الفرع الثاني: معيار المرفق العام – الفقيهان الفرنسيان دوجي وتيسيه: المرفق العام هي خدمات واحتياجات اساسية تقدم للمواطنين من قبل جهة مثل وزارة الصحة على ضوء الانتقادات لمعيار السلطة العامة ولانه اصبح من الصعب الجزم في طبيعة كل عمل صادر عن السلطة الادارية هل هو عمل سلطة ام عمل ادارة مثال 1: واضحا في قضية بلانكو عام 1873 حيث قضت محكمة التنازع الفرنسية ان مسؤولية الادارة بالتعويض عن تصرفاتها لا يصح ان تؤسس على القواعد المدنية حتى وان تصرفت الادارة كشخص عادي, فرفع والد الطفلة النزاع إلى القضاء العادي طالباً التعويض من الدولة باعتبارها إلا أن محكمة التنازع قررت أن الجهة المختصة بالنظر في النزاع هي القضاء الإداري لان الاضرار التي حدثت للطفلة تتصل بنشاط المرفق العام . فمثلا لو تم تطبيق معيار السلطة العامة في هذه القضية لخرج الامر من اختصاص القضاء مثال 2: وفي قضية تييريه سنة 1903اعتمد معيار المرفق العام وعندما تقدم السيد تيريه بمطالبة مالية مقابل اصطياده مجموعة من الافاعي كانت المخصصات المالية المرصودة لهذه المسألة على ضوء هذا الرفض لجأ تيريه الى مجلس الدولة الفرنسي مطالبا بتسليمه المكافأه: ايجابا موضوعه التخلص من الثعابين. بمرفق عام والمنازعة تدخل في اختصاص القضاء الاداري. تتعلق بفرار احد المجانين اسمه بودري من ملجأ المجانين واشعاله النار في مخزن قش يملكه السيد فيتري . وفي مجال تحديد الاختصاص القضائي قررت محكمة التنازع اختصاص القضاء الاداري لان النزاع يتعلق بتسيير سير لمرفق عام محلي. الخ لكن اذا مارس النشاط وتطبيقاً لهذا المعيار فإن أساس القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، إنما يتعلق بكل نشاط تديره الدولة أو أحد مرافقها ويستهدف تحقيق المصلحة العامة. موضوعاته بالرجوع الى هذه المرافق التي تسير بانتظام لخدمة المجتمع 29 قواعد القانون الاداري. ـ والعقود الادارية تحكمها قواعد مختلفة عن العقود العادية لانها تتعلق بالمرافق ـ والاموال العامة تتمتع بحماية خاصة واحكام مختلفة عن الاموال الخاصة لانها مملوكة للمرفق العام. وفقا لهذا المعيار العلاقة القانونية تخضع للقانون الاداري كلما تعلق الامر بمرفق عام , القرارات الادارية , ونظرية العقود الادارية التي تشكل اهم محاور القانون الاداري). اذن مضمون معيار المرفق العام : كل عمل او قرار او نشاط يتصل بمرفق عام يكتسب الصفة مثال وزارة الصحة تقوم بخدمة المواطنين وتحتاج الى كوادر بشرية واموال ورقابة واصدار قرارات ادارية وعقود ادارية ومسؤولية خطا الادارة يحكمها القانون الاداري لان الموظف العامة. لكن هذا الطابع بعد الحرب العالمية الاولى وممكن ايجاز اسباب هذه الازمة(ازمة معيار المرفق العام) الى مايلي :(قصور المعيار وشدة أ/ قصور معيار المرفق العام: فكرة المرفق العام" فكرة النفع العام" اي ان هناك تصرفات تهدف لتحقيق النفع العام بحيث يستفيد منها كل المواطنين الادارة لتحقيق النفع العام). 30 خصوصا انه بعد الحرب العالمية الاولى 1914 طرأ تغير في المجالات الاقتصادية والاجتماعية فظهر ما يسمى " المشروعات الخاصة ذات النفع العام" فهي وان لم تكن مرافق عامة بالمعنى الدقيق الا ان لديها بعض امتيازات القانون الاداري مثل صلاحية الاستملاك وتعامل اموالها معاملة الاموال العامة وتعد قراراتها قرارات ادارية (اي انها تحتاج الى مزيج من القانون العام والقانون الخاص)(اي انها تخضع للقانون الاداري والقضاء الاداري في المنازعات المتعلقة بها). حيث ازدياد مساهمة الافراد في تسيير المرافق العامة كأسلوب الامتياز(هو تكليف شركة او فرد بادارة مرفق عام مقابل رسوم من اجل تقديم خدمة عامة للجمهور لانها اخذت امتياز وتعد قراراتها قرارات ادارية ويحكم في منازعاتها القضاء الاداري) وكذلك شركات الاقتصاد والنقابات المهنية ونقابات العمال مع انها انشأت من اجل خدمة مصالح فردية لمن ينتسبون ب/ معيار المرفق العام شديد الاتساع : 1/ اتساع معيار المرفق العام كونه اصبح يشمل كافة نشاطات الادارة وان لم تكن القانون الاداري غير ان القضاء يفرق في الواقع بين نوعين من النشاط المرفقي واخر يخضع لقواعد القانون الخاص (وهذا ما يثبت انه لا يوجد تلازم حتمي بين المرفق العام والقانون الاداري). فقد تبرم الادارة عقودا مختلفة في طبيعتها عن العقود العادية بين الافراد وهذه تخضع دون شك للقانون الاداري, لكنها قد تبرم في نفس الوقت عقودا وهي بصدد تسيير مرفق عام من نفس نوع وطبيعة العقود العادية التي يبرمها الافراد لكن نتيجة لتطور دور الدولة وتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية بعد الحرب العالمية المرافق العامة الصناعية والتجارية والتي لا يلائم نشاطها الخضوع دوما للمباديء التي تحكم المرافق العامة وانما لا بد من تطبيق قواعد القانون الخاص على جزء من نشاطها حتى تستطيع اداء رسالتها. 31 وكذلك الامر بالنسبة لعمال المرافق العامة باستثناء من يشغلون المناصب العليا يخضعون كذلك صدور احكام عن المحاكم الادارية قررت الاختصاص للقانون العادي رغم تعلق المنازعة بمرفق عام. مثال: الشركة ووزارة الدفاع لاستئجار مبان تستخدم كمستودعات لتخزين السلاح عقدا يخضع لقواعد القانون الخاص. مع هذا الاتساع ادى الى مباشرة كل من الادارة والافراد بالقيام بنفس النشاط الذي يتولاه اذن يمكن القول ان نشاط الادارة المتعلق بهذا النوع من المرافق العامة لم يعد نشاطا محكوما دوما بقواعد القانون الاداري ولم يعد معيار المرفق العام معيارا صحيحا

Summarized by © lakhasly.com

ودقيقا لتحديد نطاق امام هذا القصور لمعيار المرفق العام بدا الفقه البحث عن معيار جامع مانع لتحديد نطاق والسلطة العامة): وتستعمل فيه الادارة وسائل وامتيازات السلطة العامة. بسبب الانتقادات الموجهة لكل معيار من المعايير السابقة وعجزها(معيار السلطة العامة ومعيار المرافق العامة) في أن تكون أساساً وحيداً للقانون الإداري ومعياراً لتحديد اختصاص واتجها نحو الجمع بين فكرتي 32 يجب أن يكون عملاً إدارياً أو نشاطاً متعلقاً بمرفق عام (نظرية المرفق العام). ـ وكذلك أن تكون الإدارة في هذا النشاط قد استخدمت امتيازات أو وسائل وسلطات ضرورة التنبيه أن السلطة العامة لا تبرز من خلال الامتيازات الممنوحة للإدارة حسب اي انه يجب اتصال الادارة بمرفق عام معناه ان يتصل هذا النشاط بانشاء المرفق او تنظيمه ولكن هذا الاتصال بين النشاط والمرفق العام لا يكفي وحده وفقا لهذا المعيار فلا بد من تحقق الشرط الاخر وهو استخدام الادارة لاساليب السلطة العامة اثناء ادارة النشاط المرفقي. حسب المعيار المختلط فان كل نزاع او نشاط يتعلق بمرفق عام (عقد, موظف, قرار) وتستخدم فيه الادارة وسائل وامتيازات السلطة العامة يعتبر من موضوعات القانون الاداري واخذ بتطبيق المعيار المختلط القضاء المصري والذي يقوم على اساس المزج بين المرفق كانت المحاكم الادارية تختص بالنظر في جميع المنازعات الادارية . حيث تبرز في هذه الدول اهمية وجود معيار لتحديد نطاق القانون الاداري بشكل اكبر وللاجابة عن السؤال هل المسألة المعروضة هي من مسائل القانون الاداري ام ليست اما ان اختصاصها محددا على سبيل الحصر مثل (الاردن) , فان البحث عن مثل هذا المعيار في حين يكون للمحاكم العادية الولاية العامة للنظر في اي نزاع لم يحدده المشرع وينص عليه بشكل صريح. مثال ما قضت به محكمة العدل العليا الاردنية بالاخذ بالمعيار المختلط حيث انها قضت " ان الموظف العمومي هو الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره احد اشخاص القانون العام" اشترطت اضافة اليه ان يدار باسلوب السلطة العامة من قبل اشخاص القانون العام(الدولة اذن تعريف الموظف العام حسب المعيار المختلط: هو الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة او احد اشخاص القانون العام. تختص محكمة العدل بالطعون المتعلقة بالقرارات الادارية النهائية, ولكن ذلك يستلزم اولا تحديد مفهوم القرار الاداري الذي يقبل الطعن فيه امام القضاء الاداري قبل ان تقرر المحكمة الذي قامت به الادارة يشكل قرارا اداريا ام لا). كذلك النظر في طلبات الموظفين العموميين للنظر في اوضاعهم الوظيفية (فعلينا اولا البحث في المعيار الذي يميز الموظف العام عن عمال القطاع الخاص لقبول او رفض الطلب من قبل استندت محكمة العدل العليا الى فكرة المرفق العام في اكثر من مناسبة وهي بصدد تحديد فمثلا من احدى احكامها ان المؤسسة التي تدير مرفقا عاما (مرفق النقل البري) هي من المؤسسات العامة والقرارات التي تصدر عنها هي قرارات ادارية. نطاق القانون الاداري والتعريف ان القرار المتضمن افصاح الادارة العامة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين والانظمة بقصد احداث مركز قانوني معين يعتبر قرارا اداريا). العام والاتحادات الخاصة (انشئت بقانون خاص) لكن طبيعة نشاطها يحقق منفعة عامة يتم اعتماد معيار المرفق العام. اذن القرار الاداري لا يشترط ان يصدر عن سلطة عامة ويمكن ان يصدر عن اشخاص القانون الخاص. مثلا كل ما يصدر عن مجلس الوزراء والوزارة والبلديات والهيئات العامة والمديريات التابعة للوزارة (اي كل ما انشيء من السلطة) يعتبر قرار اداري. هل يصدر القرار الاداري عن شركة او جمعية : حسب المعيار الشكلي لا يمكن لانه يجب ان بما انه اصبح امكانية للافراد ان يقوموا ببعض الانشطة المتعلقة بالمرافق العامة وبالتالي مثال : وبسبب انه يجب تقديم الخدمة لجميع الافراد وعدم حرمان فئة معينة (مبدأ المساواة), لذلك يجب ان تخضع للرقابة القضائية لان الاتجاه الحديث اصبح نحو فرض رقابة القضاء الاداري الاداري. اذا تمتع اشخاص القانون الخاص بوسائل وامتيازات يخضع للقانون الاداري مثال: وزارة التربية والتعليم تمنح الجامعات الخاصة ان تقدم خدمة التعليم تحت اشراف ورقابة المقصود بالتنظيم الاداري (تنظيم الاجهزة والهيئات الادارية داخل الدولة) :يقصد به تنظيم او تضييق الاجهزة اداري سليم صالح لأداء المهمة الملقاة على عاتقه, وادارة هذا الجهاز بطريقة تكفل سير المرافق العامة بانتظام وبأقل التكاليف. اي ان التنظيم الاداري في اي دولة يعمل على تحديد نوعية الاعمال اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة هناك اسلوبين رئيسين للتنظيم الاداري في الدولة هما: الاول: اسلوب المركزية الادارية (الذي يقوم على تركيز الوظيفة الادارية بيد السلطة المركزية في العاصمة , المركزية المعتدلة). مثل : جميع وزرارات السلطة الفلسطينية تتبع لمجلس الوزراء (الادارة العليا لادارة السلطة الفلسطينية) الثاني:اسلوب اللامركزية الادارية : (الذي يقوم على اساس توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية في العاصمة وهيئات عامة مستقلة اداريا وماليا تعمل تحت اشراف الحكومة المركزية. بمعنى ان التنظيم الاداري اللامركزي يسمح بتعدد الاشخاص الاعتبارية في الدولة الى جانب السلطة المركزية, وهذا التعدد يستند اما الى اعتبارات جغرافية (اللامركزية الاقليمية) او على اعتبارات فنية مثل : البلديات : كل بلدية تعمل بشكل مستقل عن الاخر وعن وزارة الحكم

Summarized by © lakhasly.com

المحلي او مجلس الوزراء (اي ان الهيئات الادارية سواء كانت مركزية او لامركزية: تباشر اعمالها وتدير المرافق العامة التابعة لها بواسطة والالتزامات الناتجة عن هذا النشاط الذي يقوم به الموظفين تتبع للشخص الاداري (الشخصية المعنوية) فالاشخاص الادارية لها كيان قانوني وشخصية معنوية مستقلة عن الاشخاص العاملين فيها. الدولة" ويتبع لها المجالس المحلية والمؤسسات العامة. يعالج هذا المبحث مسألتين مفهوم الشخصية المعنوية, المطلب الاول مفهوم الشخصية المعنوية: نظرية الشخصية المعنوية في الاصل نشأت في القانون الخاص (شخصية معنوية خاصة تهدف الى تحقيق مصلحة خاصة الربح) . العامة . فمثلا في قانون المرافق العامة فرغم ان وظائف الادارة العامة يمارسها اشخاص طبيعيين(الموظفين العموميين) الا انهم يمارسونها لحساب الشخص المعنوي . مثال :البلدية شخص معنوي عام لها امتيازات ووسائل السلطة العامة مثل رسوم ضرائب انتزاع ملكية اما الشركة الخاصة المعنوية لا يمكن ان يكون لها امتيازات مثل الشخص المعنوي العام. كان في القانون الخاص حيث كانت المجتمعات بسيطة والافراد بامكانهم تلبية احتياجاتهم بانفسهم لكن بعد ازدياد عدد السكان وازدياد احتياجاتهم اصبح الفرد غير قادر على تلبية هذه الاحتياجات ولكن بعد ان وجدت رؤوس الاموال الكبرى (بدات فكرة الشخصية المعنوية الخاصة التي عملت على توحيد الجهود) اصبح شخص الرئيس وشخصية السلطة). او الاعمال التي يقوم بها رئيس البلدية تنسب للبلدية وتقاضى البلدية وليس شخص رئيس البلدية ولكنه يمثلها 5/ بعد انتقال فكرة الشخصية المعنوية للقانون العام وظهور فكرة الشخصية المعنوية العامة فهي تعتبر اي حتى وان ذهبت حكومة او انهارت تبقى المرافق العامة في اداء خدماتها كما هي . أولاً ـ المقصود بالشخص المعنوي (في القانون الخاص, في القانون العام) : يقصد بالشخص المعنوي في القانون الخاص:مجموعة من الاشخاص والاموال التي تسعى لتحقيق هدف معين ويعترف لها المشرع بالوجود القانوني من اجل تحقيق الهدف الذي انشئت من اجله. 37 اجله. صاحب مثل هذه الشخصية بالشخص المعنوي تمييزاً له عن الشخص الطبيعي (الانسان). الاشخاص المعترف بها قانونا نوعان:اشخاص طبيعية (ادمية) لها عقل وارادة, الافراد فلقد كان من الضروري ان يوجد الى جانبه اشخاص اعتبارية تستطيع القيام بهذا الدور على الوجه ووجه التشابه بين الشخص المعنوي والشخص الطبيعي : ـ في تمتعه بالأهلية القانونية التي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الألتزامات تنقسم الاشخاص المعنوية من حيث طبيعة الشخصية المعنوية إلى قسمين، ـ وأشخاص معنوية عامة(تخضع لاحكام القانون العام كالدولة والوزارات والمجالس المحلية). والاشخاص المعنوية العامة تنقسم الى قسمين: المطلب الاول: الأشخاص المعنوية الإقليمية العامة(الدولة , معين ولا تستطيع مباشرة اختصاصها الا على الاقليم الذي يحدده المشرع) يدير شؤونه المحلية من خلال المحاكم). وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات العامة المستقلة اداريا وماليا ولا تتقيد بالحدود المكانية الاقليمية (لا يتقيد نشاطها بنطاق جغرافي) وانما يتحدد اختصاصها بالغرض الذي تستهدفه لادارة مرفق او مشروع معين). اي تمارس انشطة معينة ومحدودة ويتم ادارتها باسلوب المؤسسة العامة, من الجهاز الاداري في الدولة ويعتبر الموظفين فيها موظفين عموميين وتعتبر قراراتها قرارات ادارية واموالها اموال عامة). هيئة الاذاعة والتلفزيون, مؤسسة النقل العام, سلطة النقد, هيئة المدن الصناعية, وقد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص لتباشر ادارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني الفرق بين الاشخاص المعنوية الاقليمية والاشخاص المعنوية المرفقية : 1- الأشخاص المعنوية المرفقية تكون مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، في حين تكون الاشخاص المعنوية الاقليمية مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله. 2- تتمتع الأشخاص الاعتبارية المرفقية بانظمة قانونية تختلف عن بعضها الآخر وذلك نظراً لاختلاف النشاط الذي تتولاه وهدفه، فمنها ما هو إداري ومنها اجتماعي ومنها اقتصادي. 3- تختلف الأشخاص الاعتبارية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أن الأخيرة (الاقليمية) تقوم واشخاص القانون الخاص النتائج التالية: 39 ويترتب على هذا المبدأ استقلال هذه الهيئات بذاتيه خاصة عن اعضائها او الاشخاص المكونين لها. ويعني هذا الاستقلال تمتع واذا كانت اهلية الوجوب الكاملة لا تثبت الا للشخص الطبيعي, الذمة المالية" مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها، الاموال التي تحققها البلدية تبقى في ميزانية البلدية). 3/ (الاهلية)(الاستقلال الاداري) يتمتع الشخص المعنوي بالاهلية القانونية التي تمكنه من ابرام العقود واصدار قرارات ادارية وقبول الهبات والوصايا واكتساب كافة الحقوق وتحمل الالتزامات, مثلا البلدية تقوم بتعيين موظف لكن مدير المدرسة لا يمكنه من 4/ حق التقاضي:للشخص المعنوي أهلية التقاضي، فله مقاضاة الغير كما يكون من حق الغير أن يقاضيه، كما ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص ويترتب على ذلك عدم قبول الدعوى اذا في المسؤولية (اي ان مسؤولية الشخص المعنوي العام الذي انشاته الدولة ومنح صلاحيات من الدولة فكل مثلا مطالبة البلدية بالتعويض عن هدم غير الوجه المتفق عليه ؛ أما المسؤولية غير العقدية أو التقصيرية فهى تقوم على التزام قانونى

Summarized by © lakhasly.com

مصدره نص

Summarized by © lakhasly.com