المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة

المرافق العامة أنواع متعددة و مختلفة، و يمكن تقسيمها من عدة زوايا، سواء من حيث موضوع نشاطها أو من حيث امتدادها الإقليمي و يمكن تقسيمها كذلك من حيث وسيلة إنشائها أو من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية، و سنفصل في هذه الأنواع من خلال ما يلي:

الفرع الأول: أنواع المرافق من حيث طبيعة النشاط

من هذه الزاوية تتنوع المرافق العامة إلى مرافق إدارية و مرافق اقتصادية و كذلك مرافق مهنية و أخرى اجتماعية.

أولا: المرافق العامة الإدارية

يقصد بالمرافق العامة الإدارية، المرافق التي تنشؤها الإدارات العامة لممارسة وظيفتها الإدارية و المتمثلة في النشاط التقليدي للدولة في مجالات: التعليم، الصحة، الأمن، القضاء، الدفاع...إلخ و هذه المرافق عادة ما تتسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة، الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات و أن لا تعهد بها للأفراد.

و يرى جانب من الفقه، أنه من الصعب وضع تحديد دقيق و حاصر لماهية المرافق العامة الإدارية نظرا لتباين و اختلاف أهداف هذه المرافق، أي أنه لا يمكن تعريف المرافق العمومية و الإدارية إلا بصفة سلبية، أي تلك التي تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية.

و المرافق الإدارية – في غالبيتها- تتميز بأن الأفراد لا يستهويهم نشاطها، فلا يتصور أن يبادر الأفراد إلى إنشاء مرفق للأمن أو للقضاء، فهذا النوع من النشاط يجب أن يلحق بالدولة، و يدعم ماليا من قبلها و يسير من جانبها بصفة مباشرة و لا يمكن للدولة أن ترفع يدها عن هذا النوع من النشاطات لأنها تدخل ضمن وظيفتها الطبيعية و واجبها تجاه الأفراد.

و يتميز النظام القانوني للمرافق العامة الإدارية بالصبغة الإدارية من حيث الخضوع لنظام إداري تسوده قواعد القانون الإداري بما يتسم به من أساليب السلطة العامة سواء في تنظيمها، نشاطها، وسائلها أو منازعاتها، لذا عرفها بعض الفقه بأنها: " **المرافق التي يكون نشاطها إداريا و تخضع في تنظيمها و في مباشرة نشاطها للقانون الإداري و تستخدم وسائل القانون العام.**"

ثانيا: المرافق العامة الاقتصادية

و هي مرافق حديثة النشأة نسبيا، دفع إليها التطور الاقتصادي و تطبيق المبادئ الاشتراكية في كثير من دول العالم، مما دفع بالدول إلى التدخل لتزاول بعض الأنشطة التي كانت حكرا على الأفراد، و مثال هذا النوع من المرافق، المؤسسات العامة الصناعية و التجارية.

و يتصل نشاط هذا النوع من المرافق العامة سواء بإنتاج مواد (صناعة الأدوية، الصناعات الحربية...إلخ) أو تقديم خدمات (النقل بسكك الحديدية، مرفق توريد الكهرباء و الغاز...إلخ)

وعليه فقد عرفت المرافق العمومية الاقتصادية بأنها: " **مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطا يهدف إلى تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية مثلها في ذلك مثل النشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة و هي تخضع في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العام و قواعد القانون الخاص و من أمثلتها: المرافق المتعلقة بالنقل بالسكك الحديدية، البريد و المواصلات، مرفق توريد المياه و الغاز و الكهرباء.**"

و لقد أثار ظهور المرافق الاقتصادية إشكالا على المستوى القانوني تمثل في إيجاد معيار فاصل بين المرافق الإدارية و المرافق الاقتصادية، نوضحه من خلال ما يلي:

1/ معايير التمييز بين المرافق العامة الإدارية عن المرافق العامة الاقتصادية، و تتمثل أهم هذه المعايير فيما يلي:

اختلف الفقه حول مسألة تحديد المعيار الذي يميز المرافق العامة الإدارية عن المرافق العامة الاقتصادية و تتمثل أهم هذه المعايير فيما يلي:

أ/ معيار القانون الواجب التطبيق:

يذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن ضابط التمييز بين المرافق الاقتصادية و المرافق الإدارية، يكمن في أن النوع الأول من المرافق يخضع للقانون الخاص بحكم ممارسته لنشاط مماثل للذي يقوم به الأفراد، خلافا للنوع الثاني الذي يخضع كليا للقانون العام، و قد تعرض هذا المعيار للانتقاد على أساس أن الخضوع لقواعد القانون العام أو الخاص إنما هو نتيجة طبيعية ترتبت على الاعتراف بالطابع الإداري أو الاقتصادي للمرفق العام و من ثم لا يمكن الاعتماد عليه.

ب/ معيار الغاية أو الهدف:

يتجه هذا الرأي إلى أن أداة التمييز بين المرافق العامة الإدارية و المرافق العامة الاقتصادية، تكمن في أن هذه الأخيرة تبتغي في نشاطها تحقيق الربح خلافا للمرافق الإدارية، و قد تعرض هذا المعيار بدوره للنقد انطلاقا من أن تحقيق الربح من عدمه هو نتيجة مترتبة على طبيعته، كما أن المرافق الإدارية تتقاضى رسوما مقابل الخدمات التي تؤديها للأفراد.

ج/ معيار شكل المشروع:

وفق هذا المعيار يعد المرفق العام اقتصاديا إذا أدير عن طريق شركة، أما إذا تولت السلطة العامة إدارته فهو مرفق إداري، غير أنه تعرض للنقد على أساس أنه ليس هناك ما يمنع السلطة العامة من أن تتولى أيضا إدارة المرافق الاقتصادية.

د/ معيار طبيعة النشاط:

و يعتبر من أكثر المعايير شيوعا، نظرا لدقته و فحوى هذا المعيار أنه متى كان هذا المرفق يمارس نشاطا يعتبره القانون تجاريا إذا ما قام به الأفراد الأفراد، اعتبر المرفق تجاريا(اقتصاديا) و يرى الفقه أن هذا المعيار سليم كونه سلط الضوء على ضابط يمكن الاعتماد عليه للتمييز بين النوعين من المرافق(و هو معيار طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق)

2/ نتائج التمييز بين المرافق العامة الإدارية و المرافق العامة الاقتصادية:

إن فوائد التفرقة بين المرافق العامة الإدارية و المرافق العامة الاقتصادية كثيرة و متنوعة و يمكن حصرها في جانبين أحدهما يتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له المرفق و الآخر يتعلق بالجهة القضائية صاحبة الاختصاص بالنظر في النزاع.

أ/ من حيث النظام القانوني الذي يخضع له المرفق:

لا يخفى على أحد صور الاختلاف في مجال النصوص بين المرافق العامة ذات الطابع الإداري و المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي، حيث يتميز النظام القانوني للمرافق الإدارية بالصبغة

الإدارية من حيث الخضوع لنظام إداري تسوده قواعد القانون الإداري بما يتسم به من أساليب السلطة العامة، في حين يتميز النظام القانوني للمرافق العامة الاقتصادية بطبيعة مختلطة من حيث الخضوع لنظام قانوني تمتزج فيه **قواعد القانون الإداري** بما يتسم به من أساليب السلطة العامة في بعض الجوانب (التنظيم و العلاقة مع سلطة الوصاية التي أنشأته) و **قواعد القانون الخاص (القانون التجاري)** و ما يسوده من مرونة في جوانب أخرى (من حيث العلاقة مع الموردين و الزبائن)

ب/ من حيث الجهة المختصة في الفصل في النزاع:

بالرجوع للمادة 800 ق إ م إ نجد أن المشرع ميز بفي مجال المنازعات بين المؤسسات الإدارية و المؤسسات الاقتصادية، فكل منازعة تكون الدولة، الولاية، البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها يختص بالنظر فيها القاضي الإداري ممثلا في المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، خلافا للمرافق الاقتصادية التي تخضع لجهة القضاء العادي ممثلا في المحاكم الابتدائية و المجال القضائية و المحكمة العليا.

ثالثا: المرافق العامة المهنية

ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية و استهدفت تنظيم العمل بالمهن المختلفة عن طريق أبناء نفس المهنة، و تشمل بعض الأنواع المهنية المختلفة، و السمة البارزة في المرافق المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمرا اختياريا و إنما هو أمر إجباري، مما يجعلها نوعا من الجماعات الجبرية، و تتم إدارة هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها و تتخذ شكل التنظيم النقابي، يشرف على إدارته مجلس منتخب. و مثال هذه النقابات في الجزائر: منظمة المحامين، الموثقين، المحضرين القضائيين، المهندسين...إلخ.

و قد أخضع المشرع الجزائري بعض المرافق المهنية كالمنظمة الوطنية للمحامين فيما يتعلق بمنازعاتها لجهة القضاء الإداري، سواء فيما يتعلق بمنازعات التسجيل في المهنة أو باقي المنازعات، حيث أجازت المادة 96 من القانون رقم 07/13 المتضمن مهنة المحاماة، لكل من وزير العدل و كل مترشح الطعن في نتائج انتخاب أعضاء مجلس منظمة المحامين أمام مجلس الدولة في أجل 15 يوما من تاريخ تبليغ المحضر لوزير العدل و يفصل مجلس الدولة في الطعن في أجل شهر واحد من تاريخ إخطاره، غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن إخضاع المرافق المهنية لاختصاص القضاء الإداري يعني تغيير طبيعتها أو اعتبارها مرافق إدارية، إذ يظل المرفق مهنيا و لو خضع لاختصاص القضاء الإداري.

رابعا: المرافق الاجتماعية

يقصد بها المرافق التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للأفراد مثل المرافق المخصصة لقديم الإعانات الاجتماعية للمحتاجين، و مراكز المساعدة العامة و مراكز الراحة، و يحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانونين العام و الخاص، كما يتوزع الاختصاص القضائي لنظر منازعاتها بين اختصاص القضاء العادي و الإداري.

الفرع الثاني: أنواع المرافق العامة من حيث الامتداد الإقليمي

تنقسم المرافق العامة بناء على مدى اتساع نطاق نشاطها الإقليمي إلى مرافق عامة وطنية و مرافق عامة محلية.

أولا: المرافق العامة الوطنية

و هي المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة مثل: المدرسة الوطنية للإدارة، المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، و نظرا لأهمية هذا النوع من المرافق، فإن إدارتها تلحق بالدولة و نفعها يكون واسعا يشمل كل الأقاليم.

ثانيا: المرافق العامة المحلية (الإقليمية)

و هي المرافق العامة التي يقتصر الاهتمام بها على جزء من إقليم الدولة كالولاية أو البلدية، بحيث ينحصر الاهتمام بها على السكان المحليين لهذا الإقليم و مثالها مرافق النقل المحلي، المكتبات المحلية، مرفق النظافة البلدية، و تختص السلطات المحلية بإدارة هذه المرافق كونها أقدر من الدولة على أداء هذه المهمة، غير أن السلطات المحلية في إدارتها لهذه المرافق تخضع لقدر متفاوت من إشراف و رقابة السلطات المركزية بالدولة.

الفرع الثالث: أنواع المرافق العامة من حيث أداة الإنشاء

و تنقسم المرافق من هذه الزاوية إلى ما يلي:

أولا: المرافق التي تنشأ بنص تشريعي

و هي المرافق ذات الأهمية القصوى التي يفرض المشرع إنشائها بموجب نص تشريعي، و ذلك حتى تتمكن السلطة التشريعية من الاطلاع على نشاط المرفق و قواعده، و يخضع تحديد أهمية المرفق و المكانة التي يحتلها لطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، و من أمثلة هذه المرافق البنك المركزي.

ثانيا: المرافق التي تنشأ بنص تنظيمي

و هي المرافق التي يتم إنشاؤها بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية من قبل السلطة التنفيذية، كما يحق للولاية أو البلدية إنشاء مرافق عامة على المستوى المحلي بموجب قرارات إدارية و ذلك بهدف تلبية حاجات الجمهور.

الفرع الرابع: من حيث الاستقلالية (التمتع بالشخصية المعنوية)

و فق هذا التقسيم تنقسم المرافق العامة إلى:

أولا: مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية

قد يرى المشرع أن المرفق العام الذي سيقوم بإنشائه يستحق قدرا من الاستقلالية و الذاتية التي تساعده في تحقيق أهدافه، و من ثم يقوم بالاعتراف بالشخصية المعنوية للمرفق، و يترتب على ذلك تمتعه بذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة، كما يتحمل المسؤولية القانونية الناجمة عن مباشرته لنشاطه، كما يكتسب الحق في التقاضي، حيث ترفع عليه الدعاوى القضائية بصورة مستقلة و يكتسب المرفق المتمتع بالشخصية المعنوية نوعا من اللامركزية المرفقية و من أمثلتها: المستشفى، الجامعة، البلدية...إلخ.

ثانيا: مرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية

تلحق هذه المرافق عقب إنشائها بأحد الأشخاص المعنوية العامة المركزية أو المحلية أو المرفقية دون أن تمنح الشخصية المعنوية، حيث تكون مندمجة فيها و تابعة لها تبعية كاملة، و في مثل هذه

الحالة يفقد المرفق العام قدرا كبيرا من استقلاله المالي و الإداري، حيث تلحق ميزانيته بميزانية الشخص المعنوي العام الذي يتبعه و يخضع له في جميع أحكامه الإدارية.

الفرع الخامس: من حيث إلزام الإدارة بإنشاء المرفق العام

تنقسم المرافق العامة من حيث مدى إلزام الإدارة العامة بإنشائه إلى:

أولا: مرافق عامة إجبارية

نظرا لأهميتها و ضرورتها تفرض النصوص على الجهة الإدارية المختصة القيام بإنشاء المرفق العام مثل: مرفق الدفاع الوطني، مرفق النظافة البلدية...إلخ.

ثانيا: مرافق عامة اختيارية

و تكون عندما تخول النصوص للإدارة المختصة إنشاء المرافق العامة سلطة تقديرية بإنشاء المرافق العامة، كما هو الحال بالنسبة لمعظم المرافق و الأنشطة المحلية وفقا لقانون البلدية و قانون الولاية.