غيره يجب أن يلحق بالدولة ويدعم ماليا من قبلها، ويسير أيضا من جانبها بصفة مباشرة، ولا يمكن للدولة ان ترفع يدها في هذا النوع من النشاطات، لأنها تدخل ضمن وظيفتها الطبيعية، أو واجباتها اتجاه الافراد.

* **المرافق العامة الاقتصادية (الصناعية والتجارية):** وهي المرافق التي تزاول نشاطا ذات طابع اقتصادي في المجال الصناعي والتجاري، مماثلا لنشاط الأفراد العاديين، وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة.

وتخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون العام-القانون الإداري-بما يتسم به من أساليب السلطة العامة في بعض الجوانب (التنظيم، والعلاقة مع سلطة الوصاية التي أنشأتها)، كما تخضع لقواعد القانون الخاص (القانون التجاري)، وما يسودها من مرونة في جوانب أخرى (العلاقة مع الموردين والزبائن)

والأمثلة على هذه المرافق كثيرة: مرفق البريد، مرفق النقل، مرفق الكهرباء والغاز...الخ.

لقد اختلف الفقه حول معيار تمييز المرافق العامة الاقتصادية، عن المرافق العامة الإدارية على النحو التالي:

*** **معيار القانون الواجب التطبيق، أو النظام القانوني الذي يخضع له المرفق العام:** ضابط التمييز بين المرافق الاقتصادية والمرافق الإدارية، حسب هذا المعيار في أن المرافق العامة الاقتصادية تخضع للقانون الخاص، بحكم ممارسة لنشاط مماثل للنشاط الذي يقوم به الافراد، أما المرافق العامة الإدارية، فتخضع للقانون العام.

-**النقد:** الخضوع للقانون العام أو القانون الخاص، انما هو نتيجة طبيعية ترتبت على الاعتراف بالطابع الإداري و الاقتصادي للمرفق، ومن تم لا يمكن الاعتماد عليه.

***__معيار الغاية:__ رأى جانب اخر من الفقه، ان أداة التمييز بين المرافق الاقتصادية والإدارية تكمن في أن المرافق الاقتصادية تهدف الي تحقيق الربح، خلافا للمرافق الإدارية.

-**النقد:** يؤخذ على هذا المعيار أن تحقيق الربح من عدمه هو نتيجة مترتبة على طبيعته، كما أن المرافق الإدارية تتقاضى رسوما، لقاء قيامها بخدمة ما للجمهور.

***__معيار شكل المشروع أو مظهره الداخلي:__ ذهب رأي اخر من الفقه، الى التركيز على شكل المشروع أو مظهره الخارجي، فيعد المرفق اقتصاديا، إذا أدير عن طريق شركة، اما إذا تولت السلطة العامة ادارته، فهو مرفق اداري.

النقد: لا مانع في أن السلطة العامة من أن تتولى إدارة المرافق الاقتصادية.

*** **معيار طبيعة النشاط:** وهو أكثر المعايير الفقهية شيوعا، بالنظر الى دقته.

- فاذا كان هذا المرفق يمارس نشاطا يعتبره القانون تجاريا، فيما قام به الافراد عد المرفق على هذا النحو تجاريا.

ان فوائد التفرقة بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية كثيرة ومتنوعة، يمكن حصرها في جانبين، أحدهما يتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له المرفق، والثاني يتعلق بالجهة القضائية صاحبة الاختصاص بالنظر في النزاع.

* **المرافق المهنية**: يهدف هذا النوع من المرافق، الى تنظيم بعض المهن في الدولة، عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، والسمة البارزة في هذه المرافق المهنية، ان انضمام افراد المهنة اليها ليس أمرا اختياريا، انما هو أمر اجباري، مما يجعلها نوعا ما من الجماعات الجبرية

تدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها، وتتخذ شكل التنظيم النقابي، يشرف على ادارته مجلس منتخب، مثل: المنظمة الوطنية للمحامين، والتي أخضعها المشرع فيما يتعلق بمنازعاتها لجهة القضاء الإداري، سواء فيما يشمل المنازعات الناشئة عن التسجيل في المهنة أو أية منازعة أخرى.

* **المرافق الاجتماعية**: وهي المرافق التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور، كمراكز الضمان الاجتماعي، والتقاعد، ومراكز الراحة.

يحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص، كما تمثل منازعاتها أمام القضاء الإداري، وأحيانا أخرى أمام القضاء العادي.

2-3-معيار الامتداد الإقليمي: تنقسم المرافق العامة من هذه الزاوية الى: مرافق وطنية، وأخرى محلية.

***المرافق الوطنية:** وهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، و مثالها مرافق الدفاع و الأمن و البريد و القضاء.

ونظرا لأهمية هذا النوع من المرافق فان ادارتها تلحق بالدولة، ونفعها يكون واسعا، يشمل كل الإقليم.

***المرافق الإقليمية:** وهي المرافق التي يقتصر نشاطها على جزء من إقليم الدولة، كالولاية والبلدية، وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية تسييره والاشراف عليه، لأنها أقدر من الدولة، وأكثر منها اطلاعا ومعرفة لشؤون الإقليم، كما سبق التطرق اليه.

3-3-معيار أداة الانشاء: تنقسم المرافق العامة من هذه الزاوية الى:

***المرافق التي تنشأ بنص تشريعي:** وهي عادة المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى، التي يفرض المشرع أمر انشائها بموجب نص تشريعي، ليمكن أعضاء السلطة التشريعية من الاطلاع على نشاط المرفق، وضرورته، و قواعده.

***المرافق التي تنشا بنص تنظيمي:** عادة ما يخول التشريع في الدولة للسلطة التنفيذية صلاحية انشاء المرافق العامة.

3-4-معيار المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها: وتنقسم الى: مرافق اختيارية ومرافق اجبارية.

***المرافق العامة الاختيارية:** ان الأصل في المرافق العامة حرية الدولة في انشائها، حيث يخول للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختياروقت ومكان انشاء المرفق، ونوع الخدمة والنشاط الذي يمارسه، وطريقة ادارته، فليس للأفراد اجبار الإدارة على انشاء مرفق معين.

***المرافق العامة الاجبارية:** قد تكون الإدارة ملزمة بإنشاء بعض المرافق العامة، بموجب نص القانون، دون ان يكون أمامها الخيار في ذلك، و الا أنها تكون مخالفة لأحكام القانون مثل: مرفق الدفاع الوطني، الامن، القضاء، الصحة، التعليم، مرافق النظافة ...وغيرها.

5-3-**المرافق العامة من حيث استقلالها:** وتنقسم الى:

***المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية:** يقصد بها المرافق التي يعترف لها قرار انشائها بالشخصية المعنية، ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عامة، مع خضوعها لقدر معين من الرقابة، أو الوصاية الإدارية، و يدخل في هذا الاطار المجموعات الإقليمية (البلدية الولاية) و المؤسسات العامة الإدارية، ويكون هذا النوع من المرافق المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلا ومسؤولا عن الأخطاء التي يتسبب في احداثها للغير.

***المرافق العامة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية**: وهي المرافق التي لا يعترف لها قرار انشائها بالشخصية المعنوية، ويتم إلحاقها بأحد اشخاص القانون العام، وتكون تابعة لها كالدولة و الجماعات الإقليمية (البلدية و الولاية)، وهي تمثل الغالبية العظمى من المرافق التي لا تتمتع بالاستقلال المالي و الإداري، وحق التقاضي، أما من حيث المسؤولية فهي تقع على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العام، في حال تسببت هذه المرافق في أخطاء تضر بالغير، مثل الوزارة مرفق عام يخضع للدولة، والدائرة كمرفق تابع للولاية.