

ورفقا لأصحاب هذه النظرية، يكون القانون الإداري هو قانون المرافق العامة، ويستمد قوته الإلزامية من موافقة قواعده لحاجات المرافق العامة، وتقوم صلاحية هذه القواعد على تحقيق أغراض هذه المرافق، وذلك لضمان سيرها بانتظام واطراد في خدمة الجمهور ورفاهية المجتمع. وعلى هذا، لا يكون للسلطة العامة أي حق من حقوق السلطة خارج نطاق المرافق العامة، كما لا تستطيع السلطة العامة ممارسة امتيازاتها إلا في حدود ما تقتضيه مصلحتها المرافق العامة. (١١) *
* إن ذلك، المعقود الإداري التي تبرمها الإدارة مع الغير، فهذه العقود تختلف في الأحكام التي تخضع لها عن تلك العقود التي يحكمها القانون المدني، وذلك لأن المعقود الإداري تتعلق بتنفيذ التزام من التزامات المرافق العامة.

والموظف العمومي يكتسب هذه الصفة لأنه يعمل في خدمة مرفق عام، ونظراً لأن الخرص على دوام تشغيل المرفق العام واستمرار تآدية خدمته للمواطنين، فقد تطلب الأمر أفراد الموظف العام الذي يعمل فيه بقواعد مستقلة عن القواعد التي يخضع لها موظفو الشركات الخاصة، وهذه القواعد المستقلة، هي قواعد القانون الإداري.

* إن ذلك، نظرياً، المعقود الإداري، لا يكتسب صفة

ونظرية المرافق العامة تفرض قيوداً على الإدارة، فلا تستطيع الإدارة أن تمارس سلطاناً مطلقاً عند مراوغة نشاطها، ولكن يجب أن تلتزم بما تفرضه نظرية المرافق العامة من التزامات وحدود. هذا، وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي، وكذلك محكمة تنازع الاختصاص في فرنسا بهذه النظرية وذلك في الأحكام التي صدرت عنها.

* ينبغي

وقد ظلت نظرية المرافق العامة مقبولة لدى أغلب رجال الفقه القانوني الإداري إلى أن بدأ يصيغها نوع من التصديق، وذلك بظهور أنواع أخرى من المرافق العامة تختلف عن المرافق العامة التقليدية.

والنقد الجمهوري الذي يوجه إلى هذه النظرية هو أنها لا تفتح قيوداً على سلطان الإدارة، بل تركها تباشر نشاطها وفق التقدير الذي تراه الإدارة نفسها وفي الحدود التي ضمتها لنفسها.

وتكون النتيجة أن تصبح سلطة الإدارة مبهمه واختصاصاتها غير واضحة، كما تكون امتيازاتها قبل الأفراد غير محددة، حيث إن الإدارة غير ملزمة بحدود معينة يقف عندها سلطانها.

* تظهر

وعلى الرغم من هذا النقد الأساسي لنظرية السلطة، وتحول الفقه الفرنسي عنها من نظرية المرافق العامة كما سبق القول، إلا أن هذه النظرية - نظرية السلطة - عادت أن تجد جديداً لتأخذ مكانة الصدارة وإن كان ذلك في ثوب جديد، ومع ذلك فلم يطرا على وجه النظرية تغيير فقد ظلت السلطة هي أساس القانون الإداري مع قصر تطبيق القانون الإداري على التصرفات التي ترتكز أساساً على فكرة السلطة، أي أن يطبق في الحالات التي تستخدم فيها الإجراءات السلطة العامة. وعلى هذا تصبح الرسائل التي تستخدم في أداء العمل، بالإضافة إلى طبيعة العمل نفسه هو أساساً صفة عامة. إن اعتماد الإدارة امتيازاتها من سلطة تقديرية وتفضيلية فإنها تكتسب صفة عامة.

* مفهوم

لنظرية المرافق العامة

يعتبر كل من بونارد وجيز وديجي من مؤسسي نظرية المرافق العامة في فرنسا. (٣٩)

هذه النظرية في أن الدولة ليست شخصاً يتمتع بالسيادة والسلطان، لها إرادة ولكنها مجموعة مرافق عامة تعمل لخدمة المجتمع وتوفير الخدمات العامة لحياتها الاجتماعية سليمة. والقانون لا يستمد قوته الملزمة من سلطان الدولة وإرادتها العليا، ولكنه يستمدّها من طبيعة القاعدة القانونية ذاتها وموافقتها لحاجات المجتمع أي لحاجات المرافق العامة. (٤٠)

(٣٩) انظر مؤيدي نظرية المرافق العامة، كاساس للقانون الإداري، كل من:

Jeze, Principes généraux du droit administratif, Tome II, p. 2 et suivant; Bonnard, Précis de droit administratif, 1943, p. 41; Duguit, Traité de droit constitutionnel, Tome II, p. 54.

Duguit, Traité de droit administratif, 3ed., p. 223

الفرع الثاني : النظام القانوني للمرافق العامة (١٧)

سبق أن رأينا كيف أن المرافق العامة تنتوع بحسب النشاط الذي مرافق إدارية ومرافق اقتصادية ومرافق توجيه اقتصادية ومهني ، وجميع تستهدف في نشاطها تحقيق النفع العام ، وذلك عن طريق إشباع الحاجات للجمهور . ولتحقيق هذه الغاية يجب أن تستمر هذه المرافق في عملها المعوقات التي قد تؤثر في سيرها المنتظم . كما يجب أن تطور إدارتها وفقاً لاساليب الحديثة بحيث يصبح المرفق العام قادراً على تقديم خدماته للجمهور الأكمل ، ولذلك فإنه بالرغم من اختلاف النشاط الذي تقوم به المرافق العامة تجتمع فيها بينها في الخفض لمبادئ قانونية يتكون منها النظام القانوني العام ، وهذه المبادئ هي :

مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد ومبدأ المساواة أمام المبدأ قابلية قواعد تنظيم المرافق العامة للتعديل والتغيير في أي وقت .

وفيما يلي نعرض لكل مبدأ من هذه المبادئ بشيء من التفصيل :

المطلب الأول : مبدأ دوام تشغيل المرافق العامة بانتظام واطراد

لما كانت المرافق العامة تهدف أساساً للنفع العام ، وذلك عن ط حاجات الجمهور ، فإنه يكون من الطبيعي أن يتوافر لهذه المرافق المناخ من القيام بعملها على سبيل الدوام والاستمرار ، بحيث لا تقف أمامها من أداء عملها بانتظام . وعلى سبيل المثال ، لو أن لكل من يعمل في العامة الحق في أن يترك عمله في أي وقت ، فإن النتيجة المتوقعة لذلك تكون

ذلك أنه حتى عام ١٩١٤ م كانت المرافق العامة كلها مرافق إدارية ، وكان من السبب التعرف على الحدود الفاصلة في التطبيق بين قواعد القانون الإداري والقانون الخاص ، وكذلك كان من السهل البسيط أن تفصل في مجال الاختصاص لكل من القضاء العادي والقضاء الإداري ، وذلك بالرجوع إلى معيار المرفق العام ، فكل ما يتعلق بالمرافق العامة من قواعد يحكمه القانون الإداري ، وما عدا ذلك يخضع للقانون الخاص ، وكل المنازعات التي تنشأ عن ممارسة المرفق العام ووظيفته يخضع لاختصاص القضاء الإداري ، وما عدا ذلك فهو يدخل في مجال القضاء العادي . ثم ظهر نوع جديد من المرافق العامة ، وهو ما أطلق عليه تسمية المرافق العامة الصناعية والتجارية أو المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي . وقد بدأت هذه المرافق تباشر نشاطها من النشاط نفسه الذي يقوم به الأفراد ، ومعنى هذا أن الدولة بدأت تشارك الأفراد في نشاطهم الخاص ، كما أن الأفراد أنفسهم بدأ يزداد نشاطهم في أعمال النفع العام التي كانت الدولة تقوم بها بمفردها ، فأصبح الأفراد يشتركون مع الدولة في أوجه نشاط عامة ، وظهر ما يعرف بالمشروعات الخاصة ذات النفع العام ، وبظهور كل من المرافق العامة الصناعية والتجارية والمشروعات الخاصة ذات النفع العام ، فقدت نظرية المرافق العامة التقليدية قيمتها ، وبدأت معاول الهدم تعمل فيها وصارت مثار انتقاد الكثير من فقهاء القانون الإداري ، وبالتالي لم تعد بمثابة الأساس المتفق عليه للقانون الإداري .

وظهر هذا الميل بوضوح في أحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي رفض أن يسبغ على العقد الذي تبرمه المرافق العامة الصناعية وصف العقد الإداري ، إلا إذا تضمن شروطاً استثنائية تغاير الشروط التي يتضمنها عقد القانون الخاص .

ومع ذلك ، فقد ظل غالبية رجال الفقه القانوني يرون أن نظرية المرافق العامة لا تزال الأساس للقانون الإداري .