المــرفــــق العــام

تعتبر فكرة المرفق العام من أهم موضوعات القانون الإداري وتتمحور حولها جل نظريات ومبادئ القانون الإداري ، كالعقد الإداري ، والوظيفة العامة ، والأموال العامة ، ويعد المرفق العام المظهر **الايجابي لنشاط** الإدارة العامة إذ تسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة ، ولدراسة موضوع المرفق العام وجب التعرض بدايتا إلى مفهوم المرفق العام في المبحث الأول ، وبيان المبادئ التي تحكم المرافق العامة في المبحث الثاني ، وبحث أساليب إدارة المرافق العامة في المبحث الثالث .

المبحث الأول

مفهوم المرفق العام

للتعرف على مفهوم المرفق العام نتطرق إلى تعريفه، وعناصره(أركانه)، وأنواعه.

المطلب الأول

تعريف المرافق العامة وعناصرها

يثير تعريف المرفق العام الكثير من المفاهيم الغامضة في القانون الإداري، رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري ككل، وفي ظل غياب تعريف تشريعي أو قضائي للمرفق العام، فان الفقه والقضاء يعرفان المرفق العام باستعمال معيارين أساسين، هما المعيار العضوي، والمعيار الموضوعي.

الفرع الأول

تعريف المرافق العامة

يقصد بالمرفق العام حسب المعيار العضوي(الشكلي) الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص والأموال، الذي ينشأ ويؤسس لإنجاز مهمة عامة، مثل الجامعة، المستشفى، ووحدات وأجهزة الإدارة العامة بشكل عام.

يتصف هذا المعنى بالعمومية والشمول حيث يقصد بالمرفق العام حسب هذا المفهوم الإدارة بشكل عام أو مؤسسة إدارية محددة.

واتجه جانب آخر إلي اعتناق المعيار المادي أو الموضوعي لتعريف المرفق العام، وهو المعيار الذي يعتد بطبيعة النشاط الذي تباشر ه السلطة الإدارية، وبذلك يكون المرفق العام هو كل نشاط يباشره شخص معنوي عام بقصد إشباع حاجة عامة بما يحقق المصلحة العامة.

ونظرا لأن المشروع الهادف إلي تحقيق الصالح العام ليس دائما وحتما من المشاريع التي تقوم الإدارة بإنشائها من ناحية، كما أن مشروعات الإدارة لا تهدف كلها إلي النفع العام، من ناحية أخرى مثل إدارتها لأموالها الخاصة.

فقد اتجه الرأي الراجع في الفقه إلي الجمع بين المعيارين لتعريف المرفق العام، حيث عرف المرفق العام بأنه:" **مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين**".

الفرع الثاني

عناصر المرفق العام

استنادا إلى التعاريف السابقة نستخلص الأركان والعناصر التي يقوم عليها المرفق العام

أولا: المرفق العام تنشئه الدولة.

إن كل مرفق عام تحدثه الدولة، ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تقدر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما فتقدر إخضاعه للمرافق العامة بناءا على قانون معين، وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته، فكثيرا ما تعهد الإدارة إلي الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها، ومراقبتها.

ثانيا: هدف المرفق العام هو تلبية المصلحة العامة.

إن أساس ومبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور، حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء المرافق العامة التي تقتضيها الحياة العامة للمواطنين تحقيق للمصلحة العامة. وتختلف الحاجات العامة وتتنوع فمنها ما هو إداري مثل مرافق التعليم والصحة والقضاء والأمن والدفاع، ومنها ما هو اقتصادي أو صناعي أو تجاري، مثل مرفق النقل والاتصالات والكهرباء والمياه، فتدخل الإدارة لإنشاء مرفق عام يتحدد بحسب طبيعة وأهمية الخدمة ومدى حاجة الجمهور إليها.

ويترتب على ذلك أن المرافق العامة إنما تقوم بتقديم خدماتها، بصورة مجانية رغم ما تفرضه من رسوم لا ترقى أبدا إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة مثل: رسوم المستشفيات العامة أو الدراسة بالجامعات.

هذا يعني أن نشاط الدولة الذي لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، لا يعتبر نشاط مرفق عام، والمثال على ذلك استغلال الدولة لأموالها الخاصة بهدف الربح.

من خلال ما تقدم نستنتج ما يلي:

- ❖ كل نشاط يتعلق بمرفق عام يحقق مصلحة عامة، ولكن ليس كل نشاط يحقق المصلحة العامة هو نشاط المرفق العام.
- ❖ إذا كانت المضلحة العامة تمثل الغاية من النشاط الذي يقوم به الشخص القانوني وتوفرت الأركان الأخرى يتكون المرفق العام، أما إذا كانت المصلحة العامة تمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فان الوظيفة لا ترتقي إلى منزلة المرفق العام.

ثالثا: خضوع المرفق العام لنظام قانوني استثنائي.

يقصد بالنظام القانوني المتميز مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة، وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة.

المطلب الثاني: أنواع المــرافق العمومية

للمرافق العامة أنواع متعددة وذلك من حيث نشاطها، ومن حيث مدى الالتزام بإنشائها، وكذا من حيث الامتداد الإقليمي.

الفرع الأول

المرافق العامة من حيث موضوع نشاطها

وتنقسم إلي مرافق عامة إدارية ومرافق عامة اقتصادية ومرافق مهنية .

أولا: المرافق العمومية الإدارية les services publics administratif وهي المرافق العمومية التقليدية التي تأسست عليها نظرية المرفق العمومي كأساس للقانون الإداري، والتي لازمت الدولة منذ زمن

طويل، مثل الدفاع والأمن والقضاء، ومرفق الصحة والتعليم، وهذا ما يؤدي بالمرافق العمومية الإدارية خضوعها إلي قواعد القانون الإداري.

وترتبط هذه المرافق العامة الإدارية بالجانب السيادي للدولة، لأن لها أهمية حيوية في بناء الدولة وتقديم خدمات جوهرية للمواطنين وبدونها لا معنى لوجود الدولة ذاتها و تخضع منازعاتها لاختصاص القضاء الإداري .وتتميز هذه المرافق عن غيرها بأنها تخضع من حيث الأصل للقانون العام في سائر نشاطاتها لأنها تستخدم وسيلة القانون العام واستثناءا لقواعد القانون الخاص.

ثانيا: المرافق العامة الاقتصادية (صناعية التجارية) les services publics industriels et commerciaux:

ظهرت هذه المرافق العامة نتيجة ازدياد تدخل الدولة في الحياة العامة خاصة في الميادين الصناعية والتجارية، والتي هي في الأساس من اختصاص القطاع الخاص واهتمامات الأفراد ، يتصل نشاط هذا النوع من المرافق العامة سواء :

- إنتاج مواد: مرفق لصناعة الأدوية، الصناعات الحربية.
- أو تقديم خدمات: مرفق النقل بالسكة الحديدية، مرفق توريد الكهرباء والغاز.

ولعل أكثر المعايير شيوعا على مستوى الفقه المقارن ما كان نادي به الفقيه chavanon بالاعتماد على مفهوم العمل التجاري، كما هو محدد في القانون التجاري، في تحديد هذا النوع من المرافق . تخضع هذه المرافق إلى قواعد مختلطة قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص، ومن أمثلة المرافق الاقتصادية نجد مرفق النقل مرفق توزيع الكهرباء، أو الغاز أو المياه.

التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية

	من حيث القانون الواجب التطبيق	من حيث العاملين به	من حيث الجهة القضائية المختصة
المرفق العام الإداري	القانون العام	موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العامة	القضاء الإداري
المرفق العام الاقتصادي	مزيج ما بين القانون العام والقانون الخاص	عمال يخضعون لتشريع العمل	القضاء العادي

– ثالثا : المرافق المهنية :

وهي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه نشاط مهني معين و رعاية المصالح المتعلقة بمهنة معينة ، و تتم إدارة المرافق بواسطة هيئات تتشكل من أعضاء ممن يمارسون هذه المهنة في شكل نقابات يتولى إدارتها مجلس منتخب، و يخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة ، مثل نقابة الأطباء و نقابة المهندسين ...إلخ .

السمة البارزة في المرافق المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمرا اختياريا وإنما هو أمر إجباري.

وتعتبر مرفق عام وذلك بنظر إلى طبيعة نشاطها حيث يؤدي خدمة عامة أما في الأصل فهي تعتبر من أشخاص القانون الخاص .

وتخضع في منازعاتها مع الأعضاء المنتسبين إليها لأحكام القانون العام و إلى القضاء الإداري ، أما في معاملاتها مع الغير فتخضع لقواعد القانون الخاص و القضاء العادي .

رابعا: المرافق الاجتماعية

هي المرافق التي تستهدف تحقيق خدمة اجتماعية للجمهور، مثل المرافق المخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد، يحكم هذا النوع من المرافق مزيج من القانون الخاص والقانون العام، وتعرف منازعاتها نوعا من الخصوصية حيث تتأرجح بين اختصاص القضاء العادي أحيانا واختصاص القضاء الإداري أحيانا أخرى.

الفرع الثاني

المرافق العامة من حيث استقلالها

أولا: المرافق العمومية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية

وهي التي يعترف لها القانون أو قرار إنشائها بالشخصية القانونية المستقلة وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي، ولها حق التقاضي، ولكن تبقى خاضعة للوصاية الإدارية من الهيئات المركزية، ولقد اتفق الفقه على تسميتها باللامركزية المرفقية أو المصلحية.

ثانيا – المرافق العمومية التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية : وهي التي لا يعترف لها القانون أو قرار إنشاءها بالشخصية القانونية المستقلة و إنما يتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام كالدولة و الولاية و البلدية ، و تخضع هذه المرافق للإشراف و التوجيه من السلطات الإدارية وهي في ذلك تختلف عن الوصاية الإدارية الممارسة على المرافق المتمتعة بالشخصية القانونية إذ أنها أوسع من الوصاية الإدارية ،كما أنه في حالة المسؤولية عن أي أضرار قد تتسبب فيها فإنه يتحمل مسؤولية التعويض الشخص الإداري التابعة له ،أما المرافق المتمتعة بالشخصية القانونية فإنها تتحمل المسؤولية عن أي أضرار قد تقع نتيجة أخطائها.

الفرع الثالث

المرافق العمومية من حيث أداة الإنشاء

تنقسم المرافق حسب هذا الأساس إلى مرافق تنشأ بنص تشريعي ومرافق تنشأ بنص تنظيمي

أولا: المرافق التي تنشأ بنص تشريعي

وهي عادة مجموع المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى التي يفرض المشرع أمر إنشائها بموجب نص تشريعي ليمكن أعضاء السلطة التشريعية من الاطلاع على نشاط المرفق و ضرورته و قواعده .

ثانيا: المرافق التي تنشأ بنص تنظيمي

حيث يخول المشرع للسلطة التنفيذية صلاحية إنشاء مرفق عام .

الفرع الرابع

المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها

- تنقسم المرافق العامة من حيث مدى إلزام الإدارة العامة بإنشاء المرفق العام إلى:

أولا: مرافق عامة إجبارية

نظرا لأهميتها وضرورتها، تفرض النصوص القانونية على الجهة الإدارية المختصة القيام بإنشاء المرفق العام، مثل: مرفق الدفاع الوطني، مرفق الأمن الداخلي، مرفق نظافة البلدية.

ثانيا: مرافق عامة اختيارية

حينما تخول النصوص القانونية للإدارة المختصة بإنشاء المرافق العامة سلطة تقديرية بإنشاء المرافق العامة، فإننا نكون أمام مرافق اختيارية، كما هو الحال بالنسبة لمعظم المرافق المحلية وفقا لقانون البلدية والولاية.

الفرع الخامس

المرافق العامة من حيث الامتداد الإقليمي

تقسم المرافق من هذه الزاوية إلي مرافق وطنية وأخرى محلية:

أولا: المرافق الوطنية

وهي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، ومثالها مرافق الدفاع والأمن والبريد والقضاء ونظرا لأهمية هذه المرافق فإن إدارتها تلحق بالدولة.

ثانيا: المرافق الإقليمية أو المحلية

وهي المرافق التي يقتصر نشاطها على جزء من إقليم الدولة كالولاية أو البلدية، وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسيير والإشراف عليه لأنها اقدر من السلطة المركزية.