الفصل الأول: المرفق العام

يكمن تدخل الإدارة الإيجابي لتحقيق وظائفها في قيامها بأداء عدد من الخدمات الأساسية و الهامة لتحقيق المصلحة العامة للأفراد، و التي قد يعجز النشاط الفردي عن تقديمها للكافة بالصورة و الشروط التي ترى الإدارة أنها تحقق المصلحة العامة، و يتخذ تدخل الإدارة لآداء هذه الخدمات العامة في غالبية الأحيان صورة المرفق العام، و ذلك في حالة استعانتها في أداء الخدمة العامة بوسائل القانون العام، و قد أصبحت إدارة المرافق العامة تمثل الوظيفة الأساسية للإدارة و اتسع نطاقها و ازدادت أهميتها، نتيجة لاتساع نطاق و نوعيات الخدمات العامة التي تديرها السلطة الإدارية.[1]

للإحاطة بكل ما يتعلق بموضوع المرفق العام قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم المرفق العام

يشكل المرفق العام الوظيفة الأساسية للإدارة، فهو يعد أداة لتنظيم الدولة و وسيلة لحماية وجودها و حسن تنظيمها، و هذا إن لم نقل أن الدولة هي المرافق العمومية، حيث تستطيع الدولة من خلال المرافق العمومية، تقديم الخدمات للمواطنين و تحقيق النفع العام.[2]

سنقوم من خلال ما سيأتي تحديد مفهوم المرفق العام من خلال تعريفه و تحديد عناصره أو أركانه و بيان أنواعه.

المطلب الأول: تعريف المرفق العام و أركانه

تعتبر فكرة المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائكة و الغامضة في القانون الإداري، رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري برمته، نظرا لارتباطها بالمعطيات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة بالدولة،[3] انطلاقا من ذلك سنقوم بعرض التعاريف الفقهية المقدمة للمرفق العام – في ظل غياب تشريعي أو قضائي للمرفق العام- و من خلال تعريفه نحاول استخلاص العناصر و الأركان التي يقوم عليها المرفق العام و ذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف المرفق العام

رغم تعدد و تنوع التعاريف المقدمة للمرفق العام، فإنها تسري في اتجاهين أساسيين، اتجاه يرتكز على المعيار العضوي (الشكلي) و اتجاه يرتكز على المعيار الموضوعي (المادي)

أولا: المعيار العضوي (الشكلي): المرفق العام مؤسسة/تنظيم

يقصد بالمرفق العام حسب هذا المعيار: **" الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص و الأموال (الأشياء) الذي ينشأ و يؤسس لانجاز مهمة عامة معينة، مثل: الجامعة، المستشفى و وحدات و أجهزة الإدارة العامة بشكل عام."**[4]

---

[1] محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي و الاشتراكي، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 05.

[2] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة لباد، 2007، ص 156

[3] بعلي محمد الصغير، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 205.

[4] بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 206.

و تبعا لذلك، فكل منظمة أو مؤسسة عامة تنشؤها الدولة و تخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور تعتبر مرفق عام،[5] فالمظهر العضوي هو الذي يبدو هنا، فحيث توجد مؤسسة إدارية يوجد مرفق عام.[6]

ثانيا: المعيار الموضوعي (المادي): المرفق العام نشاط

يقصد بالمرفق العام حسب هذا المعيار: **" كل نشاط يباشره شخص عام بقصد اشباع مصلحة عامة"**[7] أو هو **"النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي حاجات عامة للمواطنين مثل: التعليم العام، الرعاية الصحية...إلخ بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به."**[8]

و بذلك تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسة الخاصة، كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف تحقيق الربح فقط.[9]

الفرع الثاني: أركان و عناصر المرفق العام

على ضوء التعريف السابق للمرفق العام يمكننا أن نحلل عناصره الرئيسية في النقاط التالية:

أولا: المرفق العام تنشؤه الدولة: (الارتباط بالإدارة العامة)

يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية أو اللامركزية، سواء من حيث إنشائه أو تسييره و إدارته أو إلغائه،[10] و بذلك فإن الدولة هي التي تقدر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما و تقرر إخضاعه للمرافق العامة بناءا على قانون معين، و يفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحداثه أن يكون على قدر من الأهمية و إلا كان قد ترك للأفراد.[11]

و بذلك، فحتى يكون المرفق العام موجود لابد من أن تكون هناك صلة و ارتباط بين سلطة عمومية و نشاط المرفق، و هذا ما يميز المرفق العام عن صور الأنشطة الخاصة، التي يؤديها النشاط الفردي و تشبع الحاجات العامة للأفراد.

غير أن ذلك لا يعني أن يلتزم الشخص العام بأداء الخدمة المرفقية العامة بواسطة أجهزته الحكومية مباشرة، فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى فرد أو شركة بأداء الخدمة العامة، تحت إشرافها و هو الوضع الذي يمثله نظام الامتياز أو الاستغلال المختلط.[12]

ثانيا: تلبية الحاجات العامة (المرفق العام يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة)

إن أساس و مبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور، حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء المرافق العامة التي تقتضيها الحياة العامة للمواطنين تحقيقا للمصلحة العامة،[13] ذلك

---

[5] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر، 2007، ص 307.

[6] ناصر لباد، مرجع سابق، ص 187.

[7] (A) De Laubadére, Traité de droit Administratif, 8eme édition, Tom 1, 1980, p 06.

[8] بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 206.

[9] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص

[10] بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 208.

[11] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 309

[12] محمد فاروق عبد الحميد، مرجع سابق، ص 8.

[13] بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 207.

أن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية، بل و حتى المؤسسات التي تسيرها الدولة و التي تكون غايتها تجارية بحتة، كالمؤسسات الاقتصادية، إنما تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة.[14]

أي أنه لا يجوز أنه أن يكون الهدف الأساسي من انشاء المرفق العمومي هو تحقيق الربح، و إلا اعتبر ذلك مساس بالغاية التي ينشأ من أجلها المرفق العام.[15]

و يترتب على ذلك أن المرافق المرافق العامة، إنما تقوم بتقديم خدماتها بصورة مجانية، رغم ما قد تفرضه من رسوم لا ترتقي إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة، مثل: رسوم الاستفادة من خدمات المستشفيات العامة أو الدراسة بالجامعات أو الدخول للمتاحف.[16]

ثالثا: المرفق العام مشروع أو تنظيم عام

يقصد بذلك أن أداء الخدمة المرفقية العامة يجب أن تتم عن طريق جهاز إداري يشتمل على مقومات العملية الإدارية، فيتضمن هيكلا تنظيميا مناسبا لأداء الخدمة، يحشد له العدد الكافي من الموظفين و القدر اللازم من الإمكانات المادية،[17] بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في في تلبية الحاجات العامة، في صورة مشروع متكامل، من خلال إحداث أجهزة دائمة به (مدير مجلس إدارة، لجان...إلخ)[18]

رابعا: الخضوع لنظام قانوني استثنائي

يقصد بالنظام القانوني الاستثنائي أو المتميز الذي يحكم المرفق العام، مجموعة القواعد و الأحكام و المبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص، و مادامت نظرية المرفق العام لعبت دورا أساسيا في وجود القانون الإداري، كقانون مستقل و مختلف عن فروع القانون الأخرى، إذ أن المرفق العام يعد وسيلة السلطة العامة في الدولة لتحقيق المصلحة العامة، و هذا النظام القانوني هو ما يسمح بإنشائه و تنظيمه و تسييره و الرقابة عليه،[19] و تختلف القواعد القانونية الحاكمة للمرافق العامة حسب نوعيتها، و رغم هذه الحقيقة إلا أن هناك مجموعة من المبادئ القانونية المشتركة تحكم المرافق العامة أيا كانت نوعيتها،[20] و هي ما يسمى بالمبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة.

---

[14] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 310.
[15] ناصر لباد، مرجع سابق، ص 194.
[16] بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 208.
[17] محمد فاروق عبد الحميد، مرجع سابق، ص 08.
[18] بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 208.
[19] عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص 61.
[20] محمد فاروق عبد الحميد، مرجع سابق، ص 08.