المحاضرة الاولى في مقياس قانون المرافق العامة

مقدمة

حضيت مشكلة تحديد نشاط الإدارة العامة ونشاط الأفراد باهتمام رجال الدولة والمفكرين منذ نشأة الدولة وحتى الوقت الحاضر، وقد اختلفت غلبة أحد النشاطين (العام أو الخاص) على الأخر تبعا للأفكار السياسية السائدة في المجتمع؛ ولعل التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وازدياد تدخل الدولة في هذه المجالات المختلفة قاد بالضرورة إلى وضع الوسائل المناسبة لإدارة الدولة لنشاطها، وفقا للفلسفة السياسية التي تؤمن بها الأنظمة السياسية.

وقد برز دور الدولة من خلال وظيفتين أساسيتين تقوم بهما الإدارة الأولى منها سلبية تتمثل بالضبط الإداري والذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام أما الوظيفة الثانية فهي وظيفة إيجابية تتمثل بإدارة المرافق العامة والوفاء بحاجات الأفراد وإشباع رغباتهم.

حيث يعد المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد، وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة، لذا سنتناول مجموعة المحاضرات هذه البحث في ماهية المرفق العام التي تستدعي تبيان تطور المرفق العام وتعريفه وعناصره، ثم نستعرض أنواع المرافق العامة أحدثها المرفق الالكتروني وكيفية إنشاء وإلغاء هذه المرافق، بعدها نعرج للمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العامة وطرق إدارتها وتفويضات المرفق العام، لتختتم المحاضرات بتسليط الضوء على بعض النماذج المختارة من تطبيقات المرفق العام بالجزائر، وهذا وفق الخطة التالية:

المحور الأول: **النظام القانوني للمرافق العامة:** (المفهوم و الشروط والأنواع ثم قانون

–المرافق العامة المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة–).

المحور الثاني: **المبادئ الحديثة التي تحكم سير المرافق العامة** (مبدأ الحياد الشفافية ، المساواة الاستمرارية ،الجودة، المرفق العام الالكتروني).

المحور الثالث: **طرق إدارة المرافق العامة** (الطرق التقليدية والطرق الحديثة لتسيير المرافق العامة وتفويضات المرافق العامة).

المحور االرابع: **عصرنة المرافق العامة وتطبيقاتها** (المرفق العام الإلكتروني، تطبيقات على بعض النماذج المتعلقة بعصرنة المرافق العامة)

المحور الأول : النظام القانوني للمرافق العامة

يتناول المحور الأول ملخص للنقاط التالية:

- مفهوم المرفق العام (تعريف، شروط، أنواع).
- طرق إنشاء وإلغاء المرافق العامة.
- المبادئ التي تحكم المرافق العامة.

أولا – مفهوم المرفق العام

1– تعريف المرفق العام:

يركز بعض الفقهاء في تعريفهم للمرفق العام على النشاط الذي يقوم به هذا المرفق أي يأخذون بالمعيار **الموضوعي**، على هذا الأساس يعرفون المرافق العامة بأنها نشاط تنشئه هيئة عامة بقصد تحقيق النفع العام.

بينما يركز فريق آخر على **المنظمة** التي تتولى النشاط أي يأخذون بالمعيار **العضوي** فيعرفون المرافق العامة على أنها **منظمة عامة** تنشئها السلطة الحاكمة في إدارتها، لإدارة

هذه السلطة بقصد تحقيق حاجات الجمهور العامة بطريقة منظمة و مستمرة مع مراعاة مبدأ المساواة بين المنتفعين .

وهناك تعريف يحمل معنى المنظمة والنشاط معا، مضمونه ، كالآتي: المرافق العامة هي **مشروعات تنشئها الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام ويكون الرأي الأعلى في إدارتها للسلطة العامة** والمرافق العامة على هذا الأساس قد تكون نشاطا معينا كالتعليم والنقل... ، وقد تكون منظمة كالجامعات وغيرها من المؤسسات.

11 – عناصر أو أركان أو شروط قيام المرفق العام

إذا سلمنا أن المرفق العام هو مشروع فليس معنى هذا أن كل مشروع يعتبر مرفقا عاما وإنما يعتبر منها كذلك فقط المشروعات التي تتوافر على شروط وعناصر معينة و هو سر تمييز المرافق العامة على المشروعات الخاصة وهذه الشروط والعناصر تظهر كما يلي:

1– المرفق العام تنشئه الدولة: ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تقرر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما أي تقرر إخضاع هذا النشاط لأحكام المرافق العامة بموجب قانون وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تنشئه الدولة مرفقا عاما لأن الدولة تملك إنشاء المرافق العامة لهذا ينبغي البحث عن إرادة المشرع والتي قد تكون معلنة بصورة صريحة أما إذا لم يصرح المشرع عن قصده بنصوص صريحة فإنه يمكن استنتاج ذلك من خلال القوانين المختلفة.

2 ينشأ المرفق العام بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام: يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره في المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام، ومعنى هذا أنه لا يمكن اعتبار أي مشروع مرفقا عاما الا ادا كان **يستهدف تحقيق النفع العام** ويقصد بالنفع العام في صورته العامة **إشباع** حاجات عامة أو تقديم خدمات عامة للجمهور، وهذه

الخدمات قد تكون مادية كإيصال المياه والكهرباء أو توفير وسائل المواصلات، و قد تكون حاجات **معنوية** كالتنظيم الإداري.

غير أن غالبية فقهاء القانون العام يرون أن شرط النفع العام الذي يترتب عليه اعتبار المشروع مرفقا عاما لا يتحقق إلا إذا كان نوع النفع العام من النوع الذي يعجز الأفراد والهيئات الخاصة عن تحقيقه أو لا يرغبون في تحقيقه أو لا يستطيعون تحقيقه على الوجه الأكمل ولهذا فإن المشروعات الصناعية و التجارية التي تنشئها الدولة لا تعتبر مرافق عامة اذا كانت تستهدف مجرد تحقيق الربح عن طريق منافسة المشروعات الخاصة.

ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتما فقدها صفة المرفق العام، طالما أن هدفها الرئيس ليس تحقيق الربح، وإنما تحقيق النفع العام كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين كما هو الحال بالنسبة لمرفق القضاء والصحة لا يسعى لكسب عوائد مالية بقدر ما يعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين.

3- خضوع المرافق العامة للسلطة العامة: أي خضوع المرافق العامة للسلطة العامة في الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية، وما يترتب عليه من ممارسة الأخيرة وهيئاتها جملة من السلطات على المرفق سواء من حيث تنظيمه وهيكلته أو من حيث نشاطه، فالدولة هي من تنشئ المرفق، وهي من تحدد له نشاطه وقواعده تسييره وعلاقته بجمهور المنتفعين، ومن حيث بيان سبل الانتفاع ورسومه **(السلطة على نشاط المرفق)**.

كما أن الدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص **(السلطة على المرفق كهيكل)**.

4 - خضوع المرفق العام لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الخاص: ويقصد من ذلك خضوع المرافق العامة لأحكام ومبادئ القانون الإداري وأن تتبع في إدارة هذه المرافق

وسائل القانون العام، فالمشروع الذي رصد لتحقيق مصلحة عامة وأنشأته الدولة وتولت هي إدارته مباشرة أو عهدت به إلى أحد الأفراد أو الشركات إنما يحكمه نظام قانوني خاص.

وهو ما أجمع عليه الفقهاء، وأن هذا النظام يختلف من مرفق إلى آخر حسب طبيعته غير أن هناك قواعد مشتركة تحكم المرافق جميعا سنتولى توضيحها عند دراسة النظام القانوني للمرافق العامة.

ويجدر التنبيه أن بعض الفقهاء اعتبر خضوع المرفق لنظام قانوني متميز بمثابة الأثر المترتب على كونه مرفق عاما، فهو إذن نتيجة ولا يمكن اعتباره عنصرا من عناصر المرفق العام.

5- وجود امتيازات السلطة العامة: هناك من يضيف هذا الشرط خاصة فيما يتعلق بالمرافق العامة التي تدار من قبل الخواص أو عن طريق أسلوب الامتياز و في حالة تفويض المرفق العام، حيث يلزم لقيام المرافق العامة في هذه الحالة أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تلائم مع الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة.