أساليب إدارة المرافق العامة وأثرها على النظام القانوني للمرفق " دراسة مقارنة "

*د. يحيى محمود عبد الله محمد .

المستخلص: يعد موضوع أساليب إدارة المرافق العامة وأثرها على النظام القانوني للمرفق من أهم موضوعات القانون الإداري وذلك لما تمثله المرافق العامة من إشباع للحاجات العامة الأساسية للأفراد ، فالمرفق العام هو صورة هامة لتدخل الإدارة لإشباع تلك الحاجات . ولتحقيق تلك الغاية تعد أساليب تدخل الإدارة بالإشراف والتوصية .

ويمكن ن يكون أسلوب الإدارة مباشرة في إدارة المرفق العام ، أو مستقلاً استقلالاً غير مباشر " أسلوب المؤسسة العامة " أو غير مباشر " التزام أو امتياز المرفق العام .

كلمات مفتاحيه: الإدارة ، المرفق العام ، المؤسسة العامة ، امتياز المرفق العام .

المقدمة :

يتمثل جوهر نشاط السلطة التنفيذية في إي دولة من الدول في تشغيل المرافق العامة لإشباع الحاجات العامة للأفراد، وتعد المرافق العامة بما تمثله من إشباع للحاجات العامة الأساسية ، سبب وجود الإدارة العامة وغايتها ، وتمثل المرافق العامة أهمية خاصة وحيوية في حياة الأفراد اليومية بما تقدمه من خدمات هامه للمواطنين باعتبارها نشاطات تديرها السلطات الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة (جمال الدين، سامي، 1993: 189) (الشرقاوي، سعاد، 2013: 185) ، فالمرافق العامة هي إحدى الصور الهامة التي تتدخل بها الإدارة لإشباع الحاجات العامة . إذا قدرت أنه الأفراد لا يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباعها، أو رأت أن المصلحة العامة تقتضي تدخلها لإشباع تلك الحاجات ولو كان في وسع الأفراد إشباعها استقلالاً عن الإدارة .

ويثير تعدد أساليب إدارة المرفق العام لتحديد أي درجة تدخل الدولة بالأشراف علية إذا أن مبدأ تدخل الدولة بالإشراف والتوجيه في ذاته هو مبدأ عام تخضع له جميع المرافق العامة . أي كانت طبيعتها ولكن هذا التدخل يكون في درجته القصوى حين يدار المرفق بإحدى طرق الإدارة المباشرة ويكون اقل درجاته بطريق الامتياز أو الالتزام ، بواسطة فرد أو شركة خاصة . ولتحديد أساليب إدارة المرفق العامة في أي نظام قانوني أهمية قصوى تتمثل في معرفة النظام القانوني الذي يخضع إليه المرفق هل هو نظام القانون العام، أم نظام القانون الخاص ، لا سيما في ظل ندرة الكتب المتخصصة في أساليب إدارة المرافق العامة وخاصةً في النظام القانوني الليبي .

وعلى ذلك يثير البحث في أساليب إدارة المرافق العامة إشكاليه بالغة الأهمية تتمثل في الإجابة عن التساؤل الآتي ألا وهو ما هي أساليب أو طرق إدارة المرافق العامة في النظام القانوني الفرنسي مقارنة بنظرية المصري والليبي ؟

أما عن منهج البحث فسوف يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن وذلك بتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية والآراء الفقهية ذات العلاقة بموضوع البحث وفق الخطة الآتية :

المبحث الأول : أسلوب الإدارة المباشرة للمرفق العام .

المطلب الأول : أسلوب الاستقلال المباشر .

المطلب الثاني : أسلوب الاستقلال غير المباشر " أسلوب المؤسسة العامة "

* **محاضر، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة عمر المختار**

المبحث الثاني : أسلوب الإدارة غير مباشر " التزام وامتياز المرفق العام "

المطلب الأول : تعريف عقد التزام المرافق العامة وطبيعته القانونية .

المطلب الثاني : النظام القانوني لعقد الالتزام وأثاره .

المبحث الأول: الإدارة المباشرة

تمهيد وتقسيم :

تكون الإدارة المباشرة للمرفق العام عن طريق الدولة وهي تتخذ صورتين بحسب درجة هيمنة الدولة على الإدارة ، الأولى صورة الاستقلال المباشر، والثانية صورة الإدارة بطريق الأشخاص المرفقية، وتجدر الإشارة إلى السلطة التقديرية للإدارة في اختيار أنسب الطرق لإدارة المرفق العام عدا المرافق الأمنية التي تُدار دائماً مباشرة من الإدارة نظراً لأهميتها البالغة، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي [*].

وتفصيلاً لما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأول، أسلوب الاستغلال المباشر في إدارة المرفق العام ؛ ونتناول في المطلب الثاني: أسلوب الاستقلال غير المباشر في إدارة المرفق العام وذلك تباعاً .

المطلب الأول: أسلوب الاستقلال المباشر في إدارة المرفق العام

عرف العلامة Waline الإدارة المباشرة كما يلي: ثمة إدارة مباشرة عندما يتولى الشخص العام مباشرة إدارة المرفق العام وعلى مسئوليته، باستعمال الأموال العامة اللازمة وبواسطة جهاز بعينه ويشرف عليه، وبتأمين كل ما يلزم لتسيير المرفق والاتصال مباشرة بالمستفيدين من المرفق العام ويتحمل المسؤولية عن الأضرار التي قد تلحق بالأشخاص الثالثين (أو الغير) من جراء عمل المرفق العام [*].

وتتبع هذه الطريقة بصفه أساسية في إدارة المرافق العامة الإدارية . إما لخطورتها وإما لأنه كونها غير مربحه يجعل الأفراد يحجمون عن القيام بها . على أنه ليس هناك ما يمنع من حيث المبدأ من إدارة المرافق الاقتصادية أيضاً بهذه الطريقة ولكن من الناحية العملية فإنه طبيعة نشاط هذه المرفق تنفرد عادة من هذا الأسلوب لما يترتب علية من خضوعها لمعوقات وروتينيات إدارية وماليه مماثلة لتلك التي تعاني منها المرافق العامة الإدارية. ولذا فإنه الدولة غالباً ما تستعين في إدارة المرافق الاقتصادية عن أسلوب الاستقلال المباشر بأسلوب الأشخاص المرفقية. وعلى سبيل المثال فبعد أن كانت مرافق السكك الحديدية والبريد تدار بطريق الاستقلال المباشر قرر المشرع تحويلها إلى مؤسسات وهيئات عامة (عبد الباسط، مُحَمَّد فؤاد ب .ت: 185).

ويترتب على أسلوب الاستقلال المباشر في إدارة المرفق العام عدة نتائج أهمها :

1. تخضع هذه المرافق لأحكام القانون العام .
2. يعد موظفو المرفق التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين .

---

[*] **CE,23-5-1958, Amoudruz, Rec. .p.301.**
CE. 1-4-1994, Coomm. De Menton . Rec p. 175; "il n'est pas légalement possible pour un maire de conclure avec une société privée un contraI lhabilitant a exercer certains activités de surveillance de l'ordre public dans la commune. Le service ne peut être assure qu'en régie"

[*] **Un service public est exploite en régie directe lorsque une personne publique se charge de le gérer elle - même ,a ses risques et périls, en engageant en achetant toutes les choses nécessaires au fonctionnement en entrant directement en relation avec les usages du service public…en supportant elle- même et seule la responsabilité des pré judices causes aux tiers par le fonctionnement du service public " (cite par Auby et Ducos - Ader l ,p. 87,)**

3. تعد أموال هذه المرفق أموالاً عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام .

4. تعد قرارات هذه المرافق قرارات إدارية تقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري (عبد الله، عبد الغني بسيوني، 2003: 235).

وأخيراً وأن الجدير بالذكر أن المرافق العامة المدارة بأسلوب الاستقلال المباشر، تخضع في نهاية المطاف للوزير مما يحول بينه وبين وضع سياسة عامة أو برنامج محدد يقوم على تنفيذه، ومن هنا وجه النقد إلى هذه النظرية من طرق إدارة المرافق العامة. وتخلص هذه الانتقادات في أنى الإدارة القائمة على إدارة المرافق العامة مقيدة بكثير من القواعد القانونية التي تحد من نشاطها. كما أن موظفي هذه المرافق يتبعون الروتين الحكومي ويحجمون عن الابتكار خشية التعرض للمسالة إذا الاعتبار الهام في ترقيتهم يستند إلى الأقدمية أكثر من استناده إلى التجديد والابتكار، واخيراً تخضع المرافق الإدارية للأهواء السياسية والتيارات الحزبية، ونظراً لهذه العيوب التي تشوب طريقة الاستقلال المباشر في إدارة المرفق العام فقد ظهرت طريقة أخرى للتخفيف من عبء التدخل المباشر للدولة آلا هي طريقة أو أسلوب الاستقلال غير المباشر في إدارة المرفق العام (الشرقاوي، سعاد، 2013: 238) .

المطلب الثاني: أسلوب الاستقلال غير المباشر في إدارة المرفق العام (أسلوب المؤسسة العامة)

يعرف أسلوب الاستقلال غير المباشر في إدارة المرافق العامة بأسلوب المؤسسة العامة ، وهو من أكثر الوسائل المتبعة اليوم في إدارة المرافق العامة ، وقد انتشرت هذه الطريقة بصفة خاصة عقب الحرب العالمية الثانية وشهدت تطوراً ملحوظاً كوسيلة من وسائل إدارة المرافق العامة ،عن طريق الإدارة ذاتها ونظرا لما لأسلوب الاستقلال غير المباشر في إدارة المرفق العام عن طريق المؤسسات العامة أهمية ينبغي أن نتناول ماهية المؤسسة العامة بشي من التفصيل .

ففي البداية لابد من تعريف المؤسسة العامة ، وهذا ليس بالأمر السهل ، إذ لم يُعرف المشرع ولا الاجتهاد . في فرنسا . المؤسسة العامة بشكل واضح ودقيق . كما أن ازدياد وتنوع المؤسسات العامة قد ساهما في تعقيد الأمر . ولم يفلح الفقه من جهته في تعريف المؤسسة العامة .

العلامة الفرنسي Hauriou عرف المؤسسة العامة بأنها "مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية " (**Hauriou**, **80**) واعتمد الفقيهان Waline و de Laubadere هذا التعريف أيضاً .

أما العلامة Chapus فرأى أنه لا يوجد معيار للمؤسسة العامة واعتبر أنها "شخص من أشخاص القانون العام" ، وقد تخلى في تعريفه عن عنصر المرفق العام . كما وأكد وجود أزمة في مفهوم المؤسسة العامة :

"Il ny pas de critère de l'établissement public, Sans doute, on sait qu' un établissement public est une personne publique spécialisée, mais cette définition est pauvre , Elle ne contient aucune donnée susceptible de servir de mode de reconnaissance du caractère public dune institution spécialisée.

Pour reprendre le terme par lequel le professeur Roland b Drago a caractérise, dans son ouvrage classique cette situation, il y a une "crise" de la notion de l'établissement public . On peut dire aussi que cette situation traduit le fait qu'il n'existe de l'établissement public" . (**Chapus,160)** .

واعتبر العلامة Drago أن ظهور المؤسسات الهامة الصناعية والتجارية فجَر مفهوم المؤسسة العامة وتسبب بهذه الأزمة . (**Drago**,**1950**)

وفي البداية كانت المؤسسة العامة شخص من أشخاص القانون العام ، وتخضع من حيث تنظيمها ووسائل عملها للقانون العام غير أن هذا الأمر تغير بعد ظهور المؤسسات التجارية والصناعية التي باتت تخضع للقانون الخاص من حيث نشاطها .

وقال العلامة de Laubadere إن أزمة المؤسسة العامة ليست سوى مظهر من أزمة المرفق العام التي حصلت بعد إنشاء المرافق العامة التجارية والصناعية .

أما عن إنشاء وتنظيم المؤسسات أو الهيئات العامة في كل من فرنسا ومصر وليبيا فهو كالآتي :

أولاً – إنشاء وتنظيم المؤسسات العامة في فرنسا :

قبل صدور الدستور الفرنسي سنة 1958 كانت المؤسسات العامة تنشأ بقانون يحدد غرضها والمبادئ التي تخضع لها ، عملاً بالمادة 205 من القانون الصادر في 13-7-1925 . ولكن بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة تغير الوضع ، إذ أعطت المادة 34 من الدستور للسلطة التشريعية صلاحية إنشاء الفئات الجديدة من المؤسسات العامة التي تنتمي إلى فئة موجودة فيعود إنشاؤها إلى السلطة التنفيذية. ولقد عرف مجلس الدولة في قرارات عديدة المقصود بـ " الفئة" ، فاعتبر أن المؤسسات العامة التي تنتمي إلى نطاق جغرافي واحد (أي تخضع لوصاية الدولة أو البلديات) وتمارس الاختصاص ذاته تدخل في فئة واحدة. وبهذا الخصوص ورد في كتاب Chapus ما يلي:

Chaapus, ouvrage précité ,p.338. La loi du 25-7-1925 (artile 205) avait réservé a la loi la création des établissements publics nationaux .
Cet état du droit a été modifie par la constitution de 1958 qui limite la compétence du parlement en matière de création d'établissements publics (nationaux et locaux).
Aux termes de l'article 34 de la constitution, il n'appartient au
législateur que de fixer les règles concernant la création des catégories d'établissements publics…
Et selon l'état actuel de jurisprudence du Conseil constitutionnel, relèvent de la même catégorie les établissements publics qui se ressemblent a deux points de vue :
Dune part , ils dovient avoir le même rattachement territorial (être des établissements nationaux ou départementaux); d'autre part, ils doivent avoir un spécialité analogue.
CC,25- 7- 1979 , Agence nationale pour l'emploi.
CC 5-12-1989, Institut national de la consommation.
Ainsi IAgence nationale pour l'emploi entre dans une catégorie déjà représentée..
Dune façon générale , il en va de même pour les établissements dont on se proposerait la création et qui enteraient dans une véritable série: c'est au pouvoir réglementaire qu il appartiendrait de décider cette création .

بعد طرق الإنشاء ، نعود إلى المرفق العام ونذكر أن المادة الثانية من المرسوم رقم 72/4517 تنص على أنه بمقتضى هذا المرسوم " تعتبر مؤسسات عامة المؤسسات التي تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ".

ويكون بذلك قد أضاف الاستقلال الإداري إلى الاستقلال المالي (المنصوص عليه في المرسوم الاشتراعي رقم 59/150 والمرسوم 6474/ 67) ، وعنصر المرفق العام في تعريف المؤسسة العامة .

نستنتج من هذا النص أن توافر العناصر المذكورة آنفا ضروري لتصف مؤسسة بأنها عامة ولكي يعتبر إنشاؤها صحيحاً .

ميَز عنصر المرفق العام المؤسسة العامة عن المؤسسة ذات المنفعة العامة ، وعرفت المادة الأولي من المرسوم الاستراعي رقم 98 الصادر في 16-9- 1983 المؤسسة ذات المنفعة العامة بأنها : " كل مؤسسة أو جمعية تهدف إلى تلبية إحدى احتياجات المجتمع ".

ثانياً– إنشاء وتنظيم المؤسسات العامة في مصر :

نظم المشرع المصري المؤسسات العامة والهيئات العامة بمقتضى القانون رقم 60 لسنة 1963 والمعروف باسم " قانون المؤسسات العامة " ، ثم صدر القانون رقم 111 لسنة 1975 بإلغاء المؤسسات العامة والذي نظم الهيئات العامة التي يحكمها هذا القانون تنظيماً كاملاً من حيث القرار الصادر بإنشاء الهيئات العامة والبيانات المطلوبة عن الهيئة العامة المراد إنشائها ومجلس إدارة الهيئة وتحديد اختصاصاتها ورئيس مجلس إدارتها (القانون رقم 1963/61 ، المذكرة الإيضاحية لذات القانون).

وجدير بالذكر أن الدستور المصري الحالي (دستور 2014) نصت المادة (167) منه على إشراف الجهة الإدارية على مثل هذه الهيئات ، حيث قضت بأنه " تمارس الحكومة بوجه عام الاختصاصات الآتي : 1- ... 2- ... 3- توجيه أعمال الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها والتنسيق بينها ومتابعتها... (الدستور الحالي المصري، م 2014/167) .

ثالثاً– إنشاء وتنظيم المؤسسات العامة في ليبيا :

تعرض مشروع الدستور الليبي الحالي إلى المؤسسات العامة في المادة (130) فأوكل مجلس الوزراء الرقابة والسلطة العليا في البند السادس من المادة (130) حيث نصت على " يختص مجلس الوزراء بإنشاء المرافق والمؤسسات والمصالح والشركات العامة ..."

وتجدر الإشارة إلى أن الهيئات أو المؤسسات العامة في ليبيا يكون لرئيس مجلس الوزراء على خلاف مصر فيكون لرئيس الجمهورية ، ويكون أيضاً لرئيس مجلس الوزراء في مصر ، وذلك طبقاً لنص المادة (148) من الدستور الحالي 2014 والتي تقضي بأن " لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء ..." (قانون الإنشاء والتنظيم ، قبل الدستور المصري الحالي) .

وعلى ما تقدم فأن أسلوب الاستقلال غير المباشر في إدارة المرفق العام عن طريق المؤسسة العامة فإنه يتم بتدخل الدولة عن طريق إنشاء هيئة أو مؤسسه عامة ذات شخصية معنوية مستقلة تدير المرفق العام مع الخضوع لرقابتها ، يطلق على هذه الأشخاص المرفقية المؤسسة العامة أو الهيئة العامة (الحلو، ماجد راغب، 1996 : 196).

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا أن المؤسسة العامة تتميز بعدة خصائص وهي : إن المؤسسة العامة طريقة من طرق الإدارة المباشرة ، وإن كان ذلك يتم عن طريق مرافق عامة ، لذا فإن عمال هذه المؤسسة وفقاً لهذا موظفين عموميين ، وأموالها تعد أموالاً عامة . وقراراتها قرارات إدارية تخضع لقواعد القانون العام ، والمرفق العام الذي يدار بهذه الطريقة يمنح الشخصية المعنوية العامة بما يترتب على ذلك من تمتعه بالاستلال المالي والإداري (المصري ، صباح، 2019 : 196).

وقد اخذ النظام القانوني الليبي بهذا الأسلوب في إدارة العديد من المرافق العامة فهُناك المؤسسة الوطنية للنفط والمؤسسة العامة للسلع التموينية والمؤسسات التعليمية كالجامعات ، وهناك الهيئات العامة الإدارية كهيئة الرقابة الإدارية وهيئة ديوان المحاسبة وهيئة سوق المال .

المبحث الثاني: الإدارة غير المباشرة (التزام أو امتياز المرفق العام)

الإدارة غير المباشرة هي الإدارة ذات المنفعة (régie intéressée) كما يسميها Waline Delvolve , Vedel . في الإدارة غير المباشرة ، حسب Chapus ينشئ الشخص العام المرفق وينظمه ويوكل إدارته إلى شركة تستفيد من الأرباح ولا تشاك في الخسارة التي يتحملها الشخص العام وحده.

يعطي هذا النمط من الإدارة المستثمر استقلالاً إدارياً ، وفي فرنسا الإدارة غير المباشرة معتمدة في مجال الجريدة الرسمية والنقد والأوسمة :

"… Les journaux officiels ou les monnaies et médailles sont des régies indirectes"

ونظراً لأهمية أسلوب التزام أو امتياز المرفق العام كأحد أساليب إدارة المرافق العامة غير المباشرة فسوف نتناوله بشي من التفصيل من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول تعريف عقد التزام المرفق العام وطبيعته ،و نتناول في المطلب الثاني النظام القانوني لعقد التزام المرفق العام وأثاره ، وذلك تباعاً .

المطلب الأول: تعريف عقد التزام أو امتياز المرفق العام وطبيعته القانونية

أولاً. تعريف عقد التزام أو امتياز المرفق العام:

هو عقد من العقود الإدارية ، وهو أحد طرق إدارة المرفق العام ، حيث تكلف جهة الإدارة أحد أشخاص القانون الخاص (طبيعي أو معنوي) – صاحب الامتياز – بإدارة مرفق عام على حسابه ومسئوليته وتحت إشراف الإدارة (مانحة الامتياز) ، وذلك مقابل الانتفاع بالرسوم التي يقوم المنتفعون من المرفق العام بدفعها.

وبانتهاء مدة العقد يجب إعادة التجهيزات لجهة الإدارة ، وثمة إجماع من لفيف من الفقه حول هذا التعريف ومن بينهم الفقيهان Vedel- Devolve

كما عرفه القانون المدني الليبي في المادة (667) بأنه " عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن ".

وعرفه أيضاً القانون المدني المصري في المادة (668) بأنه " التزام المرافق العامة عقد الغرض منه إدارة مرفق ذي صفة اقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق ، وبين فرد أو شركة يُعد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن".

وقد عرفته المحكمة العليا بأنه " إن التزام المرافق العامة ليس إلا عقداً إدارياً يتعهد أحد الأفراد بمقتضاه القيام على نفقته وتحت مسئوليته المالية بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية طبقاً للشروط التي توضع لأداء خدمة عامة للجمهور مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الأرباح . فالتزام عقد إداري ذو طبيعة خاصة وموضوعه إدارة المرفق العام ولا يكون إلا لمدة محددة ويتحمل الملتزم المشروع وأخطاره المالية ، ويتقاضى عوضاً في شكل رسوم يحصلها من المنتفعين" (عكاشة، حمدي ياسين، 1998: 533) .

ثانياً : طبيعة عقد التزام أو امتياز المرفق العام

اختلف الفقه حول طبيعة عقد الالتزام ، إلا أن الرأي الراجح في الفقه والقضاء ذهب إلى أن عقد التزام المرفق العام ذو طبيعة مزدوجة يتضمن شروطاً تعاقدية وشروطاً لائحية .

(1)الشروط التعاقدية :

هي الشروط التي يتم الاتفاق عليها من قبل الملتزم وجهة الإدارة ، وتخضع للقاعدة العامة في القانون المدني المادة (147) " العقد شريعة المتعاقدين" ، وغالباً ما تتضمن هذه الشروط الجانب المالي بين طرفي التعاقد (الإدارة والملتزم) وتعتبر الشروط التعاقدية لا تهم المنتفعين مباشرةً كمدة الامتياز وطريقة استرداده والأحكام الخاصة بتنفيذ الأشغال العامة التي يقتضيها الالتزام (الشيخ، عصمت، 1999: 190).

(2) الشروط اللائحية :

هي الشروط التي ترتبط بإدارة وتنظيم المرفق العام في إطار معين تحدده جهة الإدارة ، فهذه القاعدة العامة التي كانت تقوم بها جهة الإدارة وتمنح الالتزام على الملتزم إتباع الشروط التي تضعها الإدارة ، وهي شروط نافذة لا تخضع للمناقشة من قبل الملتزم ، وهذه الشروط تملك الإدارة تغييرها أو تعديلها بما يتناسب مع سير المرافق بانتظام واطراد (أمين، مُحَمَّد سعيد (أ)، 1999: 104-105).

المطلب الثاني: النظام القانوني لعقد الالتزام وأثاره

لما كان لعقد الالتزام أهمية كبيرة ، فقد عملت التشريعات في كل من فرنسا ومصر وليبيا على تنظيمه. ففي مصر نظم المشرع المصري عقد الالتزام بالقانون رقم 129 لسنة 1947 ، والقانون رقم 61 لسنة 1958 . وغالباً سواء في مصر أو فرنسا أو ليبيا يتم تحديد كلاً من :

1- السلطة المانحة للالتزام . 2- مدة الالتزام

آثار عقد الالتزام :

إن طريقة إدارة المرفق من أشهر الطرق التي تُدار بها المرافق العامة . ونجد تزايد عقود الالتزام من حين لآخر ، وخاصة في الدول الاشتراكية (الطماوي، سليمان 1984: 96) .

ولعقد التزام المرافق العامة آثار مهمة منها ما يقع على كلاً من الإدارة والملتزم والمنتفعين ، وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:

(أ) التزامات وحقوق المتعاقد :

- **التزامات الملتزم :**

في عقد الالتزام للمتعاقد التزامات يجب القيام بها وهي:

1- التزام المتعاقد بتنفيذ العقد بنفسه:

يعني الاعتبار الشخصي في العقد الأخذ بعين الاعتبار بشخص المتعاقد ، والمقدرة المالية ، والكفاءة الفنية ، والجنسية ، والخبرات السابقة ، وغيرها مما يدل على قيام المتعاقد بتنفيذ التزامه بالتعاقد وحُسن سير المرفق بانتظام واطراد .

وتجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من الأحكام التي تأكد التزام المتعاقد بتنفيذ العقد ومنها :

- استقرت المحكمة الإدارية العليا على أنه " النص في العقد بالتزام المتعاقد استخدام مهندس تتوافر فيه صلاحية معينة الغاية منه تحقيق مصلحة المرفق العام ، وأن الخروج على هذا الشرط بالمخالفة لنصوص العقد ينطوي على إخلال بمصلحة المرفق " (المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم 866، 11ق ، جلسة 1969/11/8).

- كما أدلت محكمة النقض المصرية بدلوها في هذا الشأن بقولها " أن المقاول الأصلي هو الملتزم بتنفيذ العقد شخصياً ، وليس له التحلل من مسئوليته عن ذلك حتى ولو وقع الفعل الموجب للمسئولية من مندوبة أو معاونيه " (أمين (أ) ، 1999).

2- احترام الملتزم مدة الالتزام :

على الملتزم مع الإدارة الالتزام بتنفيذ الالتزام خلال المدة المحددة ، وذلك لأن طريقة الالتزام هي إحدى الطرق الهامة لإدارة المرفق العام وسيره بانتظام واطراد ، لذلك يجب على الملتزم أن يحزم المدد المتفق والمنصوص عليها حتى يعمل المرفق العام بانتظام واطراد ويعمل على تقديم الخدمات بشكل منتظم ودائم للمنتفعين (أمين، أحمد سعيد، (ب) 1998 : 123).

- حقوق الملتزم

تتمثل حقوق الملتزم في الآتي :

1- حق الملتزم في اقتضاء مقابل :

اقتضاء الملتزم مقابل يُعد حق له فهو حل محل الإدارة في تسيير المرفق العام ، فله أن يتقاضى مقابل من المنتفعين (الطماوي، 547).

إلا أنه يجب على الملتزم ألا يُغالى في هذا المقابل ،فهو يخضع لرقابة الجهة الإدارية في حصوله على المقابل من المنتفعين ولجهة الإدارة الحق في رد هذا المقابل للحد المناسب إذا زايد الملتزم في هذا المقابل (أمين (ب) ، 548).

2- حق الملتزم في الحصول على المزايا التي يقررها مانح الالتزام :

وتُعد هذه المزايا ضمن الشروط التعاقدية التي يجب الاتفاق عليها من قبل طرفي العقد ،ومن هذه المزايا التسهيلات المالية ، أو أي من المزايا الأخرى التي يتم الاتفاق عليها من قبل طرفي العقد.

3- حق الملتزم في ضمان التوازن المالي للعقد :

إذا كان للإدارة مانحة الالتزام تعديل وتغيير بنود عقد الالتزام . فإذا وقع ضرر على الملتزم جراء ذلك فيكون على جهة الإدارة إعادة التوازن المالي للعقد ، وذلك لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد واستمرار الملتزم بإدارة المرفق العام (نصار، جابر 82).

(ب) سلطات الإدارة والتزاماتها في تنفيذ عقد الامتياز :

1- سلطات الإدارة في عقد الالتزام :

- الرقابة:

وهي حق الرقابة على إنشاء وإدارة المرفق . والرقابة هنا تشمل الأعمال التي تتصل بالمرفق سواء كانت فنية أو مالية . وللإدارة الحق في تشكيل لجنة تختص بذلك أو توكل الرقابة لمندوبين بعينهم ، ويكون على الملتزم الاستجابة لسلطة الإدارة الرقابية وتوفير كل ما يلزم هذه الرقابة من أوراق وبيانات (الطماوي، 213-214).

- التعديل بالإرادة المنفردة لنصوص اللائحة :

لجهة الإدارة تعديل شروط اللائحية بإرادتها المنفردة ، ويكون ذلك للصالح العام والمنفعة العامة ، ولذلك كانت الشروط اللائحية التي تضعها الإدارة غير قابلة للتفاوض من قبل الملتزم (الطماوي، 423).

- حق الاسترداد :

لجهة الإدارة الحق في استرداد المرفق قبل نهاية مدته متى كان ذلك للصالح والمنفعة العامة ، فيعود المرفق العام لجهة الإدارة وتقوم بإدارته حتى ولو لم يكن منصوص على الاسترداد في عقد الالتزام . ويكون للملتزم الحق في طلب التعويض عن استرداد الإدارة

للمرفق قبل انتهاء مدته . ويرجع المرفق العام لجهة الإدارة خالي من الالتزامات قبل الغير ،إلا إذا قبلت أن تحل محل الملتزم في التزاماته قبل الغير (نصار، 81) .

2- التزام الإدارة في عقد الامتياز (أمين (ب) ، 31) :

وتتجسد هذا الالتزامات في :

- التزام الإدارة بتنفيذ عقد الامتياز طبقاً لما اشتمل علية وفق مبدأ حُسن النية .
- التزام الإدارة باحترام شروط العقد الصريحة والضمنية .
- التزام الإدارة بعدم التقاعس والتسويف في تنفيذ عقد الامتياز .
- التزام الإدارة باحترام مدد التنفيذ في عقد الالتزام .

(ج) التزامات وحقوق المنتفعين في عقد الالتزام :

- التزامات المنتفعين في عقد الالتزام :

1- تفويض المتعاقد في ممارسة بعض مظاهر السلطة العامة أهمها المقابل المالي الذي يحصل عليه من المنتفعين ...الخ (الطماوي، 674).

2 - امتياز التقاضي ويكون ذلك في عقد الامتياز والأشغال العامة فقط ويختص بذلك القضاء الإداري .

3- استثناء من قاعدة المساواة في التكاليف العامة كإعفاء الملتزم من بعض الضرائب بصفة دائمة أو لفترة معينة (الطماوي، 677).

- **حق المتعاقدين في عقد الالتزام :**

قد تكون الحقوق الناشئة في عقد الالتزام في مواجهة الإدارة أو في مواجهة الملتزم .

1- حقوق المنتفعين في مواجهة الإدارة :

2- يجب على الإدارة مراقبة المرفق العام ومتابعة إدارته والإشراف عليه لضمان حُسن سير المرفق بانتظام واطراد ، والإشراف عليه ، ومراقبة المقابل الذي يتقاضاه الملتزم من المنتفعين حتى لا يقوم الملتزم بزيادة هذا المقابل دون داعي (نصار، 83).

3- حقوق المنتفعين في مواجهة الملتزم :

وأهمها أن يؤدي الملتزم للمنتفعين الخدمات وفقاً لما ورد بالعقد المبرم بينه وبين الجهة مانحة الالتزام فملتزم المرفق العام يتعهد بمقتضى العقد الذي يبرمه مع عميله بأن يؤدي لهذا العميل على الوجه المألوف الخدمات المقابلة للأجر الذي يقبضه وفقاً للشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام وملحقاته وللشروط التي تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظمه هذا العمل من قوانين (القانون المدني المصري، م 669) .

وبناءً على ما تقدم نستطيع القول بأن أسلوب التزام أو امتياز المرفق العام كأحد الأساليب غير المباشرة في إدارة المرافق العامة ، يتميز بعدة خصائص نوجزها في الآتي :

- يتلاءم هذا الأسلوب مع المرافق العامة الاقتصادية . ولا يناسب المرافق العامة الإدارية أو المرافق التي تقدم خدماتها دون مقابل أو بمقابل رمزي .

- لا تتولى الدولة بنفسها إدارة مثل هذه المرافق بل تعهد به لأحد أشخاص القانون الخاص .
- يتكفل الملتزم بالتغطية المالية للمشروع وذلك باستخدام أمواله وعماله .
- لا يعد العاملون في المرفق العام الذي يدار بطريق الامتياز من الموظفين العموميين
- يتحمل الملتزم المسؤولية عن نشاط المرفق في مواجهة العاملين والمنتفعين وغيرهم (بوزيد، الدين الجيلاني مُحَمَّد،2016: 199).

وفي ختام هذه الدراسة تجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة أسلوب الإدارة المباشرة وغير المباشرة في إدارة المرافق العامة ظهر أسلوب يجمع ما بين الإدارة المباشرة وغير المباشرة وهو أسلوب الإدارة المشتركة والذي يعني اشتراك السلطات العامة والأفراد معاً في إدارة مرفق عام ويتخذ هذا التعاون شكل اقتصاد مختلط كشركة مساهمة خاضعة لأحكام القانون التجاري ، وهذه الطريقة اعتمدت في فرنسا ومصر وليبيا، على أن تكتتب الدولة أو السلطة العامة في جزء كبير من رأس مالها، ولكن بغير أن يكون من الضروري أن يبلغ نصيبها في رأس المال أو يزيد عن 50% ما لم يشترط بنص خاص على غير ذلك.

وتهدف هذه الطريقة إلى التوافق بين أسلوب الإدارة المباشرة . وأسلوب الامتياز وذلك للحد من عيوب الإدارة المباشرة، ولعل أهمها الروتين الحكومي والتغلب أيضاً على عقود الامتياز ولعل أهمها استهداف الملتزم دائماً إلى تحقيق الربح (جمال الدين، سامي، 1993: 195) .

بيدا أن هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة قد انحصر في كل من مصر وليبيا ، أبان فترة المد الاشتراكي في مجالات قليلة مثل ، صناعات الحديد والصلب والبترول (الطماوي، 355) .

ولكن بعد انحصار هذا المد فأن هذا الأسلوب سيكون له بغير شك دور هام في إعادة صياغة أساليب الدولة لمرافقها الاقتصادية (عبد الباسط، مُحَمَّد فؤاد، ب.ت: 2011).

الخاتمة

لقد تناولت هذه الدراسة أساليب إدارة المرافق العامة من حيث الإدارة المباشرة للمرفق العام والإدارة غير مباشرة للمرفق العام ومن ثم التزام وامتياز المرفق العام ومن ثم النظام القانوني لعقد الالتزام وأثاره ، ولقد أتاحت لنا هذه الدراسة على المنهج الذي جاءت عليه استخلاص بعض النتائج والتوصيات .

أولاً – النتائج

- أن أسلوب الاستقلال المباشر كأحد أساليب الإدارة المباشرة للمرافق العامة يعد هو الأسلوب المتبع بصفة أساسية في إدارة المرافق العامة الإدارية التقليدية كمرفق الأمن والعدل والدفاع وذلك نظراً لخطورتها وكونها غير مربحه مما يجعل الأفراد يحجمون عن القيام بها . ويترتب على إتباع هذا الأسلوب في إدارة المرفق العام أثار في غاية الأهمية تتمثل في خضوع هذا المرفق لإحكام القانون العام ، حيث يعد موظفو هذا المرفق موظفين عموميين وأمواله أموال عامة وقراراته قرارات إدارية . وتدخل ضمن نطاق تطبيق القانون الإداري .
- إن أسلوب الاستقلال غير مباشر والمعروف بأسلوب المؤسسة العامة كأحد أساليب الإدارة المباشرة للمرافق العامة يتم بتدخل الدولة عن طريق إنشاء هيئة أو مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة تدير المرفق العام مع الخضوع لرقابتها والآثار المترتبة على إتباع هذا الأسلوب في إدارة المرافق العامة لا تختلف عن أثار أسلوب الاستقلال المباشر للمرفق العام السابق ذكرها . حيث يعد عمال هذه المؤسسات موظفين عموميين وأمواله أموال عامة وقراراتها قرارات إدارية تخضع كأصل عام لقواعد القانون العام .

- أن أسلوب التزام أو امتياز المرفق العام كأسلوب غير مباشر للإدارة المرافق العامة، يكون بتكليف جهة الإدارة أحد أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق عام، على حسابه ومسؤوليته وتحت أشرافها وذلك مقابل الانتفاع بالرسوم التي يقوموا المنتفعين من المرفق العام بدفعها وذلك بموجب عقد يسمى بعقد التزام أو امتياز المرفق العام، ويعد هذا الأسلوب من الأساليب الأكثر ملائمة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية كمرافق النقل، ومرفق الاتصالات ...الخ بينما لا يناسب هذا الأسلوب إدارة المرافق العامة الإدارية ،أو المرافق التي تقدم خدمتها بدون مقابل أو بمقابل رمزي . ويترتب على أتباع هذا الأسلوب في إدارة المرفق أثار تختلف عن أثار أساليب الإدارة المباشرة للمرفق العام حيث لا يعد العاملين في المرفق الذي يدار بطريقة الامتياز موظفين عموميين .

ثانياً– التوصيات :

من خلال النتائج التي أنتهي إليها هذا البحث المتخصص في أساليب إدارة المرافق العامة وأثارها على النظام القانوني الخاضع إلية المرفق في كل من فرنسا ومصر وليبيا فإننا نوصي بالآتي :

- إتباع أسلوب الإدارة المشتركة في إدارة المرافق العامة والذي يعني .كما سبق أن بينا . اشتراك السلطات العامة والأفراد معاً في إدارة المرفق العام في شكل شركة اقتصاد مختلط مساهمة خاضعة لأحكام القانون التجاري ، مع علو سلطة الدولة في هذه الشركة على إدارة المتعاقد معها ، وذلك لما لهذا الأسلوب من مزايا تتمثل في الحد من عيوب الإدارة المباشرة وأهمها عيب الروتين الحكومي وعيوب عقود الامتياز وأهمها استهداف صاحب الامتياز أو الملتزم دائماً إلى تحقيق الربح .

Abstract: The issue of public utilities management methods and their impact on the facility's legal system is one of the most important topics of administrative law, because public utilities represent the satisfaction of the basic public needs of individuals. The public utility is an important image of the administration's intervention to satisfy those needs. To achieve this end, management intervention methods are prepared with supervision and recommendation. The management style can be directly in the management of the public utility, or independent, indirectly "the style of the public institution" or indirectly "the obligation or privilege of the public utility.

Keywords: Administration, Public Utility, Public Institution, Public Utility Privilege.

قائمة المراجع

أولاً الكتب العامة والمتخصصة:

1. أمين ، مُحَمَّد سعيد (1999) . **العقود الإدارية** ، دار الثقافة الجامعية .

2. بوزيد، الدين الجيلاني مُحَمَّد بوزيد (216) . **مبادئ القانون الإداري وتطبيقاها في المملكة السعودية** ، مكتبة الرشد الطبعة الأولي ، 2016

3. جمال الدين ، سامي (1993) . **أصول القانون الإداري** ، شركة مطابع الطوبجى.

4. الحلو، ماجد راعب (1996) . **القانون الإداري** ، دار المطبوعات الجامعية.

5. الشرقاوي، سعاد (2013) .**القانون الإداري** ، دار النهضة العربية القاهرة ، مصر .

6. الشيخ، عصمت (1999) .مبادئ ونظريات القانون الإداري ، دار الثقافة الجامعية .

7. الطماوي، سليمان (1984) . **الأسس العامة للعقود الإدارية** ، دار الفكر العربي .

8. عبد الباسط ، مُحَمَّد فؤاد عبد الباسط . **القانون الإداري تنظيم ونشاط ووسائل الإدارة العامة** ، دار الهدى للمطبوعات الإسكندرية ، جمهورية مصر العربية.

9. عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003). **النظرية العامة في القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر** ، منشاة المعارف الإسكندرية ، جمهورية مصر العربية.

10. عكاشة ، حمدي ياسين (1998) . **العقود الإدارية : التطبيق العملي** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية.

11. المصري، صباح (2019) . **الوجيز في القانون الإداري السعودي** ، دار الكتاب الجامعية

ثانياً / الرسائل العلمية

1. أمين، مُحَمَّد سعيد (1998) . الأحكام العامة لالتزامات وحقوق طرفي الرابطة العقدية في تنفيذ العقد الإداري ، ***رسالة دكتوراه*** دار الثقافة الجامعية القاهرة .

ثالثاً /أهم التشريعات :

2. القانون رقم 61 لسنة 1963، والمذكرة الإيضاحية لذات القانون .

3. الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية .

4. قانون الإنشاء والتنظيم قبل الدستور الحالي لمصر

5. القانون المدني المصري

رابعاً /الأحكام القضائية

أحكام المحكمة الإدارية العليا .

أحكام محكمة النقض المصرية .

خامساً/ الدراسات السابقة :

1. بوليفة، مُحَمَّد عبد القادر (2008) . **النظام القانوني للمرفق العام في ليبيا** ، مجلس الثقافة العامة.

2. أبو العينين، مُحَمَّد الصغير (**2008**) . **الوجيز في القانون الإداري النشاط الإداري** الجزء الثاني.

3. راضي، مازن ليلو (2006) . **الوجيز في القانون الإداري** .

سادساً / المراجع باللغة الفرنسية :

1. R. Chapus, Droit administratif général , 9 edition , Tome .
2. M. Hauriou, précis de droit administratif , diction .