

جامعة 20 أوت 1955 – سكيكدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق



**المبادئ التي تحكم سير المرافق
العمومية في ظل التعديل الدستوري
2020**

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون دولة و مؤسسات

تحت إشراف الأستاذ:

غربي أحسن

من تقديم الطالبين:

بوسجرة هناء

ضيفي سلوى

" لجنة المناقشة "

رئيسا

أستاذة محاضرة

1 / د/ بوالشعور وفاء

مشرفا ومقررا

أستاذ محاضر

2 / د/ غربي أحسن

مناقشا

أستاذة مساعدة

3 / أ/ بوخنان صبرينة

دورة جويلية 2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مَّنْ نَّشَاءُ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ"

(سورة يوسف/الآية 76)

شكر و عرفان

الحمد لله عز و جل الذي ألهمنا الصبر و الثبات و أمدنا بالقوة و العزم على مواصلة مشوارنا الدراسي و توفيقه لنا في إنجاز هذا العمل، فنحمدك اللهم و نشكرك على نعمتك و فضلك و نسألك البر و التقوى، و من العمل ما ترضى، و سلام على حبيبه و خليله الأمين عليه أزكى الصلاة و السلام، كما نتقدم بجزيل الشكر و التقدير للأستاذ الفاضل

" غربي أحسن "

لتفضله بالإشراف على هذا البحث و سعة صدره و حرصه أن يكون هذا العمل في صورة كاملة لا يشوهه أي نقص، نسأل الله أن يجزيه عنا كل خير قبل الإشراف على هذا العمل البسيط، و على المجهودات التي بذلها من أجلنا، و النصائح و التوجيهات العظيمة، التي كان يضعها نصب أعيننا وهو يتبع هذا البحث بكل إهتمام جعل الله ذلك في ميزان حسناته يوم الدين، نتقدم بجزيل الشكر و خالص الإمتنان إلى إدارة كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سكيكدة و إلى عميدة الكلية " نظيرة عتيق " فائق الإحترام و التقدير.

إهداء

الحمد لله الذي بعونه الصالحات و الصلاة و السلام على سيدنا محمد عليه أركى الصلاة و
أفضل التسليم و على آله و صحبه أجمعين أما بعد

أهدي ثمرة عملي هذا إلى من قال فيهما الله عز وجل " و إخفض لهما جناح الذل من
الرحمة و قل ربي إرحمهما كما ربياني صغيرا " الإسراء الآية 24

إلى الذي أحمل إسمه بكل فخر و إلى سندي و ملاذي، إلى الذي رافقني بالحب و الرعاية و
الدعاء أبي " عبد الرحمان " أطال الله في عمره.

إلى التي لا يطيب النهار إلا برويتها و التكلم معها و لا تحلو الأيام إلا بوجودها، إلى التي
حملتني وهنا على وهن و آثرتني على نفسها، إلى التي ساندتني و دفعتني لإتمام دراستي
أمي الحبيبة " صليحة " أطال الله في عمرها

إلى زوجي الذي ساندني طوال مشوار دراستي أدين له بسعادتي أطال الله في عمره و رزقه
راحة البال و صفاء القلب و سعادة أبدية

إلى أخي العزيز الشهم محمد هيثم وفقه الله في أداء خدمته الوطنية

إلى من كانوا معي في السراء و الضراء إخوتي هيبية، نبيلة، لبنى و بناتهم رودينا، جنى
الين، سجي، رناد، رفيدة أرمين.

إلى عائلة زوجي الأعزاء أطال الله في عمرهم

إلى الأرواح الطاهرة التي إشتاق لها القلب أجدادي رحمهم الله

إلى رفيقات دربي، إلى من تقاسمت معها شقاء هذا العمل صديقتي سلوى

إلى كل من أحبهم قلبي و لم يذكرهم قلمي

هناء بوسجرة

إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى التي حممتي و منحتني الحياة و أحاطتني بحنانها و حرصت على تعليمي بصبرها و تضحيتها إلى من كان دعاؤها سر نجاحي " أمي " الغالية حفظها الله إلى الذي دعمني في مشواري الدراسي و كان وراء كل خطوة خطوتها في طريق العلم و المعرفة " أبي " الغالي رعاه الله

كما لا يفوتني أن أخص إهدائي بذكر زوجي أدامه الله لي و حفظه من كل ضر و أدى إلى من هم انس عمري و مخزن ذكرياتي إخواني و أخواتي سهام، عبد الحكيم عماد، محمد، عبد الرؤوف، رقية و ابنة أختي العزيزة غفران

إلى من تقاسمت معها شقاء هذا العمل صديقتي هناء، إلى رفيقات دربي في الكلية

و إلى كل الأشخاص الذين أحمل لهم المحبة و التقدير

ضيفي سلوى

قائمة المختصرات

قائمة المختصرات

باللغة العربية

الشرح	المختصر	الرقم
طبعة	ط	01
جزء	ج	02
صفحة	ص	03
فقرة	ف	04

مقدمة

من صور تدخل الدولة في حياة الأفراد صورة المرفق العمومي، ما دفع جانبا كبيرا من الفقه و من بعده القضاء في غالبية أحكامه إلى تأسيس القانون الإداري عليها، و ذلك لما لهذه المرافق من أهمية في الحياة اليومية، فجل الحاجات الإجتماعية تشبع من خلال هذه المرافق.

ففي زمن الدولة الحارسة كان النشاط الإداري ينحصر في تسيير النشاطات الإدارية السيادية، كمرفق الدفاع و الأمن و التعليم و القضاء، غير أن الوضع تغير في بداية القرن العشرين و إنتشار المذاهب الإشتراكية و حركات التأميم، مما أدى إلى ظهور ما يسمى بالدولة الخادمة، نتيجة لتدخل الدولة في مختلف الميادين و الأنشطة الصناعية و التجارية التي كانت حكرا على الأفراد و الشركات.

فالمرفق العمومي من الناحية الشكلية أو العضوية هو عبارة عن هيئة أو منظمة أو جهاز تتولى الإدارة إدارته، أما من الناحية المادية أو الموضوعية، فهو عبارة عن نشاط يهدف إلى إشباع الحاجات العامة للمجتمع بقصد تحقيق المنفعة العامة¹.

حيث إستقر الرأي الفقهي على إخضاع هذه المرافق العمومية للعديد من القواعد الأساسية التي تملئها الإعتبارات العملية و العدالة الإجتماعية، و نظرا لإختلاف طبيعة نشاطها، و بالتالي إختلاف طرق إدارتها، أصبح من الصعب سن قانون واحد يحكم المرافق العمومية جميعا، غير أن ذلك لم يمنع من تطبيق عليها مبادئ أساسية متفق عليها من طرف الفقه و القضاء و المتمثلة في: مبدأ الإستمرارية و مبدأ المساواة و مبدأ التكيف، حيث كانت هذه المبادئ في أصل نشأتها هي مبادئ سياسية، تتعلق بمفهوم الحرية، لما لها من إرتباط وثيق بالقانون، حيث ظهرت شعاراتها إبان الثورة الفرنسية مما جعل القضاء الفرنسي و مجلس

¹ - لوط عائشة، بن زعباط حورية، مبدأ إستمرارية المرفق العام في القانون الجزائري - دراسة مقارنة -، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، 29 جوان 2019، ص 7.

الدولة الفرنسي يعتمد عليها في صياغة مبادئ القانون الإداري، و كذلك المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة².

كما توجد هناك مبادئ أخرى تكميلية للمبادئ السابقة تبناها المشرع الجزائري تماشيا مع عصرنة المرافق العمومية و نوع الخدمة المقدمة من خلال، مبدأ المجانية و الشفافية و الإنصاف و حياد الإدارة، جودة الخدمة العمومية، كل هذه المبادئ تكمل المبادئ الأساسية، مبدأ الإستمرارية و مبدأ المساواة و مبدأ التكيف.

فبالنسبة لمبدأ إستمرارية المرفق العمومي بانتظام و إطراد في الدولة، يعد من المبادئ الضابطة لسير المرفق العمومي الذي يكمن أساسه في تمكين المرفق العمومي من إشباع الحاجات العامة للمواطنين دون إنقطاع أو تعطيل، لأن الإنقطاع أو التعطيل يؤدي إلى أضرار تمس الجماعة و الفرد، و قد تؤدي إلى إضطرابات في سياسة الدولة و تنظيمها و إقتصادها، و كذلك إختلال في نظام المجتمع و تسوده الفوضى، و لهذا أضحي مبدأ سير المرافق العمومية بانتظام و إطراد، من القواعد الهامة التي تتخذ أساسا للكثير من نظريات و قواعد القانون الإداري في العديد من المجالات التطبيقية، و التي تطبق سواء في الظروف العادية أو الإستثنائية.

بالنسبة لمبدأ المساواة يفيد في معناه العام ضرورة إلتزام الجهة القائمة بالمرفق العمومي، بأن يؤدي خدماتها لكل من تتوافر فيهم شروط الإستفادة التي حددها القانون، بعيدا عن كل تمييز بين الأفراد لا مبرر له، حيث تكمن أهمية هذا المبدأ من خلال ما يضيفه من قوة للمرافق العمومية لتتمكن من أداء مهامها على أكمل وجه و أحسن صورة، حيث يعد معيارا يقاس به درجة تحضر الدولة، و وصفها بأنها دولة قانون و مؤسسات، و أساسا لممارسة الحقوق و الواجبات في المجتمعات المعاصرة.

²- معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة و تحديات الواقع القانوني للجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص منازعات عمومية، 2018، ص 1.

بالنسبة لمبدأ التكيف فقد فرضته المتغيرات الهائلة التي شهدتها دول العالم في القرن العشرين و التي إستمرت أكثر حدة و زحما في القرن الحالي، فإن مواكبة التطورات أصبح متطلبا ملحا من أجل تحقيق التنمية المستدامة للدولة، و خاصة لبلدان العالم الثالث، ويهدف مبدأ التكيف إلى تحقيق المصلحة العامة و إشباع الحاجات العامة للأفراد وفقا للأحوال و الظروف المصاحبة لها، فإذا ما تغيرت هذه الظروف و الأحوال بحيث يصبح المرفق العمومي وفقا للظروف الجديدة غير قادر على تحقيق المنفعة المرجوة منه، جاز للسلطة الإدارية حق تعديل طرق تسيير هذا المرفق، و من هذا جاء مبدأ تكيف المرفق العمومي كمبدأ عام يحكم المرافق العمومية جميعا، و لا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرافق العمومية فقط، بل يمتد أيضا لأسلوب إدارتها.

و من خلال ما تقدم و سبق ذكره نطرح الإشكالية التالية:

بعد دسترة المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية من طرف المشرع الجزائري في المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فما هو النظام القانوني لهذه المبادئ؟

من أهم الأسباب التي دفعتنا لإختيار هذا الموضوع هي أسباب ذاتية و أخرى موضوعية الأسباب الذاتية: تظهر من خلال معايشة الواقع الذي يظهر أهمية المرافق العمومية و دورها في تلبية الاحتياجات اليومية لأفراد المجتمع.

الأسباب الموضوعية: تتمثل في قلة الدراسات الشاملة، و البحوث المتعلقة بهذا الموضوع، رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها، و لما له من اتصال بالمرتفقين و تقديم الخدمة العمومية التي تستدعي دراستها.

تكمن أهمية هذه الدراسة من ناحيتين: الناحية العلمية و العملية.

من الناحية العملية، التعرف أكثر على كل ما يتعلق بموضوع المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية بإعتبارها مبادئ جوهرية و أساسية في النظام القانوني لكل المرافق العمومية أيا كان نوعها أو نشاطها من جهة و من جهة أخرى بإعتبارها معيار المنفعة أو

المصلحة العامة الذي يعد المعيار القانوني الأساسي المعتمد في تطبيق هذه المبادئ على المرافق العمومية، وهو الهدف الأساسي لتدخل الدولة في النشاط الإداري.

من الناحية العلمية تكمن أهمية هذه الدراسة في تسليط الضوء على مدى نجاعة و كفاءة هذه المبادئ الضابطة لسير المرافق العمومية من قبل المؤسس الدستوري على أرض الواقع، و كذلك الكشف عن مدى فعالية وجودة الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية و مدى مرونتها و ملائمة أساليبه لمواكبة التطورات الحاصلة، و أيضا للتعريخ على ما صدر من قوانين و قرارات جديدة تتطلب الوقوف عندها و توضيحها.

تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي:

- التعرف على أهمية هذه المرافق العمومية في حياة الأفراد إضافة إلى أن أهم المسائل التي تفرزها فكرة المرفق العمومي و الماسة بحياة الفرد بالدرجة الأولى.
- تبيان المبادئ القانونية و الأساسية التي تخدم سير المرافق العمومية.
- التعريخ على ضرورة الحفاظ على إستمرارية المرافق العمومية في تقديم خدماتها للأفراد.
- ضرورة تطبيق مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية و كذلك تحقيق مبادئ أخرى مكمله له كمبدأ المجانية و مبدأ الشفافية، الحياد، الإنصاف.
- العمل على تطبيق مبدأ التكيف في المرافق العمومية في ظل التطورات و التغيرات و المستجدات التي عرفها المجتمع مؤخرا.

لم يتم إيجاد في الدراسات السابقة من تطرق لموضوع المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية بأكملها بل يوجد من تطرق لكل مبدأ على حدى و من ذلك نجد: بوسعيدة دليلة، الإضراب المهني بين المشروعية و اللامشروعية في القانون الجزائري والقانون الفرنسي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2019/02/28.

حمادة مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام و تطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة

الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية و الإعلام، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي و الإداري، 2007.

صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 02 جوان 2015.

و تأسيسا على ما تقدم، و بهدف الوصول إلى عناصر وافية للإجابة على الإشكالية المطروحة إعتدنا على المنهج التحليلي و المنهج الوصفي لدراسة مختلف النصوص التي تناولت هذا الموضوع سواء في التشريع أو القضاء الجزائري و هذا للبحث على جذور هذه المبادئ في كل دساتير الجزائر و القانون المدني و القوانين العامة الأخرى.

فيما يخص الصعوبات التي واجهتنا هي ضيق الوقت و الظروف التي عشناها بسبب وباء فيروس كورونا (كوفيد - 19) ، و كذلك صعوبة وضع خطة شاملة للمبادئ كلها لأن هذه المبادئ تتطلب دراسة معمقة لكل مبدأ و بالتالي صعوبة دراسة ثلاثة مبادئ أساسية في فصلين فقط، ناهيك عن المبادئ المكملة لها و التي ظهرت حديثا.

و للإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا هذه الدراسة إلى فصلين:

تتاولنا الفصل الأول تحت عنوان مبدأ الإستمرارية في المرافق العمومية، وقسمناه إلى مبحثين تضمن المبحث الأول ماهية مبدأ الإستمرارية في المرافق العمومية، أما المبحث الثاني فتضمن الضمانات المتعلقة بمبدأ الإستمرارية.

وتتاولنا في الفصل الثاني مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية و مبدأ التكيف وقسمناه إلى مبحثين، تضمن المبحث الأول التطرق للأحكام العامة لمبدأ المساواة أمام المرافق العمومية أما المبحث الثاني تطرقنا فيه للأحكام العامة لمبدأ التكيف.

الفصل الأول

مبدأ الإستمرارية

في المرافق العمومية

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

إذا كانت المبادئ العامة التي تحكم نشاط المرفق العمومية تتباين تبعا لطبيعة المرفق و إختلاف أسلوب تدبيرها، إلا أنها تهدف بالأساس إلى إشباع حاجات عامة جماعية، بصفة منتظمة و دائمة وفقا لمبدأ إستمرارية المرفق العمومي، و يمتد مفهوم الإستمرارية في معناه الواسع إلى فكرة إستمرارية الدولة بسلطاتها الثلاث، السلطة التشريعية و السلطة القضائية و السلطة التنفيذية، أما في معناه الضيق فيرتبط تحديدا بالمرفق العمومي، ليصبح مفهوم الإستمرارية يعني السير العادي و المطرد للمرافق العمومية.

و لأهمية هذا المبدأ الذي يعد من أهم المبادئ الضابطة لتسيير المرافق العمومية، إذ له أهمية في حياة الجماعة، حيث ينجم عنه توقف المرفق العمومي عن أداء خدماته أو عدم سيره منتظما إخلال كبير في نظام المجتمع و في حياة الناس، أو توقف مرفق الأمن عن العمل و تقديم خدماته في الحفاظ على النظام العام و وقاية المجتمع من الفوضى و الإضطراب، وهو الأمر الذي يؤدي حتما إلى إلحاق الضرر بالأفراد و يؤدي ذلك إلى خلل في النظام العام في الدولة، إذ أنه تطبيقا لمبدأ إستمرارية المرفق العمومي و دوام نشاطه و سيرورته بإنظام و إطراد فينشأ بذلك عدة تطبيقات و آثار ضمانا لهذا المبدأ وضعت نظريات قانونية في مجال الوظيفة العامة، و كذلك في مجال العقود الإدارية و أيضا الأموال العامة، و كذلك في مجال تقديم الخدمة العمومية.

إذ أن الحياة الإجتماعية للمرافق العمومية تعلق أهمية كبيرة على دوام سيرها بإنظام، بحيث يصاب بخلل كبير إذا ما شلت هذه المرافق أو توقفت عن تقديم خدماتها النفعية و الجوهرية، و هذا ما دفع المشرع إلى التدخل في الكثير من الحالات لضمان تطبيقه، و منع كل ما يعرقل تطبيقه و إحترامه في مجالات متعددة في القانون الإداري، و حتى يضمن المشرع ذلك أدرج بعض الإلتزامات التي يجب على المواطن مراعاتها و التقيد بها تتمثل في تنظيم ممارسة حق الإضراب و تنظيم ممارسة حق الإستقالة، و حماية المال العام.

و هذه تمثل ضمانات تشريعية في الحالات العادية، أما بخصوص الضمانات القضائية تتمثل في: نظرية الظروف الطارئة و نظرية الموظف الفعلي

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

ولما كان مبدأ إستمرارية المرفق العمومي، لا يثير إشكالات كبيرة من حيث نطاق تطبيقه المكاني، فإنه في المقابل يثير إشكالات متعددة من حيث نطاق تطبيقه الزمني، و خاصة في الظروف في الظروف الإستثنائية، و هكذا قد يصطدم مبدأ إستمرارية المرفق العمومي بإكراهات طارئة و ظرفية كالجائحة التي عرفها العام المتمثلة في وباء فيروس كورونا المستجد (كوفيد- 19)، وهو الآخر اتخذت تدابير وقائية للوقاية منه، و للحد من إنتشاره من طرف المشرع الجزائري، ضمانا و تحقيقا لمبدأ إستمرارية المرفق العمومي لتقديم خدماته للأفراد.

و من هذا المنطلق سنتعرف على هذا المبدأ من خلال تقسيم الفصل إلى مبحثين حيث تناولنا في المبحث الأول مفهوم مبدأ الإستمرارية الذي سنتناول فيه تعريفه و أساسه القانوني كمطلب أول و اهم تطبيقاته كمطلب ثاني، و تناولنا في المبحث الثاني ضمانات تحقيق مبدأ الإستمرارية في المرفق العمومي الذي سنتناول فيه الضمانات التشريعية كمطلب أول و الضمانات القضائية كمطلب ثاني.

المبحث الأول: ماهية مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

لكي يكتسي نشاط الدولة وصف المرفق العمومي يجب أن يستهدف تحقيق المنفعة العامة، مهما يستدعي أن تفرض الدولة سيطرتها على هذا النشاط، فأى انقطاع أو تعطيل في سير هذه المرافق، ينجم عنه ضرر بالغ بالمصلحة العامة وبحقوق الأفراد وتحدث اضطرابات حتى لو كان هذا العطل لفترة وجيزة فقط، لذلك وجب الحفاظ على استمرارية هذه المرافق العمومية.

ومن خلال دراستنا هذه سوف نحاول الاحاطة بماهية مبدأ الاستمرارية، إذ قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، نتطرق في المطلب الأول إلى مفهوم مبدأ الاستمرارية وفي المطلب الثاني نتناول تطبيقات مبدأ الاستمرارية.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الاستمرارية

باعتبار أن مبدأ الاستمرارية من أهم واجبات السلطة الإدارية، فهي تسعى دائما لضمان تحقيقه، نظرا لأهميته في دوام تقديم الخدمات للأفراد بدون انقطاع أو توقف، ولذلك سنتطرق

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

في هذا المطلب إلى تعريف مبدأ الاستمرارية وأساسه القانوني (الفرع الأول)، وعلاقة مبدأ الاستمرارية بغيره من المبادئ الأساسية للمرافق العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف مبدأ الاستمرارية وأساسه القانوني

يعد مبدأ الإستمرارية مبدأً دستوري و جوهري متفق عليه فقها و قضاء، و يعتبر جوهر المرفق العمومي وينتج عن هذا الإعتراف بهذا المبدأ العديد من النتائج القانونية، لذلك سنتطرق لتعريف مبدأ الإستمرارية (أولا) ثم أساسه القانوني (ثانيا) كالاتي:

أولاً: تعريف مبدأ الاستمرارية

يبرز هذا المبدأ في مقدمة المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية لأهميته البديهية بحكم ارتباطه المباشر بالمهمة التي تقوم على تحقيقها المرافق العمومية، لأن هذه الأخيرة تقوم على إشباع الحاجيات الأساسية لأفراد المجتمع، وأي اختلال في سير هذه المرافق ينجم عنه عواقب وخيمة على حياة المجتمع لأنه كما يقال فالاستمرارية من روح المرفق العمومي¹.

ولذلك فإن مبدأ الاستمرارية من خلال ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر فهو يفرض نفسه في النظام القانوني للمرافق العمومية، وعلى هذا فإن المقصود بمبدأ الاستمرارية هو: " أن يقوم المرفق العام بمهامه ونشاطه أو تقديم خدماته على سبيل الدوام والاستمرار دون انقطاع، أيا كانت الظروف التي يواجهها في مشواره، لا سيما وأن تحقيق المصلحة العامة تقترب بالاستمرارية وبالذوام"².

كما يقال عنه أيضا بأنه من المبادئ العامة للقانون المتعلقة بعملية تنظيم وتسيير المرافق العمومية بانتظام وإطراد في الدولة حيث يقضي بحتمية ديمومة تسيير المرافق العمومية بصورة منتظمة لأن الحياة العامة في المجتمع والدولة تتركز وتتوقف على سير المرافق العمومية بانتظام واضح وأي خلل أو اضطراب يؤدي إلى توقف الحياة العامة في المجتمعات³.

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، ص 201.

² - إبراهيم كومغار، المرافق العامة الكبرى على نهج الحديث، ط1، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2009، ص69.

³ - عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 2، ط 3، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، مارس 2005، ص75.

ثانياً: الأساس القانوني لمبدأ الاستمرارية

تقوم المرافق العمومية بتوفير خدمات أساسية للمواطنين وتؤمن حاجيات عمومية لها أهمية في حياتهم اليومية، كالمياه، والكهرباء، والغاز، والنقل والصحة إلخ.

ونظراً لحاجة المواطنين للتزويد بهذه الخدمات لضرورتها مما أوجب ضمان تحقيق استمرارية سير المرافق العمومية بانتظام وإطراد دون انقطاع أو توقف، ولو لمدة قصيرة من الزمن، وعلى هذا فقد أجمع الفقهاء على ضرورة هذا المبدأ وأهميته وجعلوه من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المرفق العمومي¹.

إن مبدأ الاستمرارية هو من المبادئ الأساسية التي لا تحتاج إلى نص تشريعي أو تنظيمي خاص يقرها ويكرسها لأن طبيعة المرافق العمومية تستلزم ضمان سيرها بانتظام واضطراد في تقديم الخدمة العمومية²، إلا أنه قد تم تكريس مبدأ الاستمرارية من طرف المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 90 حسب تعديلي سنة 2016 و 2020 والتي تنص على أنه: "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين حسب النص الآتي والسهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير شروط السير العادي للمؤسسات"³.

¹- بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة، ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد الحادي عشر سبتمبر 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، ص 589.

²- مليكة صروخ، العمل الإداري، ط 1، مطبعة النجاح الجديدة ودار القلم، الدار البيضاء - الرباط، المغرب، 2012، ص 104.

³- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، ج ر العدد 76 الصادر في 08 ديسمبر 1996 معدل و متمم بقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر العدد 28 الصادر في 14 أبريل 2002 المعدل والمتمم بقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر رقم 63 الصادر في 16 مارس 2016 ج ر رقم 14 المؤرخة في 7 مارس و أصبح منصوص عليه في المادة 90 من التعديل الدستوري رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

وقد نصت عليه المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على المبدأ حيث جاء فيها ما يلي: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز.

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة"¹.

كما أنه تضمن التأكيد على مبدأ الاستمرارية من قبل المشرع في القانون رقم 11-18 المتعلق بالصحة من خلال نص المادة 03 منه التي تضمنت تحديد الأهداف في مجال الصحة، والمتمثلة في تكريس المساواة في الحصول على العلاج وضمن استمرارية الخدمات الصحية، كما تشمل أيضا مبادئ التسلسل وتكامل نشاطات الوقاية والعلاج وإعادة تكيف مختلف هياكل ومؤسسات الصحة، كما أن الهدف من المنظومة الوطنية للصحة حسب نص المادة 06 من قانون الصحة يكمن في التكفل باحتياجات المواطنين في مجال الصحة بصفة شاملة ومنسجمة ومستمرة، إذ تركز على العديد من المبادئ منها استمرارية الخدمة العمومية والمساواة، كما أنه من واجبات الدولة في مجال الصحة العمل على ضمان تجسيد الحق في الصحة من خلال العمل على انتشار القطاع العمومي لتغطية كامل التراب الوطني طبقا لنص المادة 12 من قانون الصحة².

نص المشرع أيضا على مبدأ الاستمرارية من خلال العديد من المواد في القانون رقم 18-04³ حيث نصت المادة 04 منه على الاستمرارية في تقديم الخدمات حيث جاء فيها "تسهر الدولة، في إطار الصلاحيات المرتبطة بمهامها، خصوصا على ما يلي: استمرارية وانتظام الخدمات المقدمة للجمهور..."، كما تضمنت المادة 7 منه النص على

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 و المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري سنة 2020 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 82.

² - أنظر المواد: 03، 06، 12 من القانون رقم 18-11 مؤرخ في 02 يوليو سنة 2018، يتعلق بالصحة، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 46 مؤرخة في 29 يوليو سنة 2018.

³ - القانون رقم 18-04 مؤرخ في 10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، الجريدة الرسمية رقم 27 مؤرخة في 13 مايو سنة 2018.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

ضرورة توفير الخدمة الشاملة للبريد والخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية بصفة مستمرة لصالح الجميع عبر كافة التراب الوطني، إذ يقصد بالخدمة الشاملة للبريد حسب نص المادة 09 " الحد الأدنى من الخدمات البريدية والمالية البريدية القاعدية المعروضة للجمهور وذات جودة محددة وبصفة مستمرة عبر كامل التراب الوطني بأسعار متاحة في ظل احترام مبادئ المساواة والديمومة والشمولية"، وعرفت المادة 10 الخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية على نحو مشابه.

كما نصت المادة 36 من نفس القانون المذكور اعلاه على صلاحية سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في سحب الترخيص من المتعامل الذي لم يحترم التزاماته، إلا أن سلطة الضبط تكون مطابقة باتخاذ التدابير اللازمة لضمان استمرارية الخدمة وحماية مصالح المرتفقين، كما نصت المادة 99 من نفس القانون على توفير الخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية من طرف المتعاملين الذين هم ملزمون باحترام مبادئ المساواة والاستمرارية والشمولية والتكيف.

ونص المشرع الجزائري أيضا على مبدأ الاستمرارية والمبادئ الأخرى في القانون رقم 04-14 حيث نصت المادة 07 منه على ضرورة احترام الشخص المعنوي الذي يستغل خدمة الاتصال السمعي البصري لمبادئ المساواة والموضوعية والاستمرارية و التكيف¹.

ونص على مبدأ الاستمرارية المرسوم التنفيذي²، رقم 01-101 المتضمن انشاء الجزائرية للمياه من خلال نص المادة 30 منه التي نصت على ما يلي: " تتخذ السلطات المختصة في إطار استمرارية الخدمة العمومية، كل فيما يخصها التدابير المناسبة لضمان السير العادي والمنتظم للمصالح والهيئات العمومية المكلفة بالتزويد بالمياه الشرب والمياه الصناعية في كل الظروف إلى غاية امتلاك المؤسسة الفعلي والتدريجي للمنشآت والاصول والوسائل المطابقة لها.

¹ - القانون رقم 04-14 مؤرخ في 24 فبراير سنة 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية رقم 16 مؤرخة في 23 مارس سنة 2014.

² - مرسوم تنفيذي رقم 01-101 مؤرخ في 21 أبريل سنة 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، الجريدة الرسمية رقم 24 مؤرخ في 22 أبريل سنة 2001.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

والى غاية هذا التاريخ، تستمر المصالح العمومية الوطنية والولائية ومجموع الوكالات...".

الفرع الثاني: علاقة مبدأ الاستمرارية بغيره من المبادئ الأساسية للمرافق

العمومية

تعتمد المرافق العمومية على مجموعة من المبادئ التي تضمن سير عمل هذه المرافق وأدائها لوظيفتها في إتباع حاجات الأفراد، وأهم هذه المبادئ بالإضافة إلى مبدأ الاستمرارية نجد مبدأ المساواة ومبدأ التكيف، فما هي العلاقة بين هذه المبادئ ومبدأ الاستمرارية؟.

أولاً: علاقة مبدأ الاستمرارية بمبدأ المساواة في المرافق العمومية

إن مبدأ الاستمرارية من أهم المبادئ الحاكمة لسير المرافق العمومية، من خلال تقديم خدمات للجمهور وتلبية حاجياتهم العامة الدائمة، وبشكل متساوي وبدون تمييز و لحماية وضمان مبدأ الاستمرارية أقر المشرع الجزائري عدة ضمانات أخرى تشريعية و كما أضاف إليها الاجتهاد القضائي عدة ضمانات أخرى قضائية، وتطبق هذه الضمانات كحماية للأفراد في تقديم الخدمات وتلبية الحاجات المتعلقة بهم، و بدون انقطاع أو تمييز ولهذا توجد علاقة بين مبدأ الاستمرارية ومبدأ المساواة وهي علاقة تكامل فيما بينهم لأن مبدأ المساواة يكمل مبدأ الاستمرارية وهو ما أكده المشرع الجزائري في المادتين 03 و 06 من قانون الصحة المشار إليهما سابقاً.

لمعرفة العلاقة بينهما نتناول علاقة الضمانات التشريعية و القضائية لمبدأ الاستمرارية بمبدأ المساواة من خلال ما يلي¹:

¹ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 02 جوان 2015، ص 22.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

1- تقييد حق الإضراب

يقصد به توقف الموظفين عن العمل بصفة مؤقتة عن تأدية المهام والالتزامات الوظيفية في المرفق العمومي، وذلك بهدف إلزام الإدارة وإجبارها لإنتاجية المتطلبات ومصالح المضربين المشتركة ولما له من نتائج بالغة الخطورة على سير المرفق العمومي واستمراريته في تقديم الخدمات للأفراد ولهذا وجب تنظيمه حماية للصالح العام، ومن خلال ما سبق " تظهر بوضوح علاقة مبدأ المساواة بتقييد حق الإضراب، فتظهر من خلال أن تقييد حق الإضراب ضرورة للحفاظ على دوام استمرارية المرفق العمومي، لكي يؤدي هذا الأخير خدماته إلى كل من يطلبها من الجمهور بشكل متساوي في المعاملة"¹.

2- تنظيم الاستقالة

بما أن الاستقالة حق معترف به للموظف يمارسه وفقا للشروط المنصوص عليها في الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، فهي سلطة تقديرية للإدارة بمعنى أنه أجاز رفضها وتأجيلها إذا مست بمبدأ الاستمرارية حسب ما جاء في المادة 220 من الأمر 06-03².

ومن هذا تتجلى علاقة مبدأ المساواة بمبدأ الاستقالة من خلال السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة في رفض أو قبول الاستقالة إذا كانت تمس بمبدأ استمرارية المرفق العمومي، " وعلى هذا الأساس تؤدي المرافق العمومية خدماتها إلى الأفراد المتواجدين في نفس المركز القانوني دون أي تقصير وبالتساوي بين المنتفعين يعود سببه إلى غياب أو نقص الموظفين"³.

¹ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 23.

² - المادة 220 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46 مؤرخة في 16 يوليو سنة 2006.

³ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 23.

3- عدم جواز التصرف أو الحجز على أموال المرافق العامة

من أجل ضمان حماية و ضمان استمرارية المرفق العمومي، قام المشرع الجزائري بحماية الأموال العامة للدولة، سواء حماية مدنية أو جزائية، وذلك حسب نص المادة 689 من القانون المدني التي تنص على أنه: " لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم غير أن هذه القوانين التي تخص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688، تحدد شروط إدارتها و عند الاقتضاء عدم التصرف فيها"¹ وتظهر علاقة مبدأ المساواة بهذه القاعدة بأن الأموال العامة للدولة لا يمكن تجاوزها أو التعدي عليها، أو تملكها من أي شخص، لذلك فإن هذه القاعدة تخص كل المواطنين بدون تمييز، إلا إذا نص القانون بخلاف ذلك.

ومن أجل استمرارية الخدمة العمومية في مرفق المياه نصت المادة 21 فقرة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 على أنه: "ولا يمكن التصرف في أموال المؤسسة أو التنازل عنها ويجب أن يعاد تكوينها في حالة الخسارة نتيجة الاستغلال".

4- نظرية الظروف الطارئة

تطبق هذه النظرية في حالة حدوث أحداث استثنائية لم تكن متوقعة وقت إبرام العقد أو أثناء تنفيذ العقد، ونتج عنها خسارة فادحة لأحد المتعاقدين ولهذا يحق له المطالبة بتقديم المساعدة بتعويضه عن الخسائر التي ألحقت به من الطرف الآخر، ومفاد هذه النظرية حسب رأي الفقه والقضاء الإداريين هو تمكين المتعامل المتعاقد من الاستمرار في تنفيذ التزاماته التعاقدية، واستمرار تقديم الخدمات للجمهور، والحفاظ على التوازن المالي للعقد، وذلك بتدخل الإدارة من خلال كل أو جزء من الأعباء المالية الإضافية نظير ما تتمتع بيه من امتيازات السلطة العامة من جهة أخرى، "و بالتالي فإن علاقة هذه القاعدة بمبدأ المساواة من خلال تدخل المصلحة المتعاقدة بتقديم المساعدة للمتعامل المتعاقد معها هو

¹ - المادتين 689 و 688 من الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، عدد 78، الصادرة في الصادرة في: 1975/09/30.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

تطبيق لمبدأ المساواة من خلال إعادة التوازن المالي للعقد المبرم بين المصلحة المتعاقدة والمتعامل المتعاقد، لكي يتسنى لهذا الأخير تنفيذ التزاماته التعاقدية¹.

5- نظرية الموظف الفعلي

يقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي لا تتوفر فيه صفة الموظف، غير أنه يباشر اختصاصات الوظيفة وذلك إما بحكم الظروف التي تمر بها الدولة أو نتيجة خلل في توليه للوظيفة²، كأن لم يصدر قرار بتعيينه أو أن قرار تعيينه معيب بعيب عدم المشروعية، حيث تعتبر القرارات الصادرة عن الموظف الفعلي سليمة ويمنح مرتبا لقاء أداء عمله إذا كان حسن النية، لكنه ورغم أن هذه النظرية تفتقد للأساس القانوني، إلا أنها تضمن استمرارية سير المرافق العمومية.

وبالتالي فإن علاقة مبدأ المساواة بهذه النظرية تكمن من خلال تصرفات الموظف الفعلي المتصلة بالمرافق العمومي، فهذه التصرفات تعتبر صحيحة خلال فترة ممارستها، ولا تعد خرق أو تجاوز لمبدأ المساواة، وذلك من أجل حماية حقوق المنتفعين الذين تعاملوا مع هذا الموظف³.

ثانيا : علاقة مبدأ الاستمرارية بمبدأ التكيف

إن مبدأ استمرارية المرفق العمومي يتطلب تطبيق مبدأ (مواكبة المرفق العمومي للظروف المتجددة)، والذي تستطيع من خلاله المرافق العمومية مواكبة التطورات التكنولوجية وتطور الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، بحيث تقدم خدماتها على أحسن وجه ممكن بما يضمن سير المرفق العمومي بانتظام واستمراره دون عرقلة، وللاإدارة في سبيل ذلك أن تحدث تغييرا في المراكز القانونية للموظفين دون أن يحتج هؤلاء على الإدارة بوجود حقوق مكتسبة لهم، كما أن للإدارة الحق في تعديل بعض بنود العقد الإداري دون أخذ موافقة المتعاقد معها.

¹ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 24 - 25.

² - أحسن غربي، **نظرية الموظف الفعلي**، مجلة البحوث والدراسات الانسانية، العدد 02، سنة 2008، ص 320.

³ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 23.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

ولذلك فإن مبدأ مواكبة المرفق العمومي للظروف المستجدة هو في حقيقته تطبيق لمبدأ سير المرفق العمومي بانتظام واستمرار، لأن عدم مواكبة المرفق العمومي للظروف المستجدة سيؤدي إلى عدم قيام المرفق بتقديم خدماته على الوجه الأحسن، وبالتالي سيؤدي إلى عرقلة في سير المرفق، الأمر الذي يتنافى مع سير المرفق بانتظام واستمرار¹، ومن هنا يمكننا القول بأن العلاقة بين مبدأ الاستمرارية ومبدأ مواكبة المرفق العمومي للظروف المستجدة أي مبدأ التكيف هي علاقة تكامل، فإن مبدأ التكيف يكمل مبدأ الاستمرارية في المرفق العمومي في حالة الظروف المستجدة.

المطلب الثاني: تطبيقات مبدأ الاستمرارية

لقد أجمع الفقهاء على أن مبدأ استمرارية المرفق العمومي يعتبر أحد المبادئ الأساسية بخصوص عملية تسيير و تنظيم هذه المرافق العمومية يولد و يخلق العديد التطبيقات في مجال النظام القانوني للوظيفة الإدارية في الدولة.

سنتطرق من خلال هذه الدراسة إلى تطبيقات مبدأ استمرارية المرافق العمومية في مجال الوظيفة العامة كفرع أول و مجال العقود الإدارية كفرع ثاني، مجال الأموال العامة كفرع ثالث و مجال تقديم الخدمة العمومية كفرع رابع، و مجال الإدارة و الموظفين كفرع خامس.

الفرع الأول: تطبيقات مبدأ الاستمرارية في نطاق الوظيفة العامة

إن مبدأ استمرارية المرافق العمومية هو الأساس القانوني الأصيل لفكرة السلطة الرئاسية في نطاق الوظيفة العامة، لأن الأساس القانوني لسلطات و اختصاصات الرؤساء الإداريين في تنظيم و تسيير المرافق العمومية، وفي تعيين الموظفين العموميين و العمال، وتحديد مراكزهم و وظائفهم، وكذلك ترقيتهم و نقلهم نقلاً وظيفية نوعياً أو مكانياً، وأيضاً تأديبهم و فصلهم و سلطان التوجيه والإرشاد والرقابة والحلول التي تمارس من طرف الرؤساء الإداريين على أعمال وأشخاص مرؤوسيههم، وكل هذه الاختصاصات تجد أساسها و سندها وأصلها القانوني في مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية².

¹ - فارس عبد الرحيم حاتم ، حدود سلطة الإدارة عند تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية، المجلد 03، العدد 01، 2011. ص 228 - 229.

² - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 76.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

كما أنه وحفاظا على مبدأ استمرارية المرفق العمومي وحمايته من أي انقطاع أو تعطيل في تقديم الخدمة العمومية. لهذا نص المشرع على نظامين متعلقين بأعوان المرفق العمومي هما نظام التعاقد الذي يمثل استثناء على العلاقة القانونية التنظيمية وهذا حسب ما جاء في الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال الفصل الرابع من الباب الأول وذلك بخصوص بعض النشاطات مثل: العمومية، أو حتى في مناصب شغل مخصصة للموظفين وذلك عن طريق اللجوء إلى طريق توظيف أعوان متعاقدين غير أن ذلك الاستثناء تكون حالاته كالاتي:

في حالة انتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين وأيضا في حالة تعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل، كما يمكن أيضا توظيف أعوان متعاقدين في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا. وهذا كله بهدف تحقيق استمرارية تقديم الخدمات بالمرافق العمومية دون انقطاع أو توقف¹.

أما النظام الآخر هو النظام التأديبي الذي يلزم الموظف أداء مهامه ضمن الأحكام المنصوص عليها المواد من 40 الى 54 من الأمر 03-06 تحت عنوان واجبات الموظف، فهو مطالب بأداء مهامه بصفة دائمة وشخصية، وتأكيده على مراعاة الأحكام المتعلقة بالواجبات والانضباط العام المنصوص عليها في القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك بما تتطلبها من أحكام استثنائية، كما في نص المادة 03 من نفس القانون السالف الذكر²، وفي حالة مخالفة ذلك يتعرض الموظف العام لعقوبة تأديبية تتناسب الخطأ الذي اقترفه وحتى للمتابعة الجزائية إذا اقتضى الأمر.

إن هدف هذا النظام ليس في توقيع الجزاء العقابي على أفعال الموظف المخالفة للقوانين والتنظيمات فقط، بل حفاظا على استمرارية تقديم المرفق العمومي لخدماته تحقيقا للمصلحة

¹ - بلمهدي إبراهيم، مبدأ استمرارية المرفق العام في النظام القانوني الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر، العدد الأول، مارس 2016، ص 123.

² - المادة 03 من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره، التي نصت على أنه: " يحدد تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم و الإنضباط العام "

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

العامّة حيث نصت الفقرة 1 من المادة 43 من الأمر رقم 06-03 على أنه: " يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي اسندت إليهم. ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه". وهذا ما يساهم في استمرارية المرفق من خلال ضمان تنفيذ الموظف للمهام الموكلة إليه وتجنبه لكل ما يعرقل أداءه لوظيفته على أكمل وجه.

الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ الاستمرارية على الأموال العامة

إعمالاً بمبدأ استمرارية المرفق العمومي، يجب أن تخضع الأموال العامة لنظام قانوني، من أجل المحافظة عليها تحقيقاً للمصلحة العامة لأداء خدمات للجمهور، ولهذا فإن المال العام حسب نص المادة 689 من القانون المدني، لم تجز التصرف في أموال الدولة، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم، وبالتالي فهي محمية من الناحية المدنية¹، ولكن و حسب ما تطرقنا إليه، طرح إشكال من طرف القضاء في حالة ما إذا كان أسلوب تسيير الإدارة أسلوب امتياز، لأنه في هذه الحالة يقوم الأفراد بطلب حقهم في الحصول على ديونهم إلى اللجوء إلى الحجز على ممتلكات المرافق العمومية، ولكن هذا الحق رفض بهدف الحفاظ على مبدأ استمرارية المرافق العمومية لمواصلة نشاطها دون انقطاع².

بما أن المشرع الجزائري تكريساً لمبدأ الاستمرارية للمرافق العمومية، خرج عن المبدأ العام الذي يكفل الحماية المدنية للمال العام، وذلك من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية الصادر تحت رقم 88-1 المؤرخ في 12 جانفي 1988، الذي تضمن في نصه على قابلية المال العام للتصرف والحجز عليه ولكن في حدود معينة، وهذا حسب ما جاء في مادته 20 ف1 التي نصت على أنه: " تكون الممتلكات التابعة لخدمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في

¹ - المادة 689 من القانون المدني المعدل والمتمم، مرجع سبق ذكره.

² - بلمهدي إبراهيم، مبدأ استمرارية المرفق العام في النظام القانوني الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 126.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

التجارة، ما عدا جزءا من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة¹.

و زيادة على الحماية المدنية فقد خص المشرع الأموال الخاصة العامة بحماية جنائية، وذلك بفرض عقوبات مشددة على كل مساس بأموال وأملاك الدولة والمرافق العمومية من خلال المادة 396 مكرر على أنه تطبيق عقوبة السجن المؤبد إذا كانت الجرائم المذكورة في المادتين 395، 396 تتعلق بأملاك الدولة وبأملاك الجماعات المحلية وكذلك المواد من 397 و 401، 450، 455 من قانون العقوبات حسب تعديل سنة 2015².

الفرع الثالث: تطبيقات مبدأ الاستمرارية على العقود الإدارية

إن مبدأ استمرارية المرافق العمومية " يشترك مع فكرة السلطة العامة في تأصيل وتأسيس وتبرير³ فكرة الشروط الاستثنائية غير المألوفة في مجال عقود القانون الخاص والمتعلقة بالعقود الإدارية ففكرة الشروط الاستثنائية غير المألوفة في مجال عقود القانون الخاص والمتصلة بالعقود الإدارية، بكل مظاهرها المختلفة تجد سندها وأساسها القانوني الأصيل في مبدأ دوام حسن سير المرافق العمومية بانتظام وإطراد، فالامتيازات والسلطات التي تحوزها وتمارسها السلطة الإدارية المتعاقدة في مواجهة الطرف المتعاقد معها خلافا لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين لا يجوز نقضه أو تعديل إلا باتفاق الطرفين للأسباب التي يقرها القانون و مثل امتيازات وسلطات عدم إتمام إبرام العقد الإداري وسلطة تعديل في الالتزامات و شروط العقد بإرادة السلطة الإدارية المتعاقدة المنفردة وسلطة الرقابة على المتعاقد مع الإدارة، خلال مراحل تنفيذ العقد، وكذا سلطة توقيع الجزاءات الإدارية و المالية الجنائية

¹ - المادة 20 من القانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، رقم 02 مؤرخة في 13 يناير 1988.

² - أنظر المواد 396-397-401-450-455 من الأمر رقم 156/66، المؤرخ في 18 صفر 1386، الموافق ل 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، العدد 49 المؤرخة في: 11/06/1966.

³ - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 77.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

على الطرف المتعاقد مع السلطة الإدارية إذا ما أخل بالتزاماته العقدية كل مظاهر وصور فكرة الشروط الاستثنائية¹.

الفرع الرابع: تطبيقات مبدأ الاستمرارية على تقديم الخدمة العمومية

يعتبر مبدأ استمرارية سير المرافق العمومية من أهم المبادئ الأساسية، لا يحتاج إلى نص تشريعي أو تنظيمي لإقراره، لأن طبيعة نشاط المرافق العمومية تستدعي ضمان سيرها بشكل منتظم ومستمر وأي اختلال أو توقف يؤدي ذلك إلى شلل الحياة العامة في الدولة، ولهذا وضمانا لمبدأ الاستمرارية توجد عدة ضمانات تكفل حمايته، وهذه الأخيرة قد تكون تشريعية وأخرى قضائية، والتي سنتطرق لها في المبحث الثاني، كما يجد مبدأ الاستمرارية تطبيقه أيضا من خلال تقديم الخدمة العمومية في حد ذاتها، أي أنه إذا حدث تعطيل أو انقطاع أو توقف في تقديم الخدمة يصبح مبدأ الاستمرارية غير محقق وكذلك تقديم الخدمة بصفة رديئة دون تقديمها بصورة جيدة تضاهي معايير الجودة والنوعية لدى الدول المتقدمة مما يجعل مبدأ الاستمرارية لا يطبق كما يجب، مما يؤدي إلى توقف تقديم الخدمة العمومية وبالتالي توقف المرفق العمومي، ولكن مع التطورات والتغيرات التي طرأت على المجتمع انتهجت الإدارة طريقة أخرى في تقديمها للخدمة العمومية تتمثل في الخدمة العمومية الإلكترونية وذلك لترقية الخدمة الإدارية العمومية، وأيضا قامت بتعزيز الضمانات القانونية التي وضعت من طرف المشرع بهدف تحقيق استمرارية المرفق العمومي، ولهذا سنتعرف على كلتا الخدمتين العموميتين حيث سنتناول أولا الخدمة العمومية العادية، والخدمة العمومية الإلكترونية ثانيا.

أولا: الخدمة العمومية العادية

تعرف الخدمة العمومية بصفة عامة من طرف خبراء الإدارة العامة بأنها الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفايته والتي يجب توفيرها بالنسبة لغالبية المواطنين و الالتزام بمنهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 78.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين، وأيضا هي عبارة عن ذلك الفعل أو الأداء المقدم من طرف جهة معينة إلى جهة أخرى، فالخدمة العمومية المقدمة في صورتها العادية تكون بالاتصال المباشر بين طالب الخدمة والموظف المختص، ويكون تقديمها يدويا وبواسطة وسائل وأجهزة تقليدية كالأوراق والأدوات المكتبية والمعاملات الورقية... إلخ، كما أنه يتطلب وقت من الزمن للحصول على هذه الخدمات العمومية أي أنها تقدم بشكل بطيء¹، كما يمكن أن يتعرض طالب الخدمة إلى سوء المعاملة والتمييز ودفع تكاليف كبيرة، وتقدم هذه الخدمة إلا في الأوقات المحددة للحصول على الخدمة وكذلك أحيانا التنقل مسافات طويلة للحصول عليها، كما أن خدماتها المقدمة تفتقر للجودة والنوعية لأنها في غالب الأحيان تقدم خدمات للجمهور بصفة رديئة وضعف الأداء²، ولكنه رغم النقص الموجود في الخدمة العمومية العادية، إلا أن المرفق العمومي لازال يقدمها في المؤسسات العمومية، ولازال الأفراد يعانون من نفس المشاكل والصعوبات التي ترهق كامل الأفراد وكذلك الموظفين.

ثانيا: الخدمة العمومية الإلكترونية

تعرف الخدمة العمومية الإلكترونية على أنها: " كل تلك الخدمات التي يمكن تقديمها إلكترونيا، وهي كذلك ذلك الفعل أو الأداء الذي يخلق القيمة ويوفر فوائد للعملاء من خلال العملية التي تخزنها على شكل خوارزمية وتتفد عادة من قبل البرامج الشبكية.

فالخدمة العمومية الإلكترونية تتسم بالسرعة والدقة، والفعالية، وتكون في وقت قصير³ وبأقل تكلفة، كما تسهل الرقابة على الموظفين من طرف الرؤساء، وكذلك طالب الخدمة يمكن الحصول على طلبه أو المعلومات المطلوبة دون انتظار موعد فتح المكاتب أو إغلاقها، واجب الموظفين دون إجازات أو عطل فبإمكانه الحصول على المعلومات المطلوبة ولو في

¹ - طوبال بوعلام، وليد زرقان، علاقة الإدارة الإلكترونية بالمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العمومية، مجلة العلوم القانونية و الإجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، جوان 2020، ص 462.

² - طوبال بوعلام، وليد زرقان، المرجع نفسه، ص 363.

³ - طوبال بوعلام، وليد زرقان، المرجع السابق، ص 462.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

الليل على شبكة المعلومات الرسمية آليا¹، كما أن الخدمة العمومية الإلكترونية تسهل أداء الرسوم اللازمة للانتفاع بخدمة المرفق العمومي".

وعليه تساهم طريقة تقديم الخدمات بشكل إلكتروني في تحرير الجمهور من مشاكل الطابور والصف والتجمع أمام الشبائيك²، ومثال ذلك مرفق البريد والمواصلات بإنشاء الشبائك الإلكتروني وإصدار بطاقة السحب المغناطيسية الإلكترونية ويمكن من خلالها للزبون الاستفادة من رصيده المالي من كل النقاط عبر الوطن على مدار 24 ساعة باستعمال الصراف الآلي"، " وأيضاً يمكن للأفراد الحصول على وثائق الحالة المدنية من أي نقطة من الوطن بطريقة سهلة وسريعة وأنية، دون الالتزام باستخراجها من مكان سكنهم أو ولادتهم، كما أن هذه الخدمة تنتم بالجودة والنوعية وبأفضل الأسعار وتحسين فعالية الأداء، كما أن الخدمة العمومية الإلكترونية تساهم في القضاء على الوساطة والمحسوبية، ولا يكون هناك مجال للفساد الإداري إذا عممت هذه الطريقة في تقديم الخدمات وهذا تجسيدا لمبدأ الشفافية وحياد الإدارة³ وتقلل أيضا من حالات الإضراب لأن الكثير من الخدمات تقدم آليا دون الحاجة إلى الموظفين⁴، وكذلك بالنسبة للاستقالة نظرا لتأدية الخدمات إلكترونيا دون تدخل العنصر البشري⁵ وأيضاً تقلل الخدمة العمومية الإلكترونية من تأثير حالات الظروف الطارئة على المعاملات بين الإدارة و الأفراد⁶، وكذلك تقلل من وجود الموظف الفعلي في الظروف العادية⁷ فالخدمة العمومية الإلكترونية تتميز بكونها خدمة بلا ورق وبلا مكان وزمان وبلا تنظيمات⁸.

¹ - أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، المجلد 14، العدد 01، ص 209.

² - أونيسي ليندة، المرجع نفسه، ص 212.

³ - مراد لمين، أثر الإدارة الإلكترونية على مبادئ سير المرفق العام، مرجع سبق ذكره، ص 62.

⁴ - أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مرجع سبق ذكره، ص 910.

⁵ - أونيسي ليندة، المرجع نفسه، ص 211.

⁶ - أونيسي ليندة، المرجع نفسه، ص 212.

⁷ - أونيسي ليندة، المرجع سبق ذكره، ص 211.

⁸ - أونيسي ليندة، المرجع نفسه، ص 270.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

إن لجوء الإدارة في الجزائر إلى تقديم الخدمات العمومية الالكترونية لا سيما في مرفق العدالة، يعني نزع الصفة المادية عن المعاملات الإدارية وتحويلها إلى معاملات افتراضية¹ لها العديد من الفوائد التي سبقت الإشارة إليها.

الفرع الخامس: تطبيقات مبدأ الإستمرارية على الإدارة و موظفيها

لفعالية و ضمان تطبيق مبدأ الإستمرارية في المرافق العمومية ينص القانون على مجموعة من القواعد و الأحكام تسري نحو الإدارة العامة²، و الموظفين بها و أموالها و التعاقدين معها حيث يقع على جميع المسؤولين وفي كل مستويات الإدارة الإلتزام و التكفل بإدارة و تسيير المرفق العمومي بطريقة دائمة و سليمة، و يكون ذلك من خلال التقيد بمواقيت العمل، و توفير الوسائل الكفيلة بسير المرفق بانتظام في كل الحالات ماعدا حالات القوة القاهرة³، و قد نصت المادة 186 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁴، على تحديد المدة الزمنية القانونية للعمل في المؤسسات و الإدارات العمومية وفق التشريع المعمول به، إذ أنه تختلف درجة الإستمرارية باختلاف وظيفة المرفق العمومي و الخدمة التي يقوم بها، فبعض المرافق العمومية تتطلب الخدمة الدائمة و المنتظمة، مثل الشرطة، الحماية المدنية، المستشفيات، و الأمن و الدفاع، الصيادلة... إلخ في حين أن هناك مرافق تتطلب العمل لساعات محدودة فقط و في أيام معينة كالتعليم، البريد، البنوك... إلخ⁵، و قد جاء في الأمر 03-06 السالف الذكر بعض الإستثناءات فيما يخص بعض الأسلاك بالنظر لخصوصية المصلحة التي يمكن فيها مطالبة الموظفين المنتمين لها بتأدية مهامهم ليلا في ساعات معينة وفق الشروط المحددة في القوانين

¹ - أحسن غربي، الخدمة العمومية الالكترونية على مستوى مرفق العدالة في الجزائر، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي برلين المانيا، العدد السابع، جويلية 2020، ص 58 .

² - سيد هومي أمينة، ربحان رمضان، مبدأ إستمرارية المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إجتماعي، 2016 - 2017، ص 02.

³ - بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة، ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 598.

⁴ - أنظر المادة 186 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره.

⁵ - مصطفى العياشي، نظام المناوبة لضمان سير المرفق العام في المؤسسات الصحية، مجلة معالم للدراسات القانونية و السياسية، العدد 04، جوان 2018، ص 155.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

الأساسية الخاصة بهذه الأسلاك و نصت أيضا المادة 188 من نفس الأمر المذكور سابقا¹ على إمكانية تقليص المدة القانونية للعمل بالنسبة للموظفين اللذين يقومون بنشاطات متعبة أو خطيرة، و تحدد هي الأخرى عن طريق التنظيم المعمول به، و يمكن أيضا دعوة الموظفين، لتأدية ساعات عمل إضافية و بمراعاة مدة العمل اليومية القصوى كما جاء في المادة 187 من الأمر نفسه²، و يكون ذلك في حالة الضرورة القصوى للمصلحة و بصفة إستثنائية وقد حددت هذه الساعات الإضافية بنسبة 20% من مدة العمل القانونية، كما جاء في المادة 189 أيضا من نفس الأمر السابق³، كما تحدد شروط العمل الليلي و كيفيات اللجوء إلى الساعات الإضافية و أيضا الحقوق المرتبطة بها عن طريق التنظيم حسب ما تضمنته المادة 190 من الأمر 03/06 السالف الذكر⁴، و هذا نظرا لما تتطلبه هذه المرافق لديمومة نشاطها دون إنقطاع أو توقف لأهميتها و حساسيتها، و ما تقتضيه المصلحة العامة كما يترتب على الإخلال بمبدأ الإستمرارية للمرافق العمومية من طرف الإدارة تحمل المسؤولية عما ينجم عن ذلك من أضرار بالنسبة للمنتفعين خاصة⁵، حيث تسلط عقوبات تأديبية على الموظفين بالإدارة، كما جاء في المادة 160 التي تنص على كل إخلال بالواجبات المهنية أو بالإنضباط⁶.

و كذلك المادة 161 و المادة 162⁷ التي تضمنت على تحديد العقوبة التأديبية حسب حسب درجة جسامة الخطأ و الظروف التي إرتكبت فيها، و كذلك مسؤولية الموظف المعني و النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العمومي وقد حددت المادة 163⁸ هذه العقوبات التأديبية إلى أربع درجات و يمكن أن تسلط عقوبات أخرى نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك حسب ما جاء في المادة

¹ - أنظر المادة 188 من الأمر 06-03، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره.

² - أنظر المادة 187 من الأمر 06-03، المرجع نفسه.

³ - أنظر المادة 189 من المرجع نفسه.

⁴ - أنظر المادة 190 من المرجع نفسه.

⁵ - بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة، ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 599.

⁶ - أنظر المادة 160 من الأمر 03/06، مرجع سبق ذكره.

⁷ - أنظر المادتين 161 و 162 من الأمر 06-03، مرجع سبق ذكره.

⁸ - أنظر المادة 163 المرجع نفسه.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

165¹، و تطبق هذه العقوبات التأديبية على الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 185 من الأمر 06-03 المذكور أعلاه².

كما أعطى المشرع الجزائري ضمانا آخر بخصوص³ أوقات العمل بالنسبة للأسلاك الحساسة التي ذكرنها سابقا كالشرطة و الحماية المدنية، و الأمن و الدفاع الوطني، الصيادلة... إلخ، هذه الاسلاك يجب ان تقدم خدماتها للأفراد بصفة دائمة و مستمرة دون إنقطاع أو توقف ليلا و نهارا، و كذلك في المناسبات الدينية و الوطنية؛ أي لا يمكنها التوقف عن أداء خدماتها ولو لفترة وجيزة و لهذا وضع لهم المشرع الجزائري قوانين و تشريعات تنظيمية من خلال الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁴، و كذلك المرسوم التنفيذي رقم 195/13⁵، الذي جاء لتشريع المناوبة من خلال تحديد الأحكام المطبقة على التعويض و على المناوبة لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية للصحة و اللذين يقومون بالمناوبة فيها، و كذلك تضمن إلزامية المناوبة في المؤسسات الصحية، كما خص المناوبة بنوع خاص حيث أبقى هذا النوع من الحضور الفعلي للمناوبة إلا في حالة الطلب وقد جاءت التعلية الوزارية رقم 05⁶، لتنظيم كيفية تطبيق المرسوم التنفيذي السالف الذكر، التي توضح تطبيقه فيما يخص تنظيم المناوبة و سيرها و تشكيلة فرق المناوبة و نقاط المناوبة المعنية و كذا واجبات المستخدمين الملزمين بالمناوبة.

¹ - أنظر المادة 165 المرجع الأمر 03/06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره.

² - أنظر المواد من 178 إلى 185 المرجع نفسه.

³ - مصطفى العياشي، نظام المناوبة لضمان سير المرفق العام في المؤسسات الصحية، مرجع سبق ذكره، ص 156.

⁴ - أنظر الأمر 03/06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره.

⁵ - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 13-195، المؤرخ في 10 رجب عام 1434 هـ، الموافق ل 20 ماي 2013، المتعلق بالتعويض عن المناوبة لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية للصحة، جريدة رسمية، العدد 27، الصادرة في 2013/05/22.

⁶ - أنظر التعلية رقم 05، و.ص.س.إ.م، المؤرخة في 04 نوفمبر 2013، المتضمنة كيفية تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 195/13.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

كما يجب على الإدارة أيضا توفير الوسائل الكفيلة بسير المرفق بانتظام أو تتمثل هذه الوسائل في وسائل بشرية و أخرى تقنية من خلال تأصيل العنصر البشري و كذلك إستخدام التكنولوجيا الحديثة¹، و كذلك تطوير وسائل الرقابة الإدارية لتحسين الجودة و السرعة في الحصول و كذا كسب رضا المرتفقين، و توجيه القيادة الإدارية إلى التدخل السريع لحماية الصالح العام و تقليل الأخطاء²، بالإضافة إلى ذلك نجد فكرة تحسن الخدمة العمومية إلى أساسها القانوني في المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن.

المبحث الثاني: الضمانات المتعلقة بمبدأ الاستمرارية

إن مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية من أهم المبادئ الأساسية الحاكمة لسير المرافق العمومية، لأنه المسؤول عن تقديم جملة من الخدمات للأفراد و تلبية حاجياتهم الضرورية بدون انقطاع أو توقف، كما أن هدف هذا المبدأ هو تحقيق المصلحة العامة، لذلك تفرض الدولة سيطرتها على مبدأ الاستمرارية لما له من تأثير على المرفق العمومي، لأن عدم استمرارية تقديم الخدمات يؤدي إلى خلل ينجم عنه عدة أضرار بالغة بالمصلحة العامة و بحقوق الأفراد، و لذلك وضع المشرع ضمانات تكفل حمايته، هذه الضمانات التشريعية و أخرى ضمانات قضائية و نظرا لأهمية هذا الجانب و للمزيد من التفصيل سنتناول في خلال هذا المبحث مطلبين أساسيين، حيث يتعلق المطلب الأول بالضمانات التشريعية في الظروف العادية و الظروف الاستثنائية و المطلب الثاني سنتطرق فيه إلى الضمانات القضائية.

المطلب الأول: الضمانات التشريعية

بما أن مبدأ الاستمرارية هو مبدأ أساسي يحدث في المرافق العمومية يجب تحقيقه لضمان تحقيق الخدمة للأفراد بدون توقف، لأنه إذا تم تعطيل سير المرافق العمومية يؤدي ذلك إلى عواقب وخيمة، لذلك كفل المشرع الجزائري مبدأ الاستمرارية بجملة من الضمانات هي

¹ - معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة و تحديات الواقع القانوني للجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 60.

² - معروف جهاد، المرجع نفسه، ص 64.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

الضمانات التشريعية التي سنتطرق إليها في فرعين على التوالي: ضمانات تشريعية في الحالة العادية (فرع أول) و ضمانات تشريعية في الحالة الاستثنائية (فرع ثاني).

الفرع الأول: الضمانات التشريعية في الظروف العادية

سنتناول في هذا الفرع الضمانات التشريعية في الظروف العادية، و التي تتمثل في تنظيم ممارسة حق الإضراب (أولا) و تنظيم ممارسة حق الاستقالة (ثانيا)، و حماية المال العام (ثالثا).

أولا: تنظيم ممارسة حق الإضراب

سنتطرق في هذه الدراسة إلى تعريف حق الإضراب و تبيان أهم شروط ممارسته

1- تعريف حق الإضراب:

يعرف الإضراب أنه امتناع العمال على أداء عملهم الملزمون بأدائه لمدة محدودة مع تمسكهم بمناصب عملهم لكي يقومون بإحداث ضغط و التأثير على السلطة المحققة لمطالبهم.

كما يعرف أيضا على أنه توقف جماعي عن العمل من طرف العمال بعد اتفاقهم من أجل إحداث ضغط و تأثير على الهيئة المستخدمة من أجل تلبية مطالبهم الاجتماعية و المهنية¹، ولقد ربط المشرع الجزائري وجود الإضراب بوجود النزاع الجماعي حسب المادة 24 من القانون 90-02، و اعتبره إجراء سلميا، و حق يمارسه العمال من خلال منظماتهم النقابية، التي تقوم بالدفاع عن مصالحهم الاجتماعية و الاقتصادية و المهنية، و حرص على تنظيم استخدامه بما لا يضر بمصالح صاحب العمل و بالمصلحة العامة².

¹ شايب الراس حياة، حق الإضراب في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، قسم الحقوق، تخصص قانون أعمال، 2016 - 2017، ص 08.

² راجع المادة 24 من القانون 02/90، المؤرخ في 06/02/1990، و المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب المعدل و المتمم، جريدة رسمية عدد 06، المؤرخة في 07/02/1990.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

فالإضراب حق دستوري له مكانته ضمن الدستور، وهذا ما أكدته الدستور الجزائري في نص المادة 71 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 و التي تضمنت النص على: " الحق في الإضراب معترف به، و يمارس في إطار القانون.

يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو أن يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني و الأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع¹. والتي أصبحت المادة 70 في التعديل الدستوري سنة 2020 مع تغيير في بعض المصطلحات الواردة في الفقرة الثانية والمتمثلة في استبدال مصطلح "الأعمال" بمصطلح "الأنشطة" واستبدال مصطلح "المنفعة" بمصطلح "المصلحة" و استبدال مصطلح "المجتمع" بمصطلح "الأمة".

كما نصت المادة 36 من قانون الأساسي للوظيفة العمومية على أن هذا الحق تكون ممارسته في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما².

من خلال نص المادة 70 من الدستور نلاحظ أن المؤسس الدستوري أعطى إمكانية للمشرع لمنع ممارسة الإضراب أو وضع قيود لممارسته، إذ بالرجوع إلى القانون الذي يحكم الإضراب نجد أن المشرع منع ممارسة حق الإضراب على بعض الميادين الحساسة في الدولة كما ذكر آنفا، كما حظر اللجوء إلى الإضراب على بعض الفئات المعنية من الموظفين، نظرا لأهمية دورهم في استمرارية تقديم الخدمات للجمهور و الحياة العامة، مثل القضاة، أعوان مصالح الأمن و الأعوان الميدانيين لمصالح الحماية المدنية و الجمارك و العاملين بالمصالح الخارجية لإدارة السجون، وهذا طبقا للمواد 53، 40، 38 من القانون 02-90 السالف الذكر³، و أيضا إلزام بعض القطاعات و المصالح التي يسمح فيها بممارسة حق الاضراب بضمان تقديم الحد الأدنى من الخدمة حماية لمبدأ استمرارية المرفق

¹ راجع المادة 71 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سبق ذكره.

² راجع المادة 36 من الأمر رقم 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره.

³ راجع المواد رقم 53، 40، 38 من القانون 02/90، مرجع سبق ذكره.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

العمومي، وقد تم النص على تقديم هذا القدر من الحد الأدنى من الخدمة في المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹.

2- شروط ممارسة حق الإضراب:

يعتبر الإضراب أخطر ما يهدد مبدأ الاستمرارية، رغم كونه حق مكفول دستوريا، لذا فلا يمكن ممارسته بصفة تلقائية بل لابد من توافر بعض الشروط فيه ليكون إضرابا قانونيا و شرعيا، و يمكن إجمال هذه الشروط في ما يلي:

أ- ضرورة استنفاد جميع إجراءات التسوية الودية:

بغرض الوقاية من النزاعات الجماعية داخل المؤسسات و الإدارات العمومية التي تؤدي إلى انقطاع خدماتها نصت المادة 16 من القانون رقم 02/90 على أنه: " إذا اختلف الطرفان في كل المسائل المدروسة أو بعضها يرفع ممثلوا العمال المسائل المستمر فيها الخلاف إلى:

- السلطات الإدارية المختصة في مستوى البلدية أو الولاية التي تنتمي إليها المؤسسات أو الإدارة المعنية.
- الوزراء أو ممثليهم المخولين إذا كانت المؤسسات أو الإدارات المعنية تدخل في نطاق اختصاصهم، أو إذا كان الخلاف الجماعي في العمل يكتسي طابعا جهويا أو وطنيا².

و بالتالي فإن إجراءات التسوية إجبارية تسبق الشروع في الإضراب، و يجب المرور على هذا الإجراء، فإن لم يتم اللجوء إليه يعتبر الإضراب غير شرعي و لكن يمكن لهذا الإجراء أن لا يجدي نفعاً، و بالتالي يلجأ المشرع لتطبيق إجراءات أخرى من أجل حماية استمرارية المرافق العمومية من النزاعات التي تكون داخل المؤسسات العمومية، يتمثل هذا الإجراء في الوساطة وقد نصت عليه المادة 10 من القانون 02/90 أنه: " الوساطة إجراء يتفق بموجبه

¹- راجع المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

²- راجع المادة 16 من القانون 02/90، مرجع سبق ذكره.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

طرفا الخلاف الجماعي على إسناد مصممة اقتراح تسوية ودية للنزاع إلى شخص من الغير يدعى الوسيط و يشتركان في تعيينه "1.

و في حالة عدم جدوى الإجراءات السابقين يمكن لأطراف النزاع اللجوء إلى إجراء آخر يتمثل في إجراء التحكيم و يكون عن طريق نص الطرفين، وقد نصت عليه المادة 02/13 من القانون رقم 90-02 والتي جاء فيها: " يصدر قرار التحكيم النهائي خلال الثلاثين يوما الموالية لتعيين الحكام، وهذا القرار يفرض نفسه على الطرفين اللذين يلزمان بتنفيذه "2.

حسب المواد 15، 16، 17، تتمثل المفاوضات الجماعية في التفاوض المباشر بين ممثلي العمال و ممثلي الإدارات العمومية، لأنها تكون عن طريق الحوار، وذلك راجع لأهمية التفاوض لوجود تنظيمات تعرف باسم النقابات العمالية³.

ب- شرط الجماعية في التوقف عن العمل:

إن حق الإضراب محمي دستوريا، فهو من حق كل مواطن في ممارسته لكن يجب أن يكون منظما من أجل خدمة العلاقات الجماعية للعمل عندما تكون في وضعية هشّة وهي منفردة، وبالتالي فإن الإضراب حركة جماعية و تضامن عمالي من أجل تحقيق المصالح المشتركة و الدفاع عنها، و لهذا فإن التوقف عن العمل من طرف عامل بمفرده عن تأدية مهامه لا يكون إضرابا قانونيا، حتى و إن كان هدفه الدفاع عن مطالب العمال المشتركة، و لذلك يجب تحقيق شرط التعدد في العمال المضربين من أجل إضفاء الصحة و المشروعية للإضراب، و كذلك أن يكون التوقف عن العمل فعليا لجميع العمال المضربين، الاستمرار

¹ - المادة 10 من القانون 90-02، مرجع سبق ذكره.

² - المادة 13 من القانون 90-02، مرجع نفسه.

³ - راجع المواد 15، 16، 17، من القانون نفسه.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

في أداء عملهم و لكن بصورة غير منتظمة، و شرط أيضا أن يكون إعلان الإضراب و تنظيمه و إدارته من قبل النقابة التمثيلية للعمال، و يكون تحت إشرافهم¹.

ج- الإشعار المسبق بالإضراب:

يقصد به القيام بإعلام صاحب العمل من ممثلي العمال الموافقين على الإضراب عن نيتهم في التوقف جماعيا عن أداء عملهم لممارسة الضغط على الهيئة المختصة في تحقيق مطالبهم المرجوة في إطار عملهم سواء مهنية أو اجتماعية أو اقتصادية و التي لا يزال الخلاف مستمرا بشأنها.

و ليكون الإشعار صحيحا، يجب أن يقدم من طرف النقابة أو الهيئة الممثلة للعمال في تنظيم عملية الإضراب، و يوجه الإشعار لصاحب العمل أي الجهة المختصة، وكذلك مفتشية العمل المختصة إقليميا.

و يودع الإشعار المسبق بالإضراب في الأجل المحدد قانونا للتوقف عن العمل وهو خلال ثمانية (8) أيام كحد أدنى، ويجوز تمديد الفترة المحددة سواء عن طريق الاتفاق بين طرفي النزاع، أو بواسطة إدارة ممثلي العمل، فهو شرط إلزامي يضاف على الإضراب الشرعية لا يجب إهماله أو مخالفته، لأنه يؤدي إلى بطلانه في حالة عدم استيفائه لجميع

¹ - بوسعيدة دليلة، الإضراب المهني بين المشروعية و اللامشروعية في القانون الجزائري و القانون الفرنسي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2019/02/28.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

إجراءاته¹، وهو ما نصت عليه المواد 29، 30، 31 من القانون 02/90².

د- التسخير الإداري:

وهو تصرف قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة، تقوم من خلاله السلطة الإدارية المختصة³، لمنع الإضراب أو وقفه و إجبار العمال على استئناف عملهم، للحفاظ على النظام العام المتمثل في الأمن العام و الصحة العامة و السكنية العامة، وكذلك لحماية مبدأ استمرارية المرافق العمومية، التي توفر الحاجيات الحيوية للمواطنين، والحفاظ على المصلحة العامة⁴، وبالتالي يستند إلى أساس تشريعي في القانون الجزائري الذي نص عليه في المادة 41 من القانون 02/90⁵. ونصت المادة 57 من الدستور على إمكانية منع و تقييد المشرع

¹ - شايب الراس حياة، حق الإضراب في القانون الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص ص 22 - 23.
² - المادة 29 من القانون 90-02، مرجع سبق ذكره، تنص على أنه: " يشرع في الإضراب المتفق عليه، حسب الشروط المنصوص عليها في المادتين 27 و 28 أعلاه لدى إنتهاء أجل الإشعار المسبق بالإضراب ".
المادة 30 من القانون نفسه تنص على أنه: " تحسب مدة الإشعار المسبق بالإضراب ابتداء من تاريخ إيداعه لدى المستخدم و إعلام مفتشية العمل المختصة إقليميا ".

تحدد هذه المدة عن طريق المفاوضة ولا يمكن أن تقل على ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ إيداعه ".
المادة 31 من القانون نفسه تنص على أنه: " يلتزم المستخدم و ممثلوا العمال، بمجرد إيداع الإشعار المسبق بالإضراب، بإتخاذ التدابير اللازمة لضمان المحافظة على المنشآت و الأملاك و ضمان أمنها و يعين الطرفان العمال الذين يتكفلون بهذه المهام ".

³ - بوسعيدة دليلة، الإضراب المهني بين المشروعية و اللامشروعية في القانون الجزائري و القانون الفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص 262.

⁴ - بوسعيدة دليلة، المرجع نفسه، ص 261.

⁵ - نصت المادة 41 من القانون 02/90، مرجع سبق ذكره على أنه: " عملا بالتشريع الساري المفعول، يمكن أن يؤمر بتسخير العمال المضربين الذين يشغلون، في الهيئات أو الإدارات العمومية أو المؤسسات، مناصب عمل ضرورية لأمن الأشخاص و المنشآت و الأملاك، لضمان إستمرار المصالح العمومية الأساسية في توفير الحاجيات الحيوية للبلاد، أو الذين يمارسون أنشطة لازمة لتمويل السكان ".

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

لحق الإضراب على بعض المجالات منها الدفاع الوطني و الأمن، و جميع الخدمات و الأعمال العمومية التي تحقق المصلحة العامة الحيوية للبلد¹.

تجدر الإشارة إلى أن عدم الامتثال لأمر التسخير الذي تتخذه السلطة المختصة يعد خطأ جسيماً، تترتب عليه المتابعات التأديبية وحتى الجزائية إذا اقتضى الأمر طبقاً لنص المادة 42 من القانون 02/90 السالف الذكر².

هـ - ضمان الحد الأدنى من الخدمة:

هو عبارة عن منع جزئي من الإضراب، لأنه يخص بعض العمال و ذلك راجع لأهمية و استراتيجية الوظائف التي يشغلونها، التي يشكل انقطاعها خطراً على استمرارية الخدمة العمومية و المصلحة العامة، حتى و إن كانت لفترة مؤقتة، وكذلك يعتبر جزئياً لأنه يتعلق بأداء جزء من النشاط، أي أنه يعني القيام بالعمل الضروري فقط لاستمرارية الخدمة³، وقد نصت عليه المواد من 37 إلى 40 من القانون 02/90 و ذلك ضماناً و حفاظاً من المساس بمبدأ استمرارية المرافق العمومية، و الحفاظ على ديمومة تقديم الخدمة بتقديم الحد الأدنى من الخدمة، كما يعتبر عدم تقديم الحد الأدنى من الخدمة المفروضة على العامل المعني خطأ مهنياً جسيماً، فالمادة 37 منه تبيّن مبررات رفضه⁴، و تضمن نص المادة 38 ميادينه أي المرافق العمومية الأساسية التي يعتبر أداء قدر أدنى من الخدمة فيها التزاماً

¹ - المادة 57 من دستور 2016، مرجع سبق ذكره، " الحق في الإضراب معترف به، و يمارس في إطار القانون، يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدوداً لممارسته في ميادين الدفاع الوطني و الأمن أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع ".

² - المادة 42 من القانون 90-02، مرجع سبق ذكره، تنص على أنه: " يعد عدم الإمتثال لأمر التسخير خطأ جسيماً، دون المساس بالعقوبات المنصوص عليها في القانون الجزائري ".

³ - بوسعيدة دليّة، الإضراب المهني بين المشروعية و اللامشروعية في القانون الجزائري و القانون الفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص 236.

⁴ - المادة 37 من القانون 90-02 مرجع سبق ذكره، نصت على أنه : " إذا كان الإضراب يمس الأنظمة التي يمكن أن يضر إنقطاعها التام إستمرار المرافق العمومية الأساسية أو يمس الأنشطة الإقتصادية الحيوية أو تموين المواطنين أو المحافظة على المنشآت و الأملاك الموجودة، فيتعين تنظيم مواصلة الأنشطة الضرورية في شكل قدر أدنى من الخدمة إجباري أو ناتج عن مفاوضات أو إتفاقيات أو عقود كما نصت على ذلك المادتان 38 و 39 أدناه ".

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

إجبارياً¹، أما بخصوص المادة 39 فتتعلق بالوسائل القانونية المسموح بها لفرض الحد الأدنى من الخدمة و تنظيمه².

و المادة 40 تضمنت جزاء رفض تنفيذ الالتزام بالحد الأدنى من الخدمة من طرف العمال المعنيين³، لا سيما أن ضمان الحد الأدنى للخدمة أصبح مبدأ دستوري منصوص عليه في المادة 27 من التعديل الدستوري 2020⁴.

و - ضمان أمن و سلامة أماكن العمل و عدم عرقلة حرية العمل:

إضافة إلى الشروط السابقة قام المشرع الجزائري بوضع شرط أساسي على عاتق النقابة و العمال ينبغي مراعاته، و ذلك باتخاذ كافة الاحتياطات و الإجراءات اللازمة لضمان أمن و سلامة أماكن العمل، و عدم تعريضها لأي ضرر أو تخريب أو إتلاف، أو المساس بالأموال العقارية و المنقولة و المنشآت التابعة لصاحب العمل⁵، وفي حالة مخالفة هذه

¹ - المادة 38 من القانون 90-02 مرجع سبق ذكره، تنص على أنه : " ينظم قدر أدنى من الخدمات الإجبارية في المجالات التالية:

- المصالح الإستشفائية المناوبة، ومصالح الإستعجالات و توزيع الأدوية.
- المصالح المرتبطة بسير الشبكة الوطنية للمواصلات السلكية و اللاسلكية و الإذاعة و التلفزة.
- المصالح المرتبطة بإنتاج الكهرباء و الغاز و المواد البترولية و الماء و نقلها و توزيعها.
- المصالح البلدية لرفع القمامة.....مصالح الإدارة العمومية التي تتولى الأنشطة الدبلوماسية.

² - المادة 39 من القانون نفسه، تنص على أنه: " يحدد القدر الأدنى من الخدمة في ميادين النشاط المنصوص عليها في إتفاقية أو عقد إجتماعي دون المساس بالإحكام الواردة في المادة 38 أعلاه."

³ - نصت المادة 40 من القانون 02/90، مرجع سبق ذكره، على أنه: " يعد رفض العامل المعني القيام بالقدر الأدنى من الخدمة المفروضة عليه خطأ مهنيا جسيما".

⁴ - تضمنت المادة 27 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سبق ذكره، مايلي: " تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات و بدون تمييز.

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية و التكيف المستمر، و التغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الإقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة.

⁵ - شايب الراس حياة، حق الإضراب في القانون الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 23.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

الشروط من طرف العمال المضربين يترتب عليهم مسؤولية مدنية أو جزائية كما جاء في نص المادة 02/55 من القانون 90-102¹.

كما يمنع أيضا على العمال المضربين كل فعل من شأنه عرقلة حرية العمل من خلال منع العامل أو المستخدم أو ممثله من الالتحاق بعمله، هذا حسب ما جاء في نص المادة 34 من القانون 90-202²، وكذلك نصت المواد 35 و 36 من نفس القانون فيما يخص أيضا عرقلة حرية العمل، لأنه وجب على العمال المضربين مراعاة كافة الإجراءات القانونية المنصوص عليها و ذلك تحقيقا لشرعية الإضراب، وممارسته في حدود ما ينص عليه القانون³.

ثانيا: تنظيم حق الاستقالة

سنتناول من خلال دراستنا لحق الاستقالة تعريفها ثم شروط ممارستها وذلك على النحو التالي:

¹ - تنص المادة 55 في فقرتها الثانية من القانون 02/90، مرجع سبق ذكره على أنه: " ترفع هاتان العقوبتان من ستة أشهر على ثلاث سنوات حيسا و من 200000 إلى 5000000 دج غرامة مالية، أو ترفع إحداهما، إذا صاحب التوقف التشاوري الجماعي عن العمل عنف أو اعتداء على الأشخاص أو الممتلكات " .

² - المادة 34 من القانون نفسه، تنص على أنه: " يعاقب القانون على عرقلة حرية العمل. و يعد عرقلة لحرية العمل كل فعل من شأنه أن يمنع العامل أو المستخدم أو ممثليه من الالتحاق بمكان عمله المعتاد أو يمنعه من إستئناف ممارسة نشاطهم المهني أو من مواصلته بالتهديد أو المناورات الإحتيالية أو العنف أو الإعتداء " .

³ - المادة 35 من القانون نفسه، تنص على أنه: " يمنع العمال المضربون عن إحتلال المحلات، المهنية للمستخدم، عندما يستهدف هذا الإحتلال عرقلة حرية العمل. و في هذه الحالة، يمكن إصدار أمر قضائي بإخلاء المحلات بناء على طلب المستخدم " .

المادة 36 من القانون نفسه تنص على أنه: " تشكل عرقلة حرية العمل كما يشكل رفض الإمتثال لتنفيذ أمر قضائي بإخلاء المحلات المهنية خطأ مهنيا جسيما، دون المساس بالعقوبات الجزائية " .

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

1- تعريف الاستقالة:

تعرف الاستقالة بأنها ترك الموظف لوظيفته بحرية و بصفة نهائية، و ذلك يكون بموجب طلب مقدم من طرف الموظف إلى جهة الإدارة التابع لها، يعرب فيه الموظف عن رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية¹.

و تعرف أيضا بأنها سبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف بالإدارة التابع لها، برغبته و إرادته في ترك الخدمة نهائيا، وذلك قبل انتهاء المدة القانونية المحددة لها².

فالاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي تضمنه الأمر 06-03 من خلال المادة 217 منه³، و كذلك المادة 218 التي تضمنت أنه: " لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية"⁴، و تنص كذلك المادة 219 منه على أن قبول الاستقالة من قبل الإدارة المختصة يترتب عليه إنهاء المهام التي يقوم بها الموظف بصفة نهائية، و لهذا فقبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها من طرف الموظف⁵، أما بخصوص المادة 220 فتضمنت: قبول الاستقالة يكشف قبول الإدارة بإنهاء الرابطة الوظيفية مع الموظف تحقيقا لرغبته، فهذا القبول الصريح من طرف الإدارة مرتبط بصفة مباشرة باستمرارية المرفق العمومي⁶.

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 215.

² - فرطاس الزهرة، المرفق العمومي بين تنوع معايير تقسيمه و المبادئ المتحكمة في سيره، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، العدد الأول، يونيو 2016، ص 144.

³ - المادة 217 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره.

⁴ - راجع المادة 218 من الأمر نفسه.

⁵ - راجع المادة 219 من الأمر نفسه.

⁶ - راجع المادة 220 من الأمر نفسه.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

2- شروط ممارسة حق الاستقالة:

لممارسة حق الاستقالة و تكون صحيحة و مقبولة يجب أن تتوفر على عدة شروط نتعرف عليها كآآتي:

أ- أن تكون صادرة عن الإرادة الحرة للموظف:

وهي عملية إرادية يجب على الموظف إثارتها لوضع حد للخدمة التي يؤديها، بواسطة طلب يرفع للجهة المختصة التي تصدر قرار إداري بقبول طلب الموظف بالاستقالة، فطلب الاستقالة مظهر من مظاهر إرادة الموظف في اعتزاله لخدمته، و قرار قبول هذا الطلب يعتبر مظهرا من مظاهر إرادة الرئيس الإداري في قبول هذا الطلب، و كان لزوم صدور هذا الطلب، و قرار قبوله برضا صحيح يفسد بكل ما يفسد الرضا من عيوب¹.

و لذلك يجب تقديم طلب الاستقالة برغبة و قناعة الموظف و بكل صدق لأن الاستقالة المقدمة من طرف الموظف تحت الإكراه المادي أو المعنوي، و التضليل بطريقة غير مشروعة، ولا يمكن مقاومتها، و من شأنها أن تفقده " صوابه " و حسن التقدير و أيضا في حالة ما إذا كان طالب الاستقالة يشكو من انهيار و إحباط نفسي فتكون الاستقالة باطلة².

ب- أن يكون طلب الاستقالة خطيا:

إن الاستقالة الصحيحة و السليمة مشروطة بوجود طلب فعلي صريح صادر عن الموظف، بعبارة واضحة لا لبس ولا غموض فيها، و يقدم إلى الإدارة التابع لها، و لكن في حالة ما إذا كان الموظف في الخارج بإمكانه تقديم استقالته إلى القنصل، لأنه يعتبر قانونا و صلة وصل بين إدارة الدولة الممثل لها، و مواطنيه المتواجدين في الخارج لجهة تقبل الطلبات، و بالتالي يعتبر طلب الاستقالة المقدم إليه مقدما من مرجع صالح، و كذلك تعتبر الاستقالة الشفهية لا قيمة لها إطلاقا، وفي حالة صدور قرار من طرف السلطة

¹ - سهام معاشو، نعيمة بن جمعية، حق الاستقالة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة الجبلاي بونعامة، خميس مليانة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 24 جوان 2019، ص 28.

² - يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع و الاجتهاد، ج 6، ط 1، 2004، ص 694.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

الإدارية المختصة بقبول استقالة الموظف الذي عبر عن استقالته شفهيًا، فإن القرار الصادر عنها يكون معيبًا لتجاوزه حد السلطة و يعتبر باطلا حيث جاء في قرار للمحكمة الإدارية العليا الأردنية بأنه: "إن مخالفة مجلس الوزراء للقانون بإصداره قرار قبول استقالة المدعي التي لم يقدمها أصلاً، يجعل قراره منعماً بل يكون باطلاً...".

ج- موافقة الإدارة على طلب الاستقالة:

لقد تم النص على هذا الشرط في المادة 219 من الأمر 06-03 التي جاء فيها بأن الموظف يجب عليه الاستمرار في أداء مهامه الوظيفية إلى غاية صدور القرار بقبول طلب استقالته من طرف السلطة المختصة التي لها صلاحية التعيين، لأنه عند قبول الاستقالة المقدمة بشكل مكتوب و صريح من الجهة التي لها صلاحية التعيين لا يمكن الرجوع عنها، لأن الاستقالة لا يترتب عنها أي أثر إلا بعد قبولها من قبل السلطة المخولة بذلك، مع احترام أجل اتخاذ القرار خلال شهرين كأقصى مدة ابتداء من تاريخ إيداع الطلب.

و لكن يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تؤجل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين (02) آخرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول، وذلك في حالة الضرورة الملحة للمصلحة العامة، و بعد انقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية¹.

و بخصوص الموظف المحال على المتابعة التأديبية، لا يجوز للجهة الإدارية قبول طلب الاستقالة في كلتا الحالتين عند الإحالة إلى المتابعة التأديبية سابقة أو لاحقة بها، فإن قدم الموظف استقالته بعد إحالته على المتابعة التأديبية يلزم عليه ألا يقوم بتقويت فرصة الإفلات من المتابعة التي يمكنها الانتهاء بانتهاء خدمته أو إحالته إلى المعاش، و لكن إذا قدمت الاستقالة قبل إحالته إلى المتابعة، و لم يصدر القرار من الجهة الإدارية المختصة بقبولها، لا يجوز قبولها، و بالتالي يمكن لجهة المتابعة أن تصدر عقوبة تأديبية بانتهاء خدمة الموظف و إحالته إلى المعاش².

¹ - راجع المادة 219 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره.

² - سهام معاشو، نعيمة بن جمعية، حق الإستقالة في القانون الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 30.

ثالثا: حماية المال العام

تستعين الإدارة بالعنصر البشري عند ممارستها لوظائفها و المتمثلة في الموظفين و العمال، فهي لا تستطيع بواسطة العنصر البشري وحده تحقيق غايتها بل لابد أن تكملته بالعنصر المالي الذي يتمثل في الأموال العامة، و هذه الأخيرة مخصصة للمنفعة العامة و لهذا يجب توفير الحماية اللازمة لهذه الأموال حتى لا تتعطل الغايات المرجوة منها، و لهذا سنتطرق إلى تعريف المال العام ثم إلى الحماية القانونية للمال العام.

1- تعريف المال العام:

تعتبر أموال عامة كل الأموال التابعة للدولة سواء عقارات أو منقولات التي تخصص بالفعل، أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة، أو الإدارة، أو لمؤسسة عمومية، أو هيئة ذات طابع إداري، و كذلك فيما يخص المؤسسة الاشتراكية، أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو كذلك لتعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية و هذا حسب المادة 688 من القانون المدني، و بهذا فإن الأموال العامة للدولة محمية من طرف المشرع لأنها تحقق المصلحة العامة¹.

كما تعرف أيضا بأنها كل مال مملوك للدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة، سواء كانت إقليمية أو مرفقية بوسيلة قانونية مشروعة، سواء كان هذا المال عقارا أم منقولا، و تم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة بموجب قانون أو نظام أو قرار إداري صادر عن الوزير المختص².

2- الحماية القانونية للمال العام:

في سبيل استمرارية المرافق العمومية أضفى القانون حماية خاصة و متميزة على أملاك الدولة و أموال الإدارات العمومية و هذه الحماية هي حماية مدنية كفلها القانون المدني و حماية جنائية كفلها قانون العقوبات، وذلك تحقيقا للمصلحة العامة، سنتعرف على هذه الحماية كالآتي:

¹ - المادة 688 من الأمر 75-58، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، مرجع سبق ذكره.

² - نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 383.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

أ- الحماية المدنية:

يقصد بالحماية المدنية للمال العام، كل ما تضمنه القانون المدني من حماية للمال العام حتى يؤدي دوره في خدمة المصلحة العامة، وقد نص القانون الجزائري فيما يخص الأموال و أملاك الإدارة العامة المخصصة للمنفعة العامة على الحماية المدنية في نص المادة 688 من القانون المدني¹، كما نصت المادة 689 من نفس القانون السالف الذكر على أنه: " لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم، غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط إدارتها، و عند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها"².

و لهذا سنتطرق لعناصر هذه الحماية و المتمثلة في ما يلي:

➤ عدم قابلية التصرف في المال العام

حسب هذه القاعدة تكون الأموال العامة مملوكة للإدارة وحدها و يكون تابعا لها، فهو مخصص للمصلحة العامة لذلك لا يمكن للإدارة أن تتصرف فيها بما يتعارض مع المصلحة العامة المخصصة لها، سواء كان بمقابل أو بدون مقابل، و لكن إن أرادت الإدارة التصرف بالمال العام يجب عليها تجريده من صفته العامة إلى الخاصة، لأن تصرفها فيه وهو بصفته العامة يعتبر تصرفا باطلا.

ولهذا فالإدارة يمكنها التصرف في المال العام إذا كان هذا التصرف لا يتعارض مع المصلحة العامة و من أمثلة ذلك: المبادلات التي ينتقل بها المال العام من ولاية الدولة إلى ولاية الأشخاص الإدارية الأخرى، كالمدن و المحافظات و القرى، و كذلك عقود الامتياز الخاصة بمرفق عمومي³.

¹- راجع المادة 688 من الأمر 75-58، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، مرجع سبق ذكره.

²- راجع المادة 689 من الأمر نفسه.

³- نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 397.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

و لكن يوجد استثناء أيضا على هذه القاعدة على أنه يمكن التصرف في الأموال العامة المتمثلة في الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية القابلة للتنازل عنها و كذلك التصرف فيها و الحجز عليها، وهذا حسب القواعد المعمول بها في التجارة ماعدا جزء من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمة رأس المال التأسيسي للمؤسسة و هذا حسب ما جاء في نص المادة 02/20 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹، وهذا كاستثناء على الحماية القانونية للأموال العامة.

➤ قاعدة عدم جواز تملك المال العام

وهي قاعدة تمنع انتقال ملكية المال العام للغير من الأفراد، وعدم التصرف فيه، و كذلك لا يجوز اكتساب ملكيته بالتقادم أي حيازته و وضع اليد عليه لفترة من الزمن، لأنه يترتب على التقادم بمرور الزمن انتقال الملكية للغير، وبالتالي يتعارض مع تخصيصه للمصلحة العامة، وهذا حسب ما جاء في المادة 689 من القانون المدني².

➤ قاعدة عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام

يحتاج كل مرفق عمومي للقيام بنشاطاته إلى أموال، سواء عقارات أو منقولات، ولو خضع المرفق العمومي في مجال الحجز للقواعد العامة يؤدي ذلك إلى اتخاذ إجراءات الحجز على الممتلكات، وبالتالي إلحاق الضرر بالمنفعين من خدمات المرفق العمومي، و لهذا وجب أن تخضع أموال المرفق العمومي إلى نظام قانوني مميز بهدف المحافظة عليها، و إمكانية تقديم الخدمة للجمهور³، كما لا يجوز الحجز على الأموال العامة، و اتخاذ طرق

¹ - المادة 02/20 من القانون رقم 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية المعدل و المتمم، ج ر، عدد 02، الصادرة في : 13 يناير 1988.

² - راجع المادة 689 من الأمر 75-58، المتضمن القانون المدني مرجع سبق ذكره

³ - بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، 2014، ص 44.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

التنفيذ الجبري ضدها، لأنه يترتب على حجزها بيعها إجبارياً لتسديد الديون التي وقع الحجز لأجلها¹.

وقد نصت المادة 689 من القانون المدني السالفة الذكر على عدم جواز الحجز على الأموال العامة وكذلك نصت المادة 336 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على الأموال غير القابلة للحجز و التي من بينها: الأموال العامة المملوكة للدولة، أو للجماعات المحلية، أو للمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك...².

لكن يجوز الحجز على الأموال العامة المملوكة للمؤسسات الاقتصادية كما جاء في المادة 01/20 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية المعدل و المتمم، ولكن في حدود معينة و حسب القواعد المعمول بها³.

ب- الحماية الجنائية

و يقصد بها الأحكام و القواعد التي نص عليها قانون العقوبات أو قوانين أو أنظمة أخرى، من أجل تجريم التعدي على الأموال العامة من طرف الأفراد، ومعاقبتهم على مخالفتهم لهذه القواعد و الأحكام، وذلك بهدف حماية الأموال العامة من كل تعدي أو أي ضرر من أجل المحافظة على تخصيصه للمنفعة العامة⁴ حيث يفرض قانون العقوبات عقوبات مشددة على كل مساس بالأموال و أملاك المرافق العامة، خاصة إذا كانت ماسة بالاقتصاد الوطني⁵.

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 398.

² - راجع المادة 336 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 18 صفر 1429 هـ الموافق ل 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جريدة رسمية عدد 21، مؤرخة في 2008/04/23.

³ - راجع المادة 01/20 من القانون رقم 88-01، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية المعدل و المتمم، مرجع سبق ذكره.

⁴ - نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 399.

⁵ - محمد بعلي الصغير، القانون الإداري، " التنظيم الإداري، النشاط الإداري " مرجع سبق ذكره، ص 231.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

وقد جاء في نص المادة 396 مكرر من قانون العقوبات أنه: " تطبق عقوبة السجن المؤبد إذا كانت الجرائم المذكورة في المادتين 395 و 396 تتعلق بأملك الدولة و بأملك الجماعات المحلية..."¹، و نصت المواد 397، 401، 405، 455 من قانون العقوبات كذلك على حماية الأموال العامة بهدف ضمان استمرارية المرافق العامة و تحقيقا للمصلحة العامة².

الفرع الثاني: الضمانات التشريعية في ظل جائحة كورونا " كوفيد - 19 "

يرتكز مبدأ إستمرارية المرفق العمومي على ضمان حق المستفيدين من الحصول على خدمات المرفق العمومي بشكل دائم و منتظم، غير أن إنتشار وباء فيروس كورونا المستجد (كوفيد - 19) في العالم و وصوله للجزائر من خلال حالات وافدة، فرض على السلطات العمومية إتخاذ جملة من الإجراءات و التدابير الإحترازية و الوقائية بهدف الحفاظ على النظام العام الصحي من جهة و لضمان مبدأ إستمرارية المرفق العمومي من جهة أخرى لهذا سنتطرق من خلال هذه الدراسة إلى ضمان الحد الأدنى من القطاع العام و الخاص و تنظيم نقلهم (أولا) و تسخير الأشخاص و الممتلكات لإستمرارية تقديم الخدمات (ثانيا) و تأطير الأنشطة لتمويل المواطنين و إلزام المؤسسات في الخدمات الأساسية (ثالثا).

أولا: ضمان الحد الأدنى من المستخدمين في القطاع العام والخاص و تنظيم نقلهم

لتمكين المرافق العمومية من تقديم خدمات للمنتفعين يجب توفر مستخدمين لتسيير هذه المرافق و ضمان استمراريتهما في تقديم خدماتها و كذلك لضمان حد أدنى من الخدمة في تقديم الخدمات الأساسية و الضرورية، و في ظل التدابير المتخذة في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19)، و ضمانا للحد الأدنى من تقديم الخدمة و كذلك المستخدمين، يجب منح العطل الاستثنائية لهم في الإدارات العمومية و المؤسسات

¹ راجع المادة 396 مكرر من الأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم، مرجع سبق ذكره.

² راجع المواد 397، 401، 405، 455، من الأمر نفسه.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

العامّة، و تكون مدفوعة الأجر لفائدة المستخدمين، و امتد كذلك هذا الإجراء إلى مستخدمي القطاع العمومي الاقتصادي و القطاع الخاص، كما يتعين الإبقاء على نسبة 50% من المستخدمين في الإدارات و المرافق العمومية في الخدمة بهدف ضمان استمرارية تقديم الخدمات الضرورية للمنتفعين.

و بخصوص العطل الاستثنائية المدفوعة الأجر يجب منحه حسب الأولويات، إذ تعطى الأولوية للمرأة الحامل والمربية للأطفال الصغار والأشخاص المصابين بأمراض مزمنة...إلخ.

و لكن توجد بعض القطاعات الحيوية لا يستفيد مستخدميها من العطل الاستثنائية مدفوعة الأجر و المتمثلة في ما يلي:

- قطاع الصحة: الذي يعتبر مرفق حيوي لتقديمه خدمات للمنتفعين بشكل مستمر و في جميع الأوقات سواء في الدوام الرسمي أو خارج الدوام و ذلك عن طريق نظام المناوبة وذلك ضمانا لمبدأ استمرارية مرفق الصحة في تسييره و تقديمه لخدماته للمنتفعين، و ذلك راجع لكونه مرفق عمومي حساس يجب الحفاظ على استمراريته.
- مرفق الأمن الوطني و مرفق الحماية المدنية.
- مرفق الجمارك و مصالح مراقبة الجودة و قمع الغش.
- مرفق إدارة السجون.
- المديرية العامة للمواصلات السلكية و اللاسلكية.
- مرفق الصحة البيطرية و مرفق الصحة النباتية.
- مرفق النظافة و التطهير و مرفق المراقبة و الحراسة¹.

¹ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 21 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، جريدة رسمية رقم 15 مؤرخة في 21 مارس سنة 2020.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

و تم الاستمرار بهذا الإجراء في فترات العمل بنظام الوقاية، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي¹ رقم 20-159 الذي نص في المواد 14، 15، 16 برفع الإجراء الخاص بالعتل الاستثنائية مدفوعة الأجر، و التي تخص مستخدمي المؤسسات و الإدارات العمومية و مستخدمي القطاع الاقتصادي العمومي و الخاص، و لكن يوجد استثناء متعلق باستمرار العطل الاستثنائية الممنوحة للنساء الحوامل و كذلك اللواتي يتولون تربية الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 14 سنة و بالتالي فإن هدف هذا الإجراء هو خلق التوازن بين مقتضيات استمرارية المرفق العمومي بشكل منتظم و بدون انقطاع، و كذلك إجراء وقائي من فيروس كورونا (كوفيد- 19) المستجد، عن طريق إحداث التباعد الجسدي بين المستخدمين خلال عملهم و قلة احتكاكهم ببعضهم بهدف التقليل من خطر العدوى داخل المرافق العمومية، وهذا كان من أحد أسباب اللجوء إلى استخدام نظام الإدارة الإلكترونية لضمان تحقيق الاستمرارية المرفقية في أداء مهامها و خدماتها بشكل مستمر و منتظم و بدون توقف حسب ما جاء في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 التي حثت على تشجيع العمل عن بعد.

ثانيا: تسخير الأشخاص و الممتلكات لاستمرارية تقديم الخدمات

يختص الوالي بتسخير الأشخاص و ممتلكاتهم للمساهمة في مواجهة و مكافحة انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) المستجد، و كما نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على قرارات التسخير التي يصدرها الوالي المختص إقليميا و المتعلقة بما يلي:

- تسخير مستخدمي أسلاك الصحة و المعترين التابعين للمؤسسات الصحية العمومية و الخاصة.

¹ - مرسوم تنفيذي 20-159 مؤرخ في 13 يونيو 2020، يتضمن تعديل الحجر المنزلي والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، جريدة رسمية رقم 35 مؤرخة في 14 يونيو 2020.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

- تسخير المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني و الحماية المدنية و الوقاية الصحية و النظافة العمومية، و المستخدمين التابعين لكل سلك معني بتدابير الوقاية من وباء كورونا (كوفيد- 19) و مكافحته.
 - تسخير كل شخص يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية و المكافحة ضد الوباء، بالنظر لمهنة الشخص أو خبرته المهنية في هذا المجال.
 - تسخير كل وسيلة من وسائل نقل الأشخاص التي يراها ضرورية لنقل الأشخاص سواء كانت وسيلة النقل عامة أو خاصة، و بغض النظر عن طبيعتها، و أيضا تسخير أي وسيلة نقل يمكن أن تستعمل في النقل الصحي أو يتم تجهيزها لهذا الغرض، وذلك لنقل الأشخاص المصابين بالوباء أو المشكوك في إصابتهم أو كل شخص معني بالحجر الصحي سواء كانت الوسيلة عامة أو خاصة.
 - تسخير كل مرفق إيواء أو الفنادق أو أي مرفق آخر يستعمل في الإيواء سواء كانت هذه المرافق عامة أو خاصة، إذ تستعمل في إيواء الأشخاص المعنيين بالحجر الصحي.
 - تسخير أي منشأة عمومية أو خاصة بغرض ضمان الحد الأدنى من الخدمات المقدمة للمواطنين، إذ يتعين استمرار تقديم الخدمات الأساسية ولو بالحد الأدنى من الخدمات.
- إضافة إلى ذلك و حفاظا على مبدأ استمرارية المرافق العمومية، تضمن المرسوم التنفيذي¹ رقم 20-70 في مادته الأولى و التي نصت على إجراء متعلق بكيفيات تعبئة المواطنين لمساهماتهم و مشاركتهم في الجهد الوطني للوقاية من انتشار الوباء و مكافحته، و يتم ذلك بإحصاء جميع الموارد البشرية سواء في القطاع العام أو الخاص من طرف السلطات العمومية و المركزية و المحلية التي يتعين عليهم تعبئتها في أي وقت، و جعلها مستعدة للاستعانة بها عند الحاجة بحسب المتطلبات المعبر عنها، و كذلك الالتزام بفتح قوائم لفائدة الأطباء و الشبه طبيين الخواص و المتطوعين في المؤسسات الصحية العمومية، على أن تحين القائمة يوميا و تقوم لجنة ولائية مكلفة بتنسيق و تنظيم و تأطير عملية التطوع و تعبئة المواطنين، للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) و

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 20-70، مؤرخ في 21 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، جريدة رسمية رقم 15 مؤرخة في 21 مارس سنة 2020.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

مكافحته تحت رئاسة الوالي، و ذلك ضمانا قانونية للحفاظ على استمرارية المرافق العمومية في ظل انتشار وباء فيروس كورونا المستجد، إذ سيساهم الأفراد في استمرارية المرافق العمومية في الأزمات و الحالات الاستثنائية، و ذلك بعلم و موافقة من السلطات العمومية المختصة و لكن بصفتهم كموظف عام بالمرافق العامة، فالسلطة العمومية المعنية بالتنظيم و التأطير لعملية التطوع و التعبئة و هذا الإجراء مختلف عن إجراء التسخير إذ تلجأ إليه السلطات العمومية المختصة بإرادتها المنفردة، بغض النظر عن موقف الأشخاص المسخرين و ممتلكاتهم.

و إضافة إلى ذلك أيضا تم تمديد العمل وفقا لإجراء التسخير تطبيقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي¹ رقم 20-86 و التي نصت على تمديد تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) المنصوص عليها في المواد من 03 إلى 10، كما ذكرنا سابقا من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، من بينها قرارات التسخير التي يصدرها الوالي المختص، فيما يخص الأشخاص و ممتلكاتهم.

ثالثا: تأطير الأنشطة لتمويل المواطنين و إلزام المؤسسات في الخدمات الأساسية

لقد تم النص على إجراء تأطير الأنشطة التجارية و تموين المواطنين من خلال نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 70/20، كذلك في المادة 11 التي نصت على الاستثناء الذي يرد غلق الأنشطة التجارية، حيث أنه ورد لصالح تموين المواطنين بالمواد الأساسية التي لا يستغنى عنها و المتمثلة في المواد الغذائية الخاصة بالمخابر، الملبات و محلات البقالة، الخضر و الفواكه، اللحوم، مواد الصيانة و التنظيف، و المواد الصيدلانية و شبه الصيدلانية، و أيضا المادة 12 من المرسوم التنفيذي نفسه نصت على القطاعات و المؤسسات المعنية بالبقاء في الخدمة و النشاط، وهي قطاعات و مؤسسات خدمية و بعضها قطاعات و مؤسسات تجارية، إذ استثنى هذه القطاعات و المؤسسات من الغلق و

¹ - مرسوم تنفيذي 20-86، مؤرخ في 02 أبريل سنة 2020، يتضمن تمديد الاحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) ومكافحته، جريدة رسمية رقم 19 مؤرخة في 2 أبريل سنة 2020.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

تكلف بالمقابل بالبقاء في الخدمة و تقديم الخدمات بشكل عادي، وهو ما يساهم في ضمان الاستمرارية في تقديم الخدمة.

و نصت أيضا المادة 06 من المرسوم التنفيذي¹ رقم 20-182، على ضرورة إشراك الوالي، في جمعيات المجتمع المدني و لجان الأحياء في عمليات تأطير المواطنين، وبالتالي يتعين على الوالي أن يتخذ التدابير المناسبة لضمان التنظيم و التأطير لعملية تمويل المواطنين بالمواد الأساسية غير المستغنى عنها وفقا للتوجيهات التي وضعت من طرف اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا المستجد².

المطلب الثاني: الضمانات القضائية لمبدأ استمرارية المرافق العامة

إضافة إلى الضمانات التشريعية التي وضعها المشرع لاستمرار المرفق العمومي و تحقيق المصلحة العامة التي أوجد من أجلها، توجد أيضا ضمانات قضائية أوردها القضاء الإداري المقارن من أجل حماية ديمومة المرفق العمومي و سيره بانتظام و إطراد في حالة الظروف الاستثنائية و العادية، و هدف ذلك هو تفادي حدوث أي انقطاع أو تعطيل في سير المرفق العمومي لأنه سيؤدي ذلك إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة من جهة و بحقوق الأفراد من جهة أخرى، فهذه الضمانات القضائية تكون بتطبيق نظريتين هما: نظرية الظروف الطارئة التي سنتناولها كفرع أول ثم نظرية الموظف الفعلي كفرع ثاني.

الفرع الأول: نظرية الظروف الطارئة

سنتعرف على هذه النظرية من خلال تعريفها و شروط تطبيقها كالآتي:

¹ - مرسوم التنفيذي رقم 20-182 مؤرخ في 9 يوليو سنة 2020، يتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 39 مؤرخة في 11 يوليو سنة 2020.

² - أحسن غربي، المرافق العامة في ظل جائحة كورونا (كوفيد-19) بين الإستمرارية و التعطيل، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، المجلد 05، العدد 03 (2020)، 25 ديسمبر 2020، ص ص 58، 59، 60، 61، 62، 63، 64.

1- تعريف نظرية الظروف الطارئة

لقد تم وضع هذه النظرية من طرف القضاء الإداري الفرنسي، و التي تخص مجال العقود الإدارية إثر قضية شركة غاز مدينة " بورديو "، حيث تم الأخذ بها و أثارت انتباه الفقه و القضاء حولها، و التي أكدت على وجود علاقة بين هذه النظرية و بين مبدأ استمرارية المرافق العمومية، حيث ألزم المتعاقد مع الإدارة في العقد الإداري محل النزاع، بالاستمرارية في تنفيذ التزاماته، رغم الظروف غير المتوقعة و ما ترتب عليها من صعوبة في التنفيذ، و لهذا كان الهدف من الأخذ بهذه النظرية هو ضمان استمرارية المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ التزاماته المتفق عليها، لتمكين الإدارة من تقديم الخدمات العامة للجمهور بعدما أصبحت مهددة بحوادث لم تكن متوقعة أثناء إبرام العقد و خارجة عن إرادة المتعاقدين، و ليس من صنعهما و أثرت على أحد الطرفين في تنفيذ التزاماته و إرهاقه، و الذي يكون له حق المطالبة بتقديم المساعدة من الطرف غير المتضرر بتعويضه عن الخسائر إثر الحادث غير المتوقع.

فالهدف من تقريرها هو ضمان استمرارية سير المرافق العمومية بانتظام و إطراد من أجل إشباع الحاجات العامة و تحقيق المصلحة العامة، لأن مفاد هذه النظرية هو أن تكون قابلة للتطبيق فقط عندما تتجاوز أعباء المتعاقد في العقد الإداري لأقصى حد، و التي لا يمكن توقعها لحظة إبرام العقد من طرف المتعاقدين، فالتعويض الذي يترتب على هذه النظرية لا يكون نتيجة خطأ أحد أطراف العقد، و إنما أساسه هو مبدأ استمرارية المرافق العمومية بانتظام و إطراد¹.

2- شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة:

لقد نصت المادة 107 من القانون المدني على شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة و المتمثلة في ما يلي:

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 343.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

- وقوع حوادث استثنائية عامة و طارئة و غير متوقعة بعد إبرام العقد و أثناء تنفيذه، إضافة إلى ذلك لا يمكن دفعها أو تداركها
- أن يكون الحادث الطارئ خارج عن إرادة المتعاقد، الذي لا يستطيع الاستفادة من هذه النظرية إذا كان هو السبب في حدوث الظرف الذي جعل تنفيذه لالتزاماته مرهقا له، كذلك يجب ألا تكون الإدارة هي الأخرى سببا في إحداثه نتيجة خطأ ارتكبه، لأنه إذا كان حدوث الظرف بسبب خطئها نكون أمام مسؤولية تقصيرية، تكون كأساس للتعويض و ليس استنادا للظرف الطارئ.
- أن يترتب على الظرف الطارئ خسائر غير مألوفة تؤدي لاختلال في التوازن المالي للعقد مما يرهق المتعاقد، و لاستفادته من هذه النظرية يجب أن تكون الخسارة ناشئة في الظرف الطارئ و تكون وخيمة و جسيمة، ترهق الملتمزم¹.
- الاستمرار في تنفيذ العقد من طرف المتعاقد مادام أمام تمثيل عقد خاص بالمرفق العمومي، لذلك يجب أن يكون الالتزام قائما و لم يتم تنفيذه لأنه مرهق؛ أي تكون المدة الزمنية للعقد مستمرة و تنفيذ العقد خلال هذه المدة يؤدي إلى تحقيق الظروف الطارئة، وهذا يحصل بالأكثر في عقود الامتياز و عقود التوريد و الأشغال العامة².

الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي

لمعرفة مضمون هذه النظرية سنتطرق إلى تعريفها ثم حالات تطبيقها كالاتي:

¹- راجع المادة 107 من الأمر رقم 75-58، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، مرجع سبق ذكره.
²- لوط عائشة، بن زعباط حورية، مبدأ إستمرارية المرفق العام في القانون الجزائري - دراسة مقارنة -، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، 29 جوان 2019، ص 65.

1- تعريف نظرية الموظف الفعلي

تعرف هذه النظرية بأنها ذلك الموظف الفعلي وهو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطل، أو لم يصدر قرار تعيينه أصلا، لكن مع ذلك يعتد بالعمل أو القرار الصادر عنه باعتباره سليما قانونيا و منتج لآثاره، وذلك لاعتبارين هما: الاعتبار الظاهر و الضرورة¹.

فالاعتبار الظاهر هو الأخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية لحماية و تحقيق مصلحة عامة، مادام ظاهر الحال لا يسمح للأفراد المتعاملين مع المرفق بإدراك بطلان قرار تعيينه، أما فيما يخص الضرورة تتمثل في تسوية سلامة القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف الفعلي في حالة الضرورة و ذلك ضمانا لمبدأ استمرارية المرافق العمومية².

غير أنه لا يمكن اعتبار الموظف الفعلي موظف عمومي بالمفهوم الذي حدده قانون الوظيفة العامة، وإنما هو موظف بحكم الواقع وبتحصيل حاصل مرده الحفاظ على استمرارية المرافق العمومية في أداء الخدمات للجمهور³.

2- حالات تطبيق نظرية الموظف الفعلي:

إن تطبيق نظرية الموظف الفعلي تكون في حالتين هما: حالة الظروف العادية و حالة الظروف الاستثنائية سنتعرف عليها كما يلي:

أ- حالة الظروف العادية

أساس نظرية الموظف الفعلي كما ذكرناه سابقا هو الظاهر، لأن الاعتراف بشرعية الأعمال، و التصرفات الصادرة عن الموظف الفعلي و ما يترتب عنها من آثار قانونية، يعود إلى ما يتمتع به الموظف في الظروف العادية من مظاهر خارجية تؤدي لإيهام المتعاملين معه، و تدفعهم هذه المظاهر إلى اعتقاد أن شغل الموظف للوظيفة صحيحا و مشروعاً، حيث أنه لا يعقل أن نطلب من كل شخص حين تعامله مع موظف التأكد من

¹ - ين يكن عبد المجيد، المرافق العامة، ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 599.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، " التنظيم الإداري، النشاط الإداري "، مرجع سبق ذكره، ص 230.

³ - أحسن غربي، نظرية الموظف الفعلي، مرجع سبق ذكره، ص 329.

الفصل الأول: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية

صحة شغله للوظيفة، و لذلك فالاعتداد بالظاهر يهدف إلى توفير الأمن و الاستقرار في المجتمع، و ضمان استمرارية سير المرافق العمومية بانتظام و إيراد¹.

ب- في حالة الظروف الاستثنائية

إن أساس نظرية الموظف الفعلي في هذه الظروف هو في حالة قيام الثورات و الحروب و الكوارث الكبرى، والتي تحدث اختلال في الحياة العادية، و من هذا يمكن أن يتولى الوظيفة العامة أشخاص عاديون و يتعامل معهم الجميع، مع علمهم بأنهم ليسوا موظفين عموميين، و ليس لهم أي مظهر من مظاهر الوظيفة العامة، و رغم ذلك يعترف القضاء الإداري المقارن بأعمالهم و تصرفاتهم، و ذلك بهدف ضمان استمرارية المرافق العمومية حتى في الظروف الاستثنائية².

¹ - لوط عائشة، بن زعباط حورية، مبدأ استمرارية المرفق العام في القانون الجزائري - دراسة مقارنة -، مرجع سبق ذكره، ص 76.

² - لوط عائشة، بن زعباط حورية، مرجع سبق ذكره، ص 79.

الفصل الثاني

مبدأ المساواة أمام

المرافق العامة و

مبدأ التكيف

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

تحتاج المرافق العمومية إلى قواعد أساسية تركز عليها كالمساواة أمامها و تكيفها بما يتوافق مع كثرة طلبات المواطنين و تطلعاتهم، حيث تقدم لهم هذه الطلبات و تحقق تطلعاتهم على قدم المساواة، من خلال إنتفاعهم من خدمات هذه المرافق سواء بالإننتفاع منها، أو في تقلد وظائف عامة، أو المساواة أمام القضاء و الأعباء العامة، و أيضا لكفالة الحقوق و الواجبات العامة أمام هذه المرافق، كمبدأ دستوري، و لإلغاء كافة مظاهر التمييز بين الأفراد كالتمييز بسبب اللون أو الجنس...إلخ.

و نظرا للتطور الحادث على مستوى هذه المتطلبات و حاجيات المواطنين، أفرزت مشكلات في شتى الميادين، فأصبح لزاما على الدولة التكيف مع التطور و التقدم التكنولوجي، وهو ما دفع المرفق العمومي إلى تبني أنماط جديدة و حديثة في إعادة و تغيير و تصميم الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري في الدولة، إستجابة لمتطلبات التغيير و التطور و التكيف مع العوامل و المستجدات، و تأقلم نظام تقديم الخدمة العمومية مع تطور الحاجات العامة، من بين هذه الأنماط، تطبيق الإصلاح الإداري في الإدارات العمومية و كذلك تطبيق الإدارة الإلكترونية في تقديم خدماتها لتصبح أكثر جودة و ملاءمة لمتطلبات الأفراد.

و من هذا المنطلق سنتطرق من خلال هذا الفصل لمبدأ المساواة في المرافق العمومية كمبحث أول، و الذي يتضمن مطلبين يتناول فيهما على التوالي مفهوم مبدأ المساواة (مطلب أول)، و آثار مبدأ المساواة و ضمانات تحقيقه (مطلب ثاني)، أما المبحث الثاني سيتم التطرق فيه إلى مبدأ التكيف في المرافق العمومية و يتضمن هذا الأخير مطلبين هما مفهوم مبدأ التكيف (مطلب أول) و نطاق تطبيق مبدأ التكيف و أهم ضماناته (مطلب ثاني).

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

المبحث الأول: الأحكام العامة لمبدأ المساواة أمام المرافق العمومية

يسمح هذا المبدأ بإعطاء الطابع السيادي للمرفق العمومي وهو يؤدي إلى إحترام وظيفة المرافق العمومية التي تقدم خدمات عامة يتساوى في الحصول عليها جميع المنتفعين من هذه المرافق بدون تمييز إذا توفرت فيهم الشروط المطلوب توفرها للحصول على هذه الخدمات، و بإعتبار أن مبدأ المساواة هو مبدأ أساسي في تسيير المرافق العمومية، لهذا تقتضي دراستنا لهذا الموضوع من خلال هذا البحث التعرّيج على مفهوم مبدأ المساواة كمطلب أول، و أهم تطبيقاته كمطلب ثاني.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية

يعد مبدأ المساواة أحد أبرز المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العمومية، إذ فرضه المشرع على الجهة المسؤولة من أجل تحقيق الصالح العام عن طريق إلتزام جانب الحيادية في معاملة جميع المواطنين للتعرف أكثر على هذا المبدأ سننترق إلى تعريفه و أساسه القانوني في الفرع الأول، و تطبيقاته في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريفه و أساسه القانوني

سيتم من خلال هذا الفرع تعريف مبدأ المساواة (أولاً)، و أساسه القانوني (ثانياً)

أولاً: تعريفه

يعتبر مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية من المبادئ العامة للقانون لذلك يجب إحترامه و تطبيقه من طرف الجهة المختصة بعملية تنظيم و تسيير المرافق العمومية في الدولة، و مضمون هذا المبدأ أن جميع المنتفعين متساوون في الحصول على الخدمات و السلع التي تقدمها المرافق العمومية، و كذلك الإنتفاع بهما¹.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ص 81 - 82.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

و يعرف أيضا بأنه امتداد للمبدأ العام وهو مساواة الأفراد أمام القانون، و الذي بات اليوم يمثل حقا من حقوق الإنسان، و حقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير¹.

و يقصد به كذلك معاملة جميع الأفراد الذين لهم نفس المركز القانوني بنفس المعاملة دون تمييز بينهم؛ أي أن المرفق العمومي يقدم الخدمة لكل من تتوفر فيه شروط الإنتفاع من دون تفضيل لأحدهم على الآخر بسبب الأصل أو اللغة أو الجنس أو الثروة أو العقيدة و كذلك المساواة بين الأفراد في الحقوق و الواجبات، و هدف تطبيق هذا هو تحقيق المصلحة العامة و حماية حقوق الأفراد من خلال المساواة في تقديم خدمات لهم، و كذلك تحملهم أعباء الإنتفاع².

ثانيا: أساسه القانوني

سوف نبين الأساس القانوني لمبدأ المساواة على مستويين مختلفين كالآتي: على المستوى الدولي و على المستوى الداخلي.

1- على المستوى الدولي:

لقد وجد مبدأ المساواة على المستوى الدولي عن طريق الحركات الثورية في أوروبا، و كان من أهم هذه الحركات الثورية، الثورة الفرنسية³ التي قامت بفرض المادة الأولى لسنة 1789⁴، بضرورة المساواة بين الناس دون أية عنصرية، حيث تنص هذه المادة على أنه: " يولد الناس و يعيشون أحرارا متساويين في الحقوق..."، و هذا الأخير ينبثق منه عنصر المساواة بين المنتفعين من خدمات المرافق العمومية، ثم عم هذا المبدأ ليشمل أغلبية المواثيق الدولية، منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 332.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 359.

³ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 11.

⁴ - أنظر المادة 01 من إعلان حقوق الإنسان و المواطن الذي صدر في 26 أغسطس 1789، ترجمة فرح انطوان

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

المتحدة عام 1948¹، حيث نصت المادة الأولى منه أن " يولد جميع الناس أحرار متساوين في الكرامة و الحقوق..." يعتبر هذا النص بمثابة السند القانوني الذي تستند عليه كافة التشريعات الوضعية في وضع نظمها و المبادئ التي تحكمها، منها مبدأ المساواة في خدمات المرافق العمومية²، و رغم أن هذا الإعلان يفتقد للقوة القانونية الملزمة للدول، إلا أن له قيمة أدبية و معنوية تفرض إحترامه و الإسترشاد بما ورد فيه³، و قد سار على نفس النهج العهد الدولي للحقوق الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية لسنة 1966⁴، حيث نصت المادة 02 منه على أن: " تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب العرق أو اللون، أو الجنس أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الإجتماعي، أو الثروة، أو النسب أو غير ذلك من الأسباب " فهذه المادة نصت صراحة على وجوب المساواة بين المنتفعين من الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية و بدون أي تمييز، و نص أيضا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية في سنة 1966 في مادته الثانية منه على ضرورة المساواة و الإبتعاد عن العنصرية⁵.

و مما سبق يتبين لنا بأن هذه النصوص الدولية قد أقرت و كرست هذا المبدأ سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مما يفرض على الدول إدخاله في تشريعاتها و الإلتزام بضمان تحقيق المساواة بين جميع المنتفعين لبلوغ هذه الحقوق و الواجبات العامة⁶.

¹ - أنظر المادة 2، من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أعتمد بموجب قرار الجمعية العامة 217 ألف (د، 3)، المؤرخ في 10 كانون الأول، ديسمبر 1948.

² - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 11.

³ - ربيع أمينة، النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج، البويرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم القانون العام، تخصص إدارة و مالية، 24 سبتمبر 2016، ص 67.

⁴ - المادة 2، من العهد الدولي للحقوق الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية لسنة 1966، أعتمد بموجب قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د، 21) المؤرخ في 16 كانون الأول، ديسمبر 1966.

⁵ - أنظر المواد 2، 3، 24، 25، 26، من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية أعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د، 21) المؤرخ في 16 كانون الأول، ديسمبر 1966.

⁶ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 12.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

2- على المستوى الداخلي

لقد كرس هذا المبدأ في مختلف الدساتير التي مرت على الجزائر و ذلك من خلال دستور 1963 في المادة 12 منه و التي تنص على أنه: " لكل المواطنين من الجنسين نفس الحقوق و نفس الواجبات "¹.

كما نص كذلك دستور 1976 صراحة على مبدأ المساواة من خلال المساواة القانونية التي لا تكون إلا بين الأفراد الموجودين في نفس المركز القانوني حسب المادة 39 منه و التي تنص على أنه: " تضمن الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطنين، كل المواطنين متساوون في الحقوق و الواجبات، يلغى كل تمييز قائم على أحكام مسبقة تتعلق بالجنس أو العرق أو الحرفة "².

و تم النص أيضا على مبدأ المساواة في دستور 1996، المعدل سنة 2016 و الذي نص كذلك في المادة 32 منه على أن: " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتدرج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق أو الجنس، أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو إجتماعي "³، و كذلك نصت المادة 78 منه على الأعباء الضريبية⁴، و كذلك المادة 29 منه، أما فيما يخص التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 فقد نص في المواد 26، 27، 35، 37، 57، 58، 65، 67، 68، 78، 82، منه على مبدأ المساواة حيث نصت المادة 37 على أنه: " كل المواطنين سواسية أمام القانون، و لهم الحق في حماية متساوية و لا يمكن أن يتدرج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، و أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو إجتماعي "⁵.

¹ - أنظر المادة 12 من دستور 1963، المؤرخ في 08 ديسمبر، الصادر في سبتمبر 1963، ج ر، العدد 64.

² - أنظر المادة 39 من دستور 1976، الصادر بموجب أمر رقم 97/76، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر، العدد 94.

³ - المادة 32 من دستور 1996 المعدل و المتمم بموجب القانون 01/16، في مارس 2016.

⁴ - أنظر المادة 78 من الدستور نفسه.

⁵ - أنظر المواد، 26، 35، 37، 57، 58، 65، 67، 68، 78، 82، من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

ونصت المادة 27 على أنه: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز.

تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة".

إضافة إلى الدستور يجد مبدأ المساواة في خدمات المرافق العمومية أساسه القانوني في مختلف القوانين و ذلك مسايرة للأحكام العامة للدستور، حيث نصت على هذا المبدأ العديد من النصوص منها، القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006 و الصادر بموجب الأمر 03/06، و تحديدا في المادة 27¹ والمادة 74 التي نصت على أنه: "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية".

نص القانون² رقم 99-05 في المادة 03 منه على مبدأ المساواة حيث نصت المادة على أن " الترقية الاجتماعية بضمان تساوي الحظوظ للالتحاق بالأشكال الأكثر تطورا من العلوم والتكنولوجيا لكل من تتوفر فيهم المؤهلات اللازمة"، ونصت الفقرة 3 من المادة 35 على مبدأ تساوي الحظوظ في الالتحاق بمرفق التعليم العالي وربطه المشرع بمبدأ مجانية التعليم العالي حيث جاء فيها: "دون المساس بمبدأ مجانية التعليم وفي إطار مبدأ تساوي الحظوظ للالتحاق بالتعليم العالي المنصوص عليه في المادة 3 أعلاه...".

ونص القانون رقم 18-04 في المادة الأولى منه على الأهداف من إصدار القانون، والتي من بينها تحديد الشروط المتعلقة بتقديم الخدمة في مجال البريد والاتصالات الالكترونية ذات نوعية مضمونة في ظروف موضوعية وشفافة تضمن المساواة والتنافس مع ضمان المصلحة العامة، كما نصت المادة 09 على الخدمة الشاملة للبريد والخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية، إذ يتعين أن تتم الأولى في ظل احترام مبادئ المساواة والديمومة

¹ - أنظر المادة 27 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، مرجع سبق ذكره.

² - قانون رقم 99-05، مؤرخ في 4 أبريل سنة 1999 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 24 مؤرخة في 7 أبريل 1999.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

والشمولية أما الثانية يتعين أن توفر لجميع السكان على مستوى التراب الوطني بأسعار متاحة.

ونص المشرع الجزائري في المادة 7 من القانون رقم 04-14 على مبدأ المساواة إلى جانب المبادئ الاخرى المتمثلة في الاستمرارية والتكيف، وذلك بصدد تعريفه للخدمة العمومية للسمعي البصري والتي يقصد بها: " نشاط للاتصال السمعي البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يستغل خدمة للاتصال السمعي البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والاستمرارية والتكيف".

ونص المشرع في القانون رقم 01-02 على مبدأ المساواة من خلال النص على عدم التمييز بين المتعاملين والشفافية في ابرام الصفقات العمومية طبقا لنص المادة 02، كما تضمن النص على ضمان التغطية للتراب الوطني بخصوص التموين بالكهرباء والغاز في أحسن الشروط المتعلقة بالأمن والجودة والسعر والانصاف في المعاملة والاستمرارية والمعادلة في الأسعار وضمان الربط بشبكة النقل واستخدامها من طرف الموزعين والزبائن والمنتجين في إطار المساواة في المعاملة طبقا لنص المادة 03.

ونص قانون الصحة على مبدأ عدم المساواة حيث تضمنت المادة 03 النص على الأهداف في مجال الصحة العمومية والتي تتمثل في حماية صحة المواطنين عبر المساواة في الحصول على العلاج وضمان استمرارية الخدمة العمومية.

كما تضمنت المادة 6 النص على المبدأ من خلال النص على الهدف من المنظومة الوطنية للصحة حيث يركز تنظيمها وسيرها على مبادئ الشمولية والمساواة في الحصول على العلاج والتضامن والعدل واستمرارية الخدمة العمومية والخدمات الصحية. كما نصت المادة 12 على انتشار القطاع العمومي لتغطية كامل التراب الوطني، كما تضمن الدولة الحصول على العلاج لكل المواطنين عبر كامل التراب الوطني طبقا لنص المادة 13 من نفس القانون، ونصت المادة 21 على عدم التمييز بين الاشخاص في الحصول على الوقاية والعلاج لأي سبب كان من الأسباب المؤدية للتمييز.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

كما نص على المبدأ المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام من خلال تركيزه على مبدأ المنافسة و المساواة بين المترشحين و هذا حسب المادة 05 منه¹.

الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ العامة المستمرة من القانون الطبيعي و كذلك إعلانات الحقوق و الديانات السماوية، حيث أنه تقوم عليها قواعد القانون بصفة عامة، و يجب على السلطات العامة في الدولة و السلطات الإدارية و المرافق العمومية على وجه الخصوص التقيد بها، و لهذا فمجالات تطبيق هذا المبدأ في المرافق العمومية كثيرة، و لكن هدفها واحد.

و لهذا سنتطرق لهذه التطبيقات التي تجسد مبدأ المساواة حماية للمصلحة العامة، و حماية لحقوق الأفراد و عدم تعرضهم للتعسف، كالاتي: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العمومي (أولا) و المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة (ثانيا)، المساواة في التكاليف و الأعباء العامة (ثالثا).

أولاً: مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العمومي

يتطلب هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق العمومي كافة المنتفعين منه معاملة واحدة دون تمييز فيما بينهم، لأسباب قد تتعلق بالجنس، أو اللون، أو الدين، أو الحالة المادية و غيرها، و بالتالي فإن سر إلتزام المرفق العمومي بالحياد بعلاقته بالمنتفعين في حين أن المرفق تم إحدائه بأموال عامة من أجل أداء منفعة عامة.

و لهذا يجب عليه ألا يميز في مجال الإنتفاع بين الأشخاص فيما بينهم أو فئة و أخرى ممن يلبون شروط الإنتفاع من خدمات المرفق العمومي، و مع ذلك لا ينتافى هذا المبدأ مع

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 15- 247، المؤرخ في 02 ذو الحجة عام 1936 الموافق ل 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، جريدة رسمية، العدد 50، الصادرة في 20/09/2015.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

سلطة المرفق في فرض بعض الشروط، التي أوجبتها القوانين و التنظيمات، و مثال ذلك دفع الرسوم، أو إتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق¹.

و هذا المبدأ قد نصت عليه المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و التي نصت على التساوي في الحصول على الخدمات بدون تمييز بين المرتفقين²، حيث يقصد بالمساواة أمام المرافق العمومية، بالمساواة النسبية و ليس المطلقة، إن هذه القاعدة تطبق على المنتفعين من خدمات المرافق العمومية المتساوين في نفس الظروف؛ أي بالنسبة للمراكز المتماثلة، حيث أنه جميع الأشخاص الموجودين في ظل ظروف مماثلة إزاء المرفق العمومي، هم وحدهم اللذين يتم الإلتزام بتطبيق مبدأ المساواة في مواجهتهم، و لكن في حالة عدم تماثل ظروف و أوضاع هؤلاء الأشخاص، لا تكون إزاء أي مخالفة أو إنتهاك لمبدأ المساواة عند تمييز البعض منهم عن البعض الآخر من طرف المرفق العمومي، و لهذا فإن القرار الصادر باستبعاد بعض المتقدمين للإنتفاع على عدم إستيفاء الشروط التي ينص عليها القانون لا يخل بمبدأ المساواة³.

و لهذا تقتضي المساواة أمام المرافق العمومية الإلتزام بالمساواة بين كافة المواطنين المتقدمين للإنتفاع بخدمات المرفق العمومي، و اللذين تتوفر فيهم الشروط القانونية، و عندها يصبحون منتفعين فعليين لما يقدمه هذا المرفق من خلال المساواة المادية و الفكرية؛ أي يكون لها ذات القيمة و الأهمية و من طبيعة واحدة، و الحياد في معاملة المنتفعين بتقديم الخدمات بصفة مستقلة عن إتجاهتهم الفكرية و عقائدهم⁴.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 332.

² - أنظر المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

³ - شنيني حسين، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة

محمد خيضر بسكرة، 2013 - 2014، ص 40.

⁴ - شنيني حسين، المرجع نفسه، ص 41.

ثانيا: المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة

المعنى من هذا المبدأ أن الإلتحاق بالوظائف العامة، لكل من تتوفر فيه الشروط و المؤهلات اللازمة، حيث أنه ليس لمعيار الصلاحية و الكفاءة دخل في التمييز بين الناس بشأن هذا الأمر¹، و قد نصت عليه المادة 67 من دستور 2020 بأنه: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة، بإستثناء المهام و الوظائف ذات الصلة بالسيادة و الأمن الوطنيين، يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم"²، و حسب هذه المادة فإن المشرع أقر بأن جميع المواطنين متساوون في تقلد المهام و الوظائف في الدولة بدون تمييز أو تفضيل فيما بينهم، و لكنه استثنى التوظيف في المهام و الوظائف المتعلقة بالسيادة و الأمن الوطنيين من خلال تحديد شروط معينة للإلتحاق بها، نظرا لحساسيتها، هذه الشروط يحددها القانون، و أقر المؤسس الدستوري أيضا بأنه لجميع المواطنين دون الأجانب الحق في تولي الوظائف و المهام في الدولة على قدم المساواة بدون تمييز، و أن يعاملوا نفس المعاملة فيما يخص الشروط و المؤهلات التي يتطلبها القانون، و هذا حسب ما جاء في نص المادة 51 من دستور 1996³، و إضافة إلى ذلك نص القانون الأساسي العام للتوظيف العامة في المادة 74 منه على أنه: " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العمومية"، حيث أن الهدف من تكريس هذا المبدأ في تولي الوظائف هو تحقيق المساواة و تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين المترشحين للتوظيف⁴، كما جاء في نص المادة 23 من دستور 1996⁵.

ثالثا: المساواة في التكاليف و الأعباء العامة

هذا المبدأ هو نتيجة حتمية للمساواة بين المواطنين في الإنتفاع بالخدمات التي تقدمها الدولة عن طريق المرافق العمومية المختلفة، حيث يترتب على ذلك أن جميع المنتفعين الذين

¹ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 32.

² - أنظر المادة 67 من دستور 2020، مرجع سبق ذكره.

³ - أنظر المادة 51 من دستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون 19/08، مرجع سبق ذكره.

⁴ - أنظر المادة 74 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة، مرجع سبق ذكره.

⁵ - أنظر المادة 23 من دستور 1996، مرجع سبق ذكره.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

تتماثل مراكزهم القانونية تجاه المرافق العمومية، يجب أن يعاملوا معاملة متساوية في التكاليف و الأعباء التي تترتب على هذا الإنتفاع، فمن الأمثلة التطبيقية في هذا المجال، مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العمومية في العبء الضريبي و دفع الرسوم¹، و هذا حسب ما نصت عليه المادة 78 من دستور 1996 المعدل و المتمم و التي جاء فيها: " كل المواطنون متساوون في أداء الضريبة"²، و هذه الأخيرة تتمثل في الدخل الإجمالي، و على أرباح الشركات، و الرسم على القيمة المضافة و من هذا فإن الإدارة العامة هدفها ليس تحقيق الربح بل تحقيق المصلحة العامة بحيث تخضع لرقابة القضاء الإداري في عملية تطبيق مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية³، فالأعباء المالية المتمثلة في الضرائب و الرسوم و جميع الأعباء ذات الطبيعة المالية، تفرضها الدولة على الأفراد بالتساوي و العدل، و هذا تحقيقاً للعدالة الضريبية، حيث يتعادل كل الملزمون للذين لهم نفس المركز القانوني دون تمييز أو إلقاء عبء أكبر لفئة على فئة لسبب من الأسباب كما جاء في المادة 64 من دستور 1996⁴، و كذلك حسب نص المادة 82 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁵.

و من الأعباء العامة أيضاً، أداء الأعباء العسكرية، الذي يعد أداؤها واجبا وطنيا على كل فرد إتجاه وطنه لحمايته و الدفاع عنه يؤدي هذه الأعباء كل المواطنين بالمساواة دون أي تمييز أو تفضيل لأي سبب كان، لكل من توافرت فيه الشروط التي تسمح له بأدائها و هذا ما نصت عليه المادة 62 ف 1 من دستور 1996⁶، و كذلك المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁷، ونصت على المبدأ أيضا الفقرة 2 من المادة الأولى من قانون الخدمة الوطنية لسنة 1974 (الملغى) من خلال النص على " وهي على قدم المساواة تجاه

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 333.

² - أنظر المادة 78 من دستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، مرجع سبق ذكره.

³ - نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 344.

⁴ - أنظر المادة 64 من دستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون 19/08، مرجع سبق ذكره.

⁵ - أنظر المادة 82 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

⁶ - أنظر المادة 62 ف 1 من دستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون رقم 19/08، مرجع سبق ذكره.

⁷ - أنظر المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

الجميع¹ أما المادة 3 من قانون الخدمة الوطنية لسنة 2014 فتضمنت عبارة "... لكل المواطنين الجزائريين البالغين...".²

كما أنه يتساوى المواطنون في المدة الزمنية المتعلقة بأداء الخدمة الوطنية طبقا لنص المادة 01 من قانون سن الخدمة الوطنية³، إلا أنه توجد بعض الإستثناءات عن أداء هذه الخدمة كالتأجيل أو الإعفاء أو إرجاء التجنيد و يرجع ذلك إلى أسباب قد تكون صحية أو إجتماعية كالدراسة أو وجود إخوة مجندين وهذا ما نص عليه قانون الخدمة الوطنية لسنة 2014 في المواد من 24 إلى 26 بخصوص الإعفاء والمواد من 28 إلى 30 بخصوص التأجيل والمادة 27 بخصوص ارجاء التجنيد.

الفرع الثالث: مبادئ تكميلية لمبدأ المساواة

هناك مبادئ تكميلية تخضع لها المرافق العمومية بدرجات متفاوتة بحسب نوعها و أهميتها و طبيعة نشاطها و طريقة تسييرها تتمثل في مبدأ الإنصاف، مبدأ المجانية، مبدأ الشفافية، مبدأ الحياد.

1- مبدأ المجانية

مضمون مبدأ المجانية هو تقديم المرافق العمومية لخدماتها دون مقابل لأنها لا تسعى إلى تحقيق الربح في كثير من الأحيان كقاعدة عامة، و لكن الأصل في المرافق العمومية الإدارية التي تسييرها الدولة مباشرة هو مبدأ مكرس من خلال دستور 2016 في المادة 65 منه التي تنص على مجانية التعليم العمومي⁴، و المادة 66 أيضا تنص على أن الدولة

¹ - الأمر رقم 74-103 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 1974، يتضمن قانون الخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 99 مؤرخة في 10 ديسمبر سنة 1974 (ملغى)

² - القانون رقم 14-06 مؤرخ في 9 غشت سنة 2014، يتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 48 مؤرخة في 10 غشت سنة 2014.

³ - الأمر رقم 68-82 مؤرخ في 16 أبريل سنة 1968 يتضمن سن الخدمة الوطنية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 32، مؤرخة في 19 أبريل سنة 1968 (ملغى جزئيا)

⁴ - أنظر المادة 65 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سبق ذكره.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

تسهر توفير العلاج للأشخاص المعوزين¹، و يكون هذا المبدأ نسبياً فيما يخص الرسوم الرمزية لإستعمال المرفق العمومي، مثل الرسوم الجامعة و القضائية، و ذلك للمساهمة في تغطية نفقات المرفق العمومي²، و قد نص دستور 1996 في مادته 53 منه بأن التعليم المجاني حسب الشروط التي يحددها القانون³، و كذلك المادة 65 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص هي الأخرى على مجانية التعليم العمومي وفق الشروط التي يحددها القانون مطابقة لنص المادة 65 من دستور 2016⁴.

2- مبدأ الإنصاف في تغطية التراب الوطني

إن الإنصاف في تغطية التراب الوطني بخصوص المرافق العمومية و إنتشارها على المجال الترابي للوطن، يبرز أولاً من خلال ترسيخ مبدأ أساسي تقوم عليه كل إدارة و المتمثل في المساواة بين المرتفقين في الإستفادة من خدمات المرفق العمومي⁵، و هذا حسب ما نصت عليه المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، و بدون تمييز"⁶.

تقوم المرافق العمومية على... و التغطية المنصفة للتراب الوطني..."، و نعني أيضاً بأن لكل مرتفق حق الإستفادة من خدمات المرفق العمومي دون تمييز قد يعود إلى الجنس أو العرق أو الدين... إلخ بنفس الشروط و نفس الظروف، كما نصت المادة 68 من نفس التعديل الدستوري لسنة 2020⁷، على ضرورة التناصف بين الرجل و المرأة في سوق التشغيل، لذلك فإن الفوارق التي ما تزال قائمة في مجال البنيات التحتية بين جهات المملكة لا مبرر لها أن تدوم و تتفاقم.

¹ - أنظر المادة 66 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سبق ذكره.

² - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 27.

³ - أنظر المادة 53 من دستور 1996، مرجع سبق ذكره.

⁴ - أنظر المادة 65 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

⁵ - بوعويده مليكة و آخرون، المفهوم الدستوري للمرفق العمومي و الحكامة الجيدة، مذكرة ماستر، جامعة محمد الخامس السوييس، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، 2017، ص 08.

⁶ - المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

⁷ - المادة 68 من التعديل الدستوري نفسه.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

و بناء على ذلك فعلى الدولة ن تخلق هيئات متخصصة في تحقيق مبدأ الإنصاف، و ذلك عبر التفكير في توزيع منصف و عقلاني للمصالح الإدارية في مجموع التراب الوطني بغية تقريب الإدارة عضويا من المواطنين.

إضافة إلى ذلك يجد مبدأ الإنصاف تبريرا آخر يتمثل في التزايد السكاني الذي يجب أن يصطحب بتزايد في الإدارة المقربة من الجمهور إذ أن تطوير الإدارة يفيد شتى الشرائح الإجتماعية التي تبقى في حاجة ماسة إلى أبسط الخدمات الإجتماعية الضرورية كالتعليم و الصحة و الطرق و القضاء و الأمن¹ و نتحدث هنا بالخصوص عن البوادي و المراكز البعيدة و الجبال و مناطق الظل التي يجب ربطها بمختلف الخدمات الإضافية إلى الخدمات السابقة كالماء و الكهرباء و الغاز و السكن لأنها من الحاجات الضرورية للعيش².

3- مبدأ الحياد

و يقصد به أن تكون إدارة المرافق العمومية بطريقة موضوعية بغض النظر عن الخلافات و الأهواء الشخصية، و يكون هدفها تحقيق المصلحة العامة، و تقديم الخدمات للمنتفعين بدون تفرقة أو تفضيل لأن هذا المبدأ مرتبط بمبدأ المساواة أمام المرافق العمومية من خلال تقديم الخدمة دون إعتبار للإتجاهات السياسية أو المصالح الخاصة أو المحاباة³.

و قد نص على هذا المبدأ دستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، في المادة 25 منه التي نصت على أنه: " عدم تحيز الإدارة يضمه القانون"⁴، و نصت عليه أيضا المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020، القائمون على

¹ - بوعويذة مليكة و آخرون، المفهوم الدستوري للمرفق العمومي و الحكامة الجيدة، مرجع سبق ذكره، ص 08.

² - بوعويذة مليكة و آخرون، المرجع نفسه، ص 09.

³ - مراد لمين، أثر الإدارة الإلكترونية على مبادئ سير المرفق العام، مجلة المفكر للدراسات القانونية و السياسية، جامعة جامعة الجليلي بونعامة، خميس مليانة، العدد 5، مارس 2019، ص 60.

⁴ - أنظر المادة 25 من القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سبق ذكره.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

على سير المرفق العمومي، من القيام بأي تصرف ينمي عن موقف ما، أو إنتماء سياسي أو إيديولوجي معين و هذا حسب ما نصت عليه المادة 65 من التعديل الدستوري 2020¹.

و مثال ذلك أيضا في مجال الصفقات العمومية حيث تركز على مبدأ المنافسة، و المساواة بين المترشحين، و هذا حسب ما جاء في نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام².

4- مبدأ الشفافية في المرافق العامة

هو تمكين المواطن أو المنتفع من المرفق العمومي بالعلم بكل المسائل ذات العلاقة بمركزه القانوني فهو من مبادئ الحكم الراشد تم تكريسه من خلال المادة 51 من دستور 2016³، و في المادتين 10 و 11 من القانون رقم 88- 09 المؤرخ في 26 أكتوبر 1988 المتعلق بالأرشيف الوطني⁴، حيث أجاز للعامة الحق في الإطلاع على الأرشيف، و كذلك نصت المادة 10 من المرسوم 88- 131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن⁵، و تم تكريس هذا المبدأ أيضا في المادة 11 من قانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته⁶، كما يعد من أهم مبادئ الحوكمة، فهي إحدى السبل السبل الكفيلة للقضاء على الفساد الإداري و حماية المال العام و كذلك حماية حقوق الأفراد، تحقيق المشروعية في عملها، حيث أنها تعطي الحق للمواطنين في الوصول إلى البيانات و الإطلاع على المعلومات، و لكن في حدود ما يمليه القانون، و ضرورة الإعلان و الإعلام

¹ - أنظر المادة 65 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

² - أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سبق ذكره.

³ - أنظر المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سبق ذكره.

⁴ - أنظر المادتين 10 و 11 من القانون رقم 88- 09 المؤرخ في 26 جانفي 1988 المتعلق بالأرشيف الوطني، جريدة رسمية، عدد 04، المؤرخة في 27/01/1988.

⁵ - أنظر المادة 10 من المرسوم رقم 88- 131، المنظم العلاقة بين الإدارة و المواطن، مرجع سبق ذكره.

⁶ - أنظر المادة 11 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية، عدد 14، الصادرة في 08/03/2006.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

عن كل نشاط أو برنامج تعده أو تنفذه الإدارة بمختلف الوسائل الإعلامية، من أجل ضمان الديمقراطية الإدارية، و فعالية النشاط الإداري، و ترسيخ العدالة و تكافؤ الفرص¹.

كما نص عليها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام من خلال المواد 5، 65، 70، 82، 162، 203، 213 منه²، أما بخصوص التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد نص على مبدأ الشفافية في المادة 205 منه و الذي استحدث سلطة عليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته و التي تقوم بممارسة مهامها باستقلالية تامة في حدود ما نص عليه القانون³، و نصت أيضا المادة 202 ف 4 من دستور 2020 المتعلقة بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي تمارس مهامها في شفافية و حياد و عدم تحيز، و كذلك المادة 199 من نفس الدستور التي ضمنت مساهمة مجال المحاسبة في ترقية الحكم الراشد و الشفافية في تسيير الأموال العمومية و إيداع الحسابات، و كذلك المادة 9 من دستور 2020 و نصت عليه أيضا المادة 26 من نفس التعديل الدستوري لسنة 2020.

المطلب الثاني: آثار مبدأ المساواة و ضمانات تحقيقه

إن الهدف الأصيل للمرفق العمومي هو إشباع الحاجات العامة للأفراد و ذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة، و هذه المهمة تعتمد أساسا على الحرز و تلتزم الإدارة القيام ببعض التصرفات الإدارية التي تتعارض مع مبدأ المساواة بين الأفراد.

إذ أن التطبيق الفعال لهذا المبدأ ينتج عنه عدة آثار هامة و لذلك وجب ضمان حماية مبدأ المساواة قانونيا و قضائيا لحماية حقوق الأفراد، و عليه سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى آثار مبدأ المساواة كفرع أول و ضمانات حمايته كفرع ثاني.

¹ - معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة و تحديات الواقع القانوني للجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 56.

² - أنظر المواد 5، 65، 70، 82، 162، 203، 213، من المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، مرجع سبق ذكره.

³ - أنظر المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

الفرع الأول: آثار مبدأ المساواة

إن تطبيق مبدأ المساواة ينتج عنه آثار كما ذكرنا سابقا، سنتعرف على هذه الآثار من خلال هذا الفرع الذي سنتناول فيه رفض التمييز لإعتبارات عامة (أولا) و رفض التمييز لإعتبارات خاصة (ثانيا).

أولاً: رفض التمييز لإعتبارات عامة

تتمثل الإعتبارات العامة في كل من الإعتبارات السياسية و إعتبارات حرية الرأي و التعبير التي تظهر فيما يلي:

1- رفض التمييز لإعتبارات سياسية

يقصد بها معاملة جميع المواطنين بدون تمييز أو تفاوت أو مفاضلة لأحد على حساب الآخر حسب أي إمتياز من شأن المواطنة، فالمساواة السياسية تكمن من خلال المساواة في الترشيحات و التصويت لعامة الناس اللذين تتوفر فيهم الشروط القانونية المطلوبة في العملية الانتخابية و كذلك لهم نفس المراكز القانونية، حيث نص نظام الانتخابات¹ على المساواة وعدم التمييز بين الرجل والمرأة في العديد من المواد مثل المادة 5 التي جعلت الاقتراع عام يشمل الجنسين، المادة 50 من خلال النص على عبارة "يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية" والمادتين 54 و 55 من خلال المساواة بين الجنسين في التسجيل في القائمة الانتخابية، المواد 176، 191 من خلال المناصفة بين الجنسين في الترشح تحت طائلة الرفض، غير أنه تفضل المرأة على الرجل إذا تساوى الاثنان في عدد الاصوات المحصل عليها طبقا لنص المادتين 174 و 197.

كما أنه حرصت معظم التشريعات على عدم التمييز بين الأفراد في الإنتقاع بخدمات المرفق العمومي بسبب آرائهم أو إنتمائاتهم السياسية أو الحزبية²، و قد نصت المادة 31

¹ - الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 26 رجب 1442، الموافق ل 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، جريدة رسمية، عدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

² - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 40.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

من دستور 1996، و كذلك المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹، على أن المؤسسات هدفها ضمان المساواة في الحقوق و الواجبات بإزالة العقبات التي تعيق تفتح شخصية الإنسان، و تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية و الاقتصادية و نصت كذلك المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السالف الذكر²، بأن يساوى كل المواطنين أمام القضاء و لهم الحق في حماية متساوية، دون أي تمييز أو تفضيل سببه المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو شرط، أو ظرف آخر شخصي أو إجتماعي.

2- رفض التمييز بين المنتفعين لإعتبارات حرية الرأي و التعبير

لقد أعطى المشرع الجزائري للمواطنين الحق في حرية التعبير و إبداء الرأي، عن طريق الكلام أو الكتابة، و لكن في حدود ما يمليه القانون و هذا حسب ما جاء في نص المادة 36 من الدستور 1996 المعدل و المتمم³، و كذلك نصت عليه المادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تضمنت بأن حرية الرأي مضمونة⁴، و نصت المادة 54 كذلك فيما يخص الصحافة بإعطاءها حرية التعبير و لكن في إطار القانون⁵، و كذلك حسب المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السالف الذكر التي أكدت على عدم المساس بحرمة حرية الرأي فيما يخص ممارسة العبادات في إطار إحترام القانون و ضمان حماية أماكن العبادة من أي تأثير سياسي أو إيديولوجي⁶، و هذا كما جاء في المادة 37⁷ أيضا إعطاء الحق في حرية التعبير و الرأي من خلال الأحزاب السياسية حسب المادة 58 من الدستور السالف الذكر⁸، و بالتالي يتعين على الإدارة العامة عدم التمييز بين المواطنين اللذين يعبرون عن آرائهم و وجهات نظرهم، و ذلك على قدم المساواة فيما بينهم، حيث لا

¹ - أنظر المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره..

² - أنظر المادة 37 من التعديل الدستوري نفسه.

³ - أنظر المادة 36 من دستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون 19/08، مرجع سبق ذكره..

⁴ - أنظر المادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع سبق ذكره..

⁵ - أنظر المادة 54 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع نفسه.

⁶ - أنظر المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع نفسه.

⁷ - أنظر المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع نفسه.

⁸ - أنظر المادة 58 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع نفسه.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

يجوز استعمال أي إجراء أو تدبير أو التدرج بسبب هذه الآراء قصد حرمانهم من حقوقهم و واجباتهم في حين معاملة المواطنين الآخرين معاملة جيدة¹، و لهذا تعتبر هذه الضمانة مهمة جدا للأفراد في إعطائهم حرية التعبير و إبداء آرائهم و لكن في حدود القانون².

ثانيا: رفض التمييز لإعتبارات خاصة

و تتمثل هذه الإعتبارات في الإعتبارات الدينية و إعتبارات الجنس و سنتطرق لها كآتي:

1- رفض التمييز لإعتبارات دينية

إن مبدأ المساواة في المرافق العمومية بين الأفراد بدون تمييز أو تفرقة لأي سبب كان، من بين هذه الأسباب التمييز على أساس الدين أو العقيدة، و لهذا فجميع الأفراد لهم الحق في التمتع بالحماية القانونية دون تمييز و هذا ما نصت عليه المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020³، و كذلك نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 02 منها⁴، و كذلك المادة 07 منه⁵، و لهذا التمييز بين الأفراد سببه الدين أو المعتقد، يؤدي يؤدي ذلك إلى النقص في الإعتراف بحقوق الإنسان و الحريات الأساسية التي يتمتع بها على قدم المساواة⁶، فالإلزام الإدارة بعدم التمييز بين الأفراد لسبب ديني أو معتقد ما، يهدف إلى ضمان حرية ممارسة الأفراد لشؤونهم الدينية، و جاء هذا في المادة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020 بأن: " الإسلام دين الدولة " ⁷.

و لكن توجد إستثناءات في بعض القوانين الخاصة في مجال التوظيف في منصب حساس و كذلك في قطاعات حساسة وفقا لشروط معينة يحددها القانون، و بالتالي رفض التمييز لإعتبارات دينية، ليس مطلقا، و لأنه يخضع لبعض الإستثناءات، بخصوص

¹ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 41.

² - صديقي عبد الرزاق، المرجع نفسه، ص 42.

³ - أنظر المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

⁴ - أنظر المادة 02 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره.

⁵ - أنظر المادة 07 من الإعلان نفسه.

⁶ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 43.

⁷ - المادة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

المؤسسات الدينية التي يكون فيها الطابع الديني هو المعيار المهم للأعمال المراد القيام بها¹.

2- رفض التمييز لإعتبارات الجنس

إن المساواة أمام المرافق العمومية، ضمانة لجميع الأفراد في مجال الخدمات التي يقدمها المرفق العمومي، و تشمل هذه المساواة عدم التمييز بين الأفراد على أساس الجنس؛ أي عدم التمييز بين الرجل و المرأة، لأنها تتمتع بنفس الحقوق و الحريات الأساسية و كذلك تترتب عليها الواجبات مثلها مثل الرجل، و لهذا لا يجوز التمييز بين الرجل و المرأة²، و قد نص عليها التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 37 منه³، بأن جميع المواطنين سواسية أمام أمام القانون و لهم حماية متساوية بدون تمييز بين الرجل و المرأة، فالمرأة أصبحت تدير مناصب في هيئات إدارية عمومية و في مناصب المسؤولية و على مستوى المؤسسات، و كذلك إحتلت سوق الشغل مثل الرجل بدون تمييز، و قد نصت المادة 68 من الدستور السالف الذكر على هذا الحق و التي جاء فيها: " تعمل الدول على ترقية التناصف بين الرجال و النساء في سوق التشغيل.... ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات و الإدارات العمومية و على مستوى المؤسسات"⁴، و أصبحت أيضا تنشط في مجال السياسة إلى جانب الرجل، و لكن تستبعد المرأة في بعض المجالات، تخص الوظائف التي لا يمكن للمرأة القيام بها، نظرا لتطلبها جهد كبير و أعمال شاقة كالحراسة و كذلك منصب الإمام في الصلاة...إلخ، و لهذا فالمساواة بين الرجل و المرأة مبدأ دستوري، يرفض التمييز بين الجنسين في الحقوق و الحريات⁵.

¹ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 45.

² - صديقي عبد الرزاق، المرجع نفسه، ص 46.

³ - أنظر المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

⁴ - أنظر المادة 68 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

⁵ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 46.

الفرع الثاني: ضمانات تحقيقه

لقد ساهم المؤسس الدستوري في وضع ضمانات وضوابط لحماية مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية، وتتمثل هذه الضمانات في الضمانات القانونية والضمانات القضائية وذلك تجنباً لأي ضرر يمس بمصلحة المنتفعين من المرافق العمومية، كما أنها مقررة دستورياً لذلك سنعالجها كمايلي: (أولاً) الضمانات القانونية، (ثانياً) الضمانات القضائية.

أولاً: الضمانات القانونية لمبدأ المساواة

تماشياً مع الإعلانات و المواثيق الدولية المقررة لحقوق الإنسان فقد أثبتت معظم الدول في تشريعاتها خاصة دساتيرها المختلفة الكثير من القواعد المنظمة و المقررة لحقوق الإنسان¹، و منها مبدأ المساواة أمام القانون، ومن بين ذلك الدستور الجزائري الذي يعتبر هذا المبدأ هو مبدأ يقوم عليه النظام السياسي الجزائري، و لهذا فإن هذا المبدأ له أهمية بالغة من الناحية القانونية الذي تم تكريسه في جميع الدساتير الجزائرية²، من دستور 1963 إلى التعديل الدستوري سنة 2020، بإعتباره ركيزة للعدل و السلم الإجتماعي حيث أنه كل المواطنين متساوون أمام القانون، كما نصت عليها المادة 29 من دستور 1996³، أن كل المواطنين متساوون في الحقوق و الواجبات دون أي تمييز للأفراد الذين يملكون نفس المركز القانوني، نصت المادة 12 من دستور 1963⁴، و كذلك المادة 39 من دستور 1976⁵ و أيضا

¹ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 20.

² - صديقي عبد الرزاق، المرجع نفسه، ص 19.

³ - أنظر المادة 29 من دستور 1996، مرجع سبق ذكره.

⁴ - أنظر المادة 12 من دستور 1963 المؤرخ في 08 ديسمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة في: سبتمبر 1963.

⁵ - أنظر المادة 39 من دستور 1976 الصادر بموجب أمر رقم 97/76، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر، العدد

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

المادة 28 من دستور 1989¹، و المادة 32 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، كما نصت المواد 27، و 35، و 37، من التعديل الدستوري لسنة 2020³.

اشترط المشرع الجزائري أن تكون القاعدة القانونية عامة و مجردة لتحقيق مبدأ المساواة بين الأفراد و يجب أن تكون فعلية و أن ينال الجميع حماية القانون على قدم المساواة بدون تمييز أو تفرقة في المعاملة أو في تطبيق القانون عليهم، حيث يتمتع الجميع بنفس الحقوق و الحريات كما ذكرنا سابقا و المنافع العامة كالصحة و التعليم...إلخ، و كذلك يخضعون لنفس التكاليف و الأعباء العامة و لكن كل حسب قدرته، بالإضافة إلى المساواة أمام القضاء طبقا لنص المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على "يقوم القضاء على أساس مبادئ الشرعية والمساواة".

ثانيا: الضمانات القضائية

إن المساواة أمام القضاء هي من الأهداف التي تسعى إليها الشعوب لتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع، إذ أن العدالة تقترب دائما بالقضاء و صلة المساواة بالعدالة صلة وثيقة، وعلاقتها ببعضهما هي علاقة تكاملية، لأنه أحيانا يتوقف تحقيق العدالة على تطبيق المساواة بين المتقاضين أو يكون مضمون المساواة متضمنا معنى العدالة، حيث يقتضي مضمون المساواة أمام القضاء، أن يكون القضاء الذي يتقاضى أمامه الجميع واحدا بدون تمييز، بمعنى أنه لا توجد محاكم خاصة أو إستثنائية لفئة معينة من الأشخاص، و أن لا تختلف المحاكم باختلاف الأشخاص اللذين يتقاضون أمامها، و أيضا يقف جميع المتقاضين في ذات المحاكم، التي تفصل في المنازعات و الخصومات و بذات الإجراءات مهما اختلف الوضع الإجتماعي للأشخاص المتقاضين أي بلا تمييز من حيث الأصل أو الجنس أو اللغة أو العقيدة أو أي معيار آخر⁴.

¹ - أنظر المادة 28 من دستور 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، جريدة رسمية، العدد 09.

² - أنظر المادة 32 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سبق ذكره.

³ - أنظر المواد 27، 35، 37، من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

⁴ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 36.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

و قد نصت المادة 158 من دستور 1996 على أن " أساس القضاء مبادئ الشرعية و المساواة و الكل سواسية أمام القضاء وهو في متناول الجميع و يجسده إحترام القانون..."¹.

و بعبارة أخرى فإن مبدأ المساواة أمام القضاء هي الحق في التقاضي للأفراد دون التمييز فيما بينهم على قدم المساواة، و الحق في أن تنظر قضيته في محكمة بواسطة جهة أو قضائية موحدة و محايدة و مستقلة، حيث يتمتع أمامها المتقاضون دون تفرقة فيما بينهم بكافة حقوق الدفاع، و ذلك حماية لحقوق و حريات الأفراد، و هذا حسب ما جاء في نص المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان².

و كذلك مبدأ المساواة هو مجرد كل ذي صفة ما أن يتجرد من صفته أمام القضاء، و ألا يؤثر على القاضي، لأن القاضي يتعامل مع أطراف النزاع باعتبارهم خصوما في منازعة معينة دون النظر إلى مكانتهم³.

غير أن هذا لا يعني انعدام الاستثناءات على القاعدة، إذ نجد هناك قواعد خاصة ببعض الفئات مثل الاحداث وافراد الجيش الوطني الشعبي حيث تتم محاكمة الأحداث أمام قضاء خاص بهم " قسم الاحداث" وإجراءات خاصة بهذه الفئة⁴، كما أنه تخصص محاكم عسكرية لفئة العسكريين، إذ لا تتم محاكمتهم أمام المحاكم العادية ويطبق عليهم قانون القضاء العسكري حيث نصت المادة الأولى من قانون القضاء العسكري على " يمارس القضاء العسكري من طرف الجهات القضائية العسكرية تحت رقابة المحكمة العليا"⁵، إذ تتمثل الجهات في محاكم عسكرية ومجالس استئناف عسكرية طبقا لنص المادة 3 مكرر من قانون القضاء العسكري، ما يعني وجود قضاء متخصص بهذه الفئات.

¹ - أنظر المادة 258 من دستور 1996، مرجع سبق ذكره.

² - أنظر المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره.

³ - صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 37.

⁴ - أنظر القانون رقم 15-12 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2015، يتعلق بحماية الطفل، الجريدة الرسمية رقم 39 مؤرخة في 19 يوليو سنة 2015.

⁵ - الأمر رقم 71-28 مؤرخ في 22 أبريل سنة 1971، يتضمن قانون القضاء العسكري، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 38 مؤرخة في 11 مايو سنة 1971.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

المبحث الثاني: الأحكام العامة لمبدأ التكيف

نظرا للتطور و التغيير الحاصل في المجتمع، تطراً على المرافق العمومية هي الأخرى تغيرات يجب أن تتداركها الإدارة لتكييف هذه المرافق مع التطورات و التغيرات الحاصلة في أي وقت لكي تجري تغييرا على مستوى المرافق من حيث نشاطها أو أساليبها أو طرائق إدارتها و حسب التغيير الحادث و ذلك بهدف الحفاظ على إستمرار تقديم الخدمات للأفراد حسب متطلباتهم تحقيقا للمصلحة العامة، و لهذا سنتطرق من خلال بحثنا هذا إلى مفهوم مبدأ التكيف (مطلب أول) و نطاق تطبيقه و ضمانات حمايته (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مفهوم مبدأ التكيف في المرافق العمومية

إن مبدأ تكيف المرافق العمومية من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرفق العمومي فهو مظهر من مظاهر السلطة العامة يحقق المصلحة العامة، تلبية للمتغيرات و الظروف المستجدة، حيث أنه ينحصر نطاقه في تعديل و تطوير القواعد التي يقوم عليها المرفق العمومي للنهوض بتلك المرافق، لأن فكرة المرفق العمومي و المصلحة العامة مرتبطة و متكيفة مع التحولات التقنية و الإقتصادية و الإجتماعية...إلخ، فهي مرنة حسب التحول الإيديولوجي، و مدى تكيف و تماشي النصوص القانونية المسيرة للمرفق العمومي في ظل نظام يواكب الإنفتاح و الإيديولوجيات الحديثة.

و لذلك تهدف هذه الدراسة إلى معالجة مبدأ من مبادئ المرفق العمومي وهو مبدأ التكيف، لما له دور في تحديث المرفق العمومي، و معرفة نطاقه، و لهذا سنتطرق لتعريف مبدأ تكيف المرفق العمومي و أساسه القانوني (فرع أول) و أهم تطبيقاته (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف مبدأ التكيف في المرافق العمومية و أساسه القانوني

نظرا لأهمية هذا المبدأ في المرافق العمومية في تخليصها من الجمود من خلال التكيف مع الظروف و المستجدات ليصبح نشاط المرفق العمومي قابل للتعديل و التغيير و التطور، و لهذا سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف مبدأ التكيف في المرافق العمومية (أولا) ثم أساسه القانوني (ثانيا).

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

أولاً: تعريف مبدأ التكيف في المرافق العمومية

يقصد بمبدأ التكيف " تأقلم نظام تقديم الخدمة العمومية، في كل مرة مع تطور الحاجات العامة، وهو ما يحتم إزالة كافة العراقيل القانونية أو التنظيمية التي تحول دون تحقق هذا التأقلم ".¹

فهدف مبدأ تكيف المرافق العمومية هو إشباع الحاجات العامة للأفراد حسب التغيرات و المستجدات الحاصلة على هذه المرافق العمومية لتحقيق المصلحة العامة، و يعد المحرك و الدافع للإدارة العامة بتبديل قواعد المرفق العمومي حسب الظروف و التغيرات القائمة في المجتمع، بغض النظر عن المراكز القانونية التي قد يؤثر عليها سلباً، فهو مظهر من مظاهر إمتيازات السلطة العامة¹؛ أي أن الإدارة تملك سلطة تقديرية من خلال تحسين و تغيير طريقة تشغيل المرفق لزيادة كفاءته²، و يمكن لها إلغاء النظام أو تعديله بسبب تغير الظروف و تكون ملزمة بالتعديل و التنظيم تماشياً مع المصلحة العامة³.

ثانياً: أساسه القانوني

بما أن الإدارة لها سلطة تقديرية في تطوير المرفق العمومي، و ذلك بما يحقق المصلحة العامة و لا يجوز الإدعاء بحقوق مكتسبة، أو الاعتراض على متطلبات تطوير المرفق العمومي، حتى ولو أثر ذلك على المراكز القانونية⁴، فقد كرس المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال نص المادة 27 من التعديل الدستوري سنة 2020 و عدة نصوص تشريعية وتنظيمية نذكر منها:

المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 131/88 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن و التي نصت على ما يلي: " تسهر الإدارة دوماً على تكيف مهامها و هياكلها مع

¹ - نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مجلة صوت القانون، المجلد 7، العدد 3، 28 ماي 2021، ص 1500.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر 2006، ص 223.

³ - جورج قوديل، القانون الإداري، ج 2، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 2001، ص 554.

⁴ - ربيع أمينة، النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 67.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

إحتياجات المواطنين، و يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة¹، و نصت المادة 21 أيضا منه على أنه: " يجب عليها تطوير أي إجراء ضروري لتلائم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير"².

و جاء أيضا في المرسوم التنفيذي رقم 188/90 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، النص في المادة 2 فقرة 8 منه على أن: " تتولى الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارة على الخصوص ما يلي:

- تسهر على تحسين نوعية خدمات المرافق العامة و تحسين العلاقات بين الإدارة و المواطن"³.

و فيما يخص تطبيق هذا المبدأ على المرافق العمومية الصناعية و التجارية نصت المادة 08 ف 01 من المرسوم التنفيذي رقم 101/91 المتضمن منح الإمتياز للأمالك الوطنية و الصلاحيات و الاعمال المرتبطة بالخدمة العمومية للتلفزيون⁴ على أنه: " تحرص المؤسسة على التكيف مع التحولات الناتجة عن التقنيات الحديثة، و القيام بأعمال البث في ميدان الابداع السمعي البصري".

كما نصت المادة 03 من قانون الصحة على ضرورة أن تركز نشاطات الصحة على عدة مبادئ منها إعادة تكييف مختلف هياكل و مؤسسات الصحة.

¹ - أنظر المادة 06 من المرسوم رقم 88- 131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن، مرجع سبق ذكره.

² - أنظر المادة 21 من المرسوم نفسه.

³ - أنظر المادة 02 ف 08 من المرسوم التنفيذي رقم 90- 188، يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، جريدة رسمية، العدد 26، الصادرة في 1990/06/27.

⁴ - أنظر المادة 08 ف 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91- 101، المتضمن منح الإمتياز عن الأملاك الوطنية و الصلاحيات و الأعمال المرتبطة بالخدمة العمومية للتلفزيون إلى المؤسسة العمومية للتلفزيون، جريدة رسمية، العدد 19، المؤرخة في 24 أفريل 1991،

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

ونصت المادة 99 من القانون رقم 18-04 المتضمن قانون البريد والاتصالات الالكترونية على توفير الخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية من طرف المتعاملين الذين هم ملزمون باحترام مبادئ المساواة والاستمرارية والشمولية والتكيف.

ونص المشرع الجزائري أيضا على مبدأ التكيف والمبادئ الأخرى في القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري حيث نصت المادة 07 منه على ضرورة احترام الشخص المعنوي الذي يستغل خدمة الاتصال السمعي البصري لمبادئ المساواة والموضوعية والاستمرارية و التكيف.

الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ التكيف لتحسين الخدمة العمومية

إذا كانت المرافق العمومية تهدف لإشباع الحاجات العامة للأفراد و كانت هذه الحاجات متطورة و متغيرة باستمرار، فإن الإدارة المنوط بها إدارة و تنظيم المرافق العمومية لها الحق في إدخال التعديلات و التغييرات و تطوير المرافق العمومية من حيث أسلوب إدارته و تنظيمه و طبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلائم مع الظروف و المتغيرات المستجدة، و يكون ذلك بإصلاح المنظومة الإدارية، و إدخال التقنيات الحديثة للمرافق العمومية من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية و لذلك سنتطرق من خلال هذه الدراسة إلى الإصلاح الإداري (أولا)، ثم الإدارة الإلكترونية (ثانيا) .

أولا: الإصلاح الإداري

بما أن الإصلاح الإداري أصبح تطبيقا من تطبيقات مبدأ التكيف في المرافق العمومية و مواكبة التغييرات الحاصلة على الإدارة العمومية، سيتم التطرق إلى تعريفه و بيان مراحلها في فقرتين على التوالي.

1- تعريفه

لقد عرف الإصلاح الإداري بعدة تعاريف مختلفة، و ذلك راجع لإختلاف وجهات النظر و بالتالي لا نجد مفهوم محدد للإصلاح الإداري، فهناك من عرفه بأنه: "المجهودات الإدارية

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

الكبيرة المتكاملة التي يتم إعدادها لإدخال تغييرات أساسية في نظم الإدارة العامة بهدف تحسين كفاءة الجهاز الإداري¹.

و يعرف أيضا بأنه: "عملية شاملة، فهو جهد سياسي و إجتماعي و ثقافي هادف، لإحداث تغييرات إيجابية في تنمية قدرات و إمكانيات المرفق العام، بما يضمن له درجة عالية من الكفاءة و الفعالية في إنجاز الأهداف"²، فهو عملية تكيف بشكل دائم للبنى الإدارية و مهامها، مع التجديد و التحديث الذي يتطلبه النظام السياسي و إيجاد الحلول الملزمة، بإدخال أفضل الطرق و الأساليب العقلانية، لتحقيق أهداف الإدارة العامة التي تقدم الخدمات العامة للمواطنين بأكبر قدر من الكفاءة و الفعالية³، لقد تبنت الجزائر، مشروع الجزائر الإلكترونية، حيث يهدف هذا الأخير إلى التحول نحو الإدارة الإلكترونية، من خلال تطبيقها في العديد من المرافق الإلكترونية بهدف ترقية و تطوير الخدمة العمومية في بعض المرافق من بينهم: مؤسسة البريد و المواصلات، مؤسسة الضمان الإجتماعي، مؤسسات التعليم العالي و البحث العلمي⁴.

2- مراحل الإصلاح الإداري

يستوجب تكيف المرافق العمومية مع التطورات و المستجدات التي يواجهها العالم بأسره بإعادة هيكلة المهام و توزيع الوظيفة الإدارية، كما نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 131/88 كما ذكرنا سابقا، و لذلك يجب على الإدارة العليا الإهتمام بالتوزيع الدقيق للمهام و تحديد الصلاحيات بناء على عملية الإصلاح الإداري و كذلك إعادة صياغة مفهوم الإدارة المحلية، بما تلائم مواكبة الطرق الحديثة، و أيضا تحديث وسائلها و عملها و لهذا سنتطرق لمراحل الإصلاح الإداري تطبيقا لمبدأ التكيف، و هذه المراحل هي ثلاثة تتمثل

¹ - نصر عبد الوهاب رجب الرزو، الطيب إبراهيم و يس، الإصلاح الإداري كتطبيق من تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير و التطور، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 01 (العدد التسلسلي 21)، مارس 2020، المجلد 12، 25 مارس 2020، ص 577.

² - نصر الرزو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1508.

³ - نصر الرزو، المرجع نفسه، ص 1509.

⁴ - مراد لمين، أثر الإدارة الإلكترونية على مبادئ سير المرفق العام، مرجع سبق ذكره، ص 62.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

في: مرحلة جمع المعلومات، مرحلة دراسة واقع المرفق العام و وضع الأهداف و إتخاذ القرارات، و مرحلة تقييم عملية الإصلاح الإداري و متابعته كمرحلة أخيرة، سنتعرف على هذه المراحل كآآتي.

أ- مرحلة جمع المعلومات

تتم هذه المرحلة من خلال معرفة المعوقات و المشاكل و العناصر الداخلية و الخارجية التي لها تأثير على نشاطات المرافق العمومية و حصرها، و ذلك من خلال تحديد هذه المعوقات و المشاكل التي تعترض المرافق العمومية للتعرف أكثر على النشاط الإداري عن قرب¹.

ب- مرحلة دراسة واقع المرفق العام و وضع الأهداف و إتخاذ القرارات

تتم في هذه المرحلة وضع الإستراتيجيات و الأهداف، فالأموال العامة هي عصب المؤسسات و المرافق، و هي من أهداف الإصلاح الإداري، الذي يقوم بضبط النفقات و ترشيد إستهلاكها و الحد من مظاهر الفساد بها، فهذه المرحلة من أصعب المراحل لوجود أولويات كثيرة بسبب المستفيدين، الهدف من هذه الدراسة هو تحقيق المزيد من اللامركزية و الرقابة و الشفافية و المشاركة و سلطة القانون، حيث أن هذه الأهداف تتأثر بالعوامل الإقتصادية و السياسية و الإجتماعية و غيرها، إذ أن عملية الإصلاح الإداري تستغرق وقتاً، و تخطيط أكبر دقة و هذا لأن أهمية وضع الأهداف الواقعية ضمن إطار زمني معين يتوافق مع الخطط التنموية العامة لتحقيق الفعالية في المرافق العمومية التي تقدم خدمات عامة للمواطنين، و تكون هذه الدراسة التي تخص المرافق بواسطة فرق تحليل السياسات و المالية العامة و مجتمعات الخبراء و تكون مهمتهم تحليل و تشخيص المشكلات و تقديم حلول، بواسطة مجالس إستشارية، و من الممكن أيضا إشراك القطاع الخاص مع الإدارة العامة فيما يخص السياسات الإصلاحية، و يجب كذلك تفعيل الهمم الإداري لإكتسابه القوة

¹ - نصر عبد الوهاب، رجب الرزوي، الطيب إبراهيم و يس، الإصلاح الإداري كتطبيق من تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير و التطور، مرجع سبق ذكره، ص 581.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

لغرض الإصلاح من طرف جهة عليا و ليس من صغار الموظفين¹، و من بين هذه المجالس، المجلس الوطني للبحث العلمي و التكنولوجيات و الذي نصت عليه المواد 216 و 217 من التعديل الدستوري لسنة 2020²، و كذلك المرصد الوطني للمجتمع المدني الذي نصت عليه هو الآخر المادة 213 من نفس التعديل الدستوري السالف الذكر³.

ت- تقييم عملية الإصلاح الإداري و متابعته

تتم عملية التقييم بوضع المعايير و الأسس العلمية اللازمة لتقييم خطة الإصلاح الإداري، و مدى النجاح في تحقيق الأهداف المطلوبة، و التأكد من سير الأنشطة و الموارد و برامج العمل، و متابعة عملية التنفيذ لتصحيح المسار خلال فترة التطبيق بصفة دورية، فالإصلاح الإداري له رقابة لاحقة يتم التحقق من خلالها بالمقارنة و التدقيق، و كذلك رقابة متزامنة آنية عملها تصحيح المسار بالإعتماد التغذية الراجعة⁴.

ثانيا: الإدارة الإلكترونية

1- تعريف الإدارة الإلكترونية

لقد اختلفت تعاريف الإدارة الإلكترونية، فالبعض عرفها بأنها: " إستخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية، أو شبكة الإنترنت في إنجاز المعاملات الإدارية، لتقديم الخدمات المرفقية، و التواصل مع المواطنين "⁵.

¹ - نصر عبد الوهاب، رجب الرزوي، الطيب إبراهيم و يس، الإصلاح الإداري كتطبيق من تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير و التطور، مرجع سبق ذكره، ص 582.

² - أنظر المواد 217، 218 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سبق ذكره.

³ - أنظر المادة 213 من التعديل الدستوري نفسه.

⁴ - نصر عبد الوهاب، رجب الرزوي، الطيب إبراهيم و يس، الإصلاح الإداري كتطبيق من تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير و التطور، مرجع سبق ذكره، ص 582.

⁵ - سقني فاكية، أثر الإدارة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم سير المرفق العام، جامعة سطيف 02، الجزائر، ص

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

و يقصد بها أيضا: " بأنها مجموعة الأفعال و السلوكيات التي تتدرج ضمنها المعلومات الإلكترونية للإدارة أين تكون الشفافية و النجاعة هي القاعدة الذهبية لخدمة المواطن"¹.

فإن توظيف الإدارة الإلكترونية في المرافق العمومية جاء نظرا للمستجدات و التغييرات الحادثة في المجتمع و العالم بأسره، الذي تتبنى الحكامة الجيدة، وقام بإدخال التقنيات التكنولوجية في المرافق العمومية، فأصبح العصر الحالي، عصر المعلومات للتطورات السريعة و المتلاحقة في التعامل مع البيانات، و توظيف هذه التكنولوجيا الحديثة سيحقق نتائج باهرة في الحاضر و المستقبل، من خلال رفع مستوى الأداء و زيادة دقة البيانات و تقليص الإجراءات الإدارية و الإستخدام الأمثل للطاقات البشرية.

كما تساعد على إيجاد نماذج جديدة لحل المشاكل الإقتصادية و غيرها و تطوير المرفق العمومي، و تقديم خدمات بشكل أفضل للمجتمع، و الشفافية و تقليل حجم الفساد الإداري، فخلق الفعالية في الإدارة و تحسين مستوى الإدارة بإستعمال التقنيات الحديثة... إلخ، و لنجاح تطبيق إستراتيجية الإدارة الإلكترونية يتعين إجراء التغييرات و التعديلات داخل المرفق العام، والتحول نحو الهياكل الشبكية و التوجه نحو دمج الوظائف و تقليل المستويات الإدارية و الرقابية².

2- متطلبات تحقيق الإدارة الإلكترونية

إن نظام الإدارة الإلكترونية، يتيح لطالب الخدمة التعامل مع الإنترنت بدل الموظف التقليدي، و لذلك يجب إحداث تغييرات تخص العاملين و الأجهزة المستخدمة و طرق الأداء، و لهذا سنتطرق إلى أهم متطلبات الإدارة الإلكترونية فيما يلي

أ- العنصر البشري المؤهل و المدرب

يقصد بالعنصر البشري المؤهل، القيام بتطوير الموظفين العاملين في الإدارات العمومية، عن طريق عقد دورات تدريبية للموظفين و تأهيلهم، من أجل أداء عملهم عبر الوسائل

¹ - نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1509.

² - نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1510.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

الإلكترونية المتوفرة، مع إقناع المواطنين التعامل مع الإدارات عبر الإنترنت لتسهيل تقديم الخدمات بسرعة لطالبي الخدمة المرفقية إلكترونيا، و يجب أن يكون أيضا للمسؤولين الإداريين دور في تقديم الدعم الكامل و توفير الإمكانيات اللازمة للتحويل نحو الإدارة الإلكترونية، التي تحول جميع المعاملات الإدارية الورقية إلى إلكترونية، لتحقيق السرعة في تقديم الخدمات بأقل تكلفة سواء للإدارة أو طالب الخدمة المرفقية¹، لأن الهدف من ذلك تكيف المرفق العمومي مع المتغيرات و الظروف التي طرأت على المرفق العمومي.

ب- توفير البنية التحتية للإدارة الإلكترونية

يقصد بها توفير أجهزة الحاسوب الآلي، و الأجهزة العلمية المتطورة الخاصة بأنظمة تقنية المعلومات و الإتصالات، مع توفير الشبكة العنكبوتية، و ربطها بها، و يتطلب أيضا وجود قاعدة بيانات و معلومات مخزنة تعمل الحكومة الإلكترونية إسنادا إليها عن طريق توثيق المعاملات الورقية القديمة إلكترونيا²، و تدعيم الإدارة الإلكترونية بالأجهزة التكنولوجية المتطورة لمواكبة التطور و مستجدات التحول بعد الإستجابة لتطبيق مبدأ تكيف المرافق العمومية³.

ج- وضع تشريعات خاصة بالحكومة الإلكترونية

يقصد بها توفير الأمن المعلوماتي و الإجراءات اللازمة لتأمين الحماية من المخاطر و الإنحرافات و الإعتداءات، و كذلك الجرائم الإلكترونية التي أصبحت متفشية بصورة كبيرة، و للحماية من هذه المخاطر يجب حماية المعلومات و البيانات الخاصة التي يتم إدخالها إلى شبكة المعلومات، و يتم الإطلاع عليها من طرف الشخص الذي يملك الصلاحية لذلك، لأن المعلومات تكون سرية، و أيضا يجب تحديث أنظمة التشغيل و البرامج المضادة للفيروسات، و استخدام البطاقات الذكية أو البصمات، و كلمة السر و عمل نسخ احتياطية للمعلومات و

¹ - سقني فاكية، أثر الإدارة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم سير المرفق العام، مرجع سبق ذكره، ص 278.

² - سقني فاكية، المرجع نفسه، ص 279.

³ - مراد لمين، أثر الإدارة الإلكترونية على مبادئ سير المرفق العام، مرجع سبق ذكره، ص 61.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

حفظها¹، و لضمان حماية هذه المعلومات وضعت تشريعات لضبط أسلوب التعامل الجديد مع الأوضاع التي شأن الحاجة إليها، و تتمثل هذه التشريعات فيما يلي:

- تشريعات تنظم نشر المعلومات و المحافظة على الأسرار.
- تشريعات خاصة بتحديد رسوم استخدام المواقع الإلكترونية.
- تشريعات خاصة بضمان حقوق جميع الأطراف المعنية بالعمل الإلكتروني².
- تشريعات خاصة بتجريم إنتهاك سر التوقيع الإلكتروني³.

المطلب الثاني: نطاق تطبيق مبدأ التكيف و أهم ضمانات تحقيقه

بما أن مبدأ التكيف من المبادئ القانونية العامة و التي تعد مظهرا من مظاهر إمتيازات السلطة العامة كما ذكرنا سابقا، فإن وضع الإدارة العامة القانوني المتميز يسمح لها بحرية العمل و وضع القواعد و اللوائح و إختيار أسلوب التسيير المناسب للتكيف مع الظروف المحيطة و إمكانية التعديل مسبقا، و من خلال دراستنا هذه سنتطرق لنطاق تطبيق مبدأ التكيف في المرافق العمومية (فرع أول)، و ضمانات تحقيقه (فرع ثاني).

الفرع الأول: نطاق تطبيق مبدأ التكيف

إن نطاق مبدأ التكيف يمس القواعد العامة و الأركان الأساسية التي يقوم عليها المرفق العمومي، إلى جانب تكيف اللوائح و الأنظمة و الأساليب التي ينتهجها في الإدارة و التسيير، و تكيف وسائل الإدارة القانونية مع متطلبات التغير و التطور، و مما سبق سنحاول التعرف على نطاق تكيف المرفق العمومي الذي سنتناول فيه، تكيف قواعد المرفق العمومي (أولا)، و تكيف وسائل الإدارة القانونية (ثانيا).

¹ - سقني فاكية، أثر الإدارة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم سير المرفق العام، مرجع سبق ذكره، ص 279.

² - حمادة مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام و تطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية و الإعلام، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي و الإداري، 2007، ص 22.

³ - حمادة مختار، المرجع نفسه، ص 23.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

أولاً: تكيف قواعد المرفق العمومي

المقصود بتكيف قواعد المرفق العمومي هو تدخل الإدارة بتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم المرفق العمومي، و كذلك أساليب و طرق إدارة نشاط المرفق في أي وقت لملائمة المستجدات و الظروف، بتحديث و تطوير أساليب تنظيم و تشغيل المرفق لتحقيق أعلى قدر من الفائدة للمنتفعين و الموظفين و لتقديم خدمات للأفراد، بكفاءة و فعالية و باقل تكلفة و منسجمة مع متطلبات العصر التكنولوجي الحديث¹، وكذلك تكيف لوائح و أنظمة المرفق العمومي، التي تكون قابلة للتغير و التطور هي الأخرى، و التي يمكنها أن تصل أحيانا لإلغائها كلياً، أو انتهاء المرفق العمومي، و هذا بهدف تحقيق المصلحة العامة².

حيث أن للإدارة الحق في تغيير أسلوب تسيير المرفق العمومي من أسلوب الإدارة المباشر إلى أسلوب المؤسسة العامة، و العكس صحيح، أو تبني أساليب أخرى كأسلوب الاستغلال المختلط أو عقد الإمتياز أو تفويضات المرفق العمومي³، وكذلك تقوم السلطة الإدارية بوضع قواعد تنظيمية و لائحية لأداء خدمة معينة على أكمل وجه، حيث تقوم بتنظيم عمل أجهزة سواء إدارية أو صناعية...إلخ، و هي قابلة للتعديل و الإلغاء بما يتلائم مع الظروف المستجدة⁴.

ثانياً: تكيف وسائل الإدارة القانونية

المقصود بتكيف وسائل الإدارة القانونية، تكون من خلال قيام الإدارة بالمهام الموكلة إليها، حيث تقوم بأعمال قانونية⁵، تتمثل هذه الأخيرة في إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، و تتمثل في القرارات و العقود الإدارية، و ذلك بهدف تنظيم الأموال و الموظفين.

¹- أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مرجع سبق ذكره، ص 215.

²- نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1502.

³- أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مرجع سبق ذكره، ص 215.

⁴- نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1504.

⁵- نصر الزرو، المرجع نفسه، ص 1505.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكييف

فتكييف القرارات الإدارية يكون بحسب المستجدات و الظروف الحاصلة التي تجعل القرارات لا تتلاءم معها، و بالتالي تتدخل الإدارة بما لها من إمتيازات السلطة العامة بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه القرارات بما يتلاءم مع المصلحة العامة¹، و لكن نظرا لإختلاف هذه القرارات فردية و تنظيمية²، فيوجد إستثناء فالقرارات التنظيمية يمكن تعديلها أو إلغاؤها أو إستبدالها إذا كانت مشروعة بما يتماشى مع المصلحة العامة و تكييف المرفق العمومي، و لكن بالنسبة للقرارات الفردية لا يمكن مساسها و تطبيق مبدأ التكييف عليها، لأنها تولد حق مكتسب و بالتالي إلغاؤها أو تعديلها أو سحبها يعد إنتهاك لحقوق الأفراد³.

أما بخصوص العقود الإدارية فالإدارة العمومية تملك سلطة تعديل العقد و فسخه، بما يتناسب مع التغيرات و التطورات الحاصلة أثناء إبرام العقد أو تنفيذه، دون الإحتجاج بقاعدة (العقد شريعة المتعاقدين)⁴.

فيحق للإدارة تعديل بعض نصوص العقد بحسب طبيعة إحتياجات المرفق العمومي، و لكن شريطة ألا يمس هذا التعديل النصوص المتعلقة بالإمتيازات المالية⁵ و ألا يمس أيضا بجوهر العقد، و يكون أثر التعديل في المستقبل فقط، و في حدود المصلحة العامة⁶.

كما يمكن للإدارة أيضا أن تقوم بإنهاء العقد بإرادتها المنفردة إذا إقتضت المصلحة العامة، حتى و إن كان بدون تقصير من المتعامل المتعاقد و إعمالا بمبدأ التكييف، و كذلك إذا كان بسبب إخلال المتعامل المتعاقد لالتزاماته، فإن الإدارة تلجأ إلى فسخ العقد⁷.

¹ - فارس عبد الرحيم حاتم، حدود سلطة الإدارة عند تطبيق مبدأ سير المرفق العام بإنتظام و إطراد، مرجع سبق ذكره، ص 230.

² - فارس عبد الرحيم حاتم، المرجع نفسه، ص 231.

³ - نصر الزرو، مبدأ تكييف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1507.

⁴ - يكن عبد المجيد، المرافق العامة و نظامها القانوني في التشريع الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 601.

⁵ - بوطيب عماد، النظام القانوني للمرافق العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، 2014، 2015، ص 50.

⁶ - بوطيب عماد، المرجع نفسه، ص 51.

⁷ - فارس عبد الرحيم حاتم، حدود سلطة الإدارة عند تطبيق مبدأ سير المرفق العام بإنتظام و إطراد، مرجع سبق ذكره، ص 241.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

كما يفرض مبدأ التكيف، تكيف العقود و القرارات الإدارية مع تكنولوجيا المعلومات حيث يصبح إبرام العقود أو إصدار القرارات يتم عبر الإنترنت، وبالتالي نكون أمام عقود وقرارات إلكترونية فرضتها ثورة المعلوماتية و التكنولوجية¹.

الفرع الثاني: ضمانات تحقيق مبدأ التكيف

يعتبر مبدأ التكيف من المبادئ القانونية، حيث يعد مظهر من مظاهر إمتيازات السلطة العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة لملائمة التغيرات و الظروف المستجدة في المجتمع، و لهذا تمارس الإدارة سلطات متعددة كطرف أقوى لامتلاكها إمتيازات السلطة العامة، و تتمثل هذه السلطات في تعديلها و إنهاءها للعقود الإدارية و كذلك عند إصدارها للقرارات الإدارية، و كذلك عند تغييرها لطرق تسيير المرفق العمومي، و لهذا سنتعرف على ضمانات المتعاقدين معها (أولا) و موظفيها (ثانيا) و عند تغيير أساليب و طرق إدارتها (ثالثا).

أولا: الضمانات المتعلقة بالمتعاقدين معها

تتدخل الإدارة العمومية بفرض شروط غير مألوفة في القانون الخاص و ذلك من أجل تحقيق المنفعة العامة، مما يخولها ممارسة سلطات و حقوق متعددة، مثل تعديل العقد و فسخه، و الهدف من إعطاء هذه الحقوق هو التكيف و مسايرة المرفق العمومي للتغيرات و التطورات²، لذلك فالإدارة بإستطاعتها تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة بعد إبرامه، وهو حق تملكه من أجل قيامها بواجبها وهو ما يعتبره القضاء و الفقه من النظام العام، إذا لا يجوز الإتفاق على خلافه، فخلو العقد من حق التعديل لا يمنع الإدارة من ذلك، لا بل أن النص الصريح بعدم جواز تعديل العقد ضمن بنوده وهو نص باطل لا أثر له، حتى و إن كانت من شروط تعديل العقد في حالة تغير الظروف سواء كانت سياسية أو إقتصادية أو تكنولوجية أو إجتماعية، و هو ما يستلزم تطبيق مبدأ تكيف المرفق العمومي للظروف و المستجدات.

¹ - نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1508.

² - نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1505.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

كما أن تعديل العقد الإداري لا يشمل كل بنود العقد، فهو يشمل البنود الخاصة بالمرفق العمومي و عمله، أما البنود الخاصة بالمقابل المالي فإن سلطة التعديل لا تطالها بل تحكمها قاعدة (العقد شريعة المتعاقدين)، حيث أن العقد الإداري يحتوي على نوعين من البنود، تتمثل في بنود تنظيمية و التي تتمتع بها الإدارة بحرية التعديل وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، و بنود مالية أو تعاقدية التي يحكمها (العقد شريعة المتعاقدين)، لا يمكن للإدارة تعديلها حسب ما تم الإتفاق عليه عند إبرام العقد بالنسبة لهذه البنود و إلا فإن القضاء يحكم بالتعويض للمتعاقد، و ذلك على أساس نظرية فعل الأمير عند إختلال التوازن المالي للعقد و إلحاق الضرر بالمتعاقدين مع الإدارة المتعاقدة بدون خطأ منها أو من المتعاقد و بالتالي المتعاقد له حق التعويض على الخسارة التي لحقت به، و عن الربح الذي فاتته، كما يمكن للإدارة أيضا فرض جزاءات على المتعاقد معها سواء جزاءات مالية أو وسائل ضغط المتمثلة بتنفيذ العقد من قبل الإدارة أو شخص آخر بنفسه أو تتعاقد معه الإدارة و على نفقة المتعاقد الأول¹.

كما يمكن للإدارة وضع حد نهائي للعقد الإداري و فك الرابطة التعاقدية لضرورات المصلحة العامة، و يكون هذا الإنهاء عن طريق فسخ العقد الإداري بإرادتها المنفردة دون أي تقصير من المتعامل المتعاقد، و كذلك في حالة خطأ المتعاقد معها خطأ جسيما أو الإخلال بالتزاماته².

ثانيا: الضمانات المتعلقة بالموظفين بالإدارة

إن الإدارة هي الجهة المنوط بها التطوير و التكيف مع المرفق العمومي، و التي تقوم بأعمال قانونية وهذه الأخيرة تتمثل في إصدارها للعقود و القرارات الإدارية بإرادتها المنفردة³، يحدث بذلك إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، و لما تملك من إمتيازات السلطة العامة

¹ - فارس عبد الرحيم حاتم، حدود سلطة الإدارة عند تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام و إطراد، مرجع سبق ذكره، ص 241.

² - نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1506.

³ - فارس عبد الرحيم حاتم، حدود سلطة الإدارة عند تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام و إطراد، مرجع سبق ذكره، ص 230.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

يمكنها سحب أو تعديل أو إلغاء هذه القرارات الإدارية لمقتضيات المصلحة العامة و مراعاة لمبدأ الملاءمة و يكون ذلك في حدود؛ أي لا تستطيع تجاوز القواعد القانونية الأعلى منها، و إلا تعتبر القرارات الصادرة عنها غير مشروعة و قابلة للإلغاء، و لهذا وجب عليها إحترام مبدأ المشروعية عند إصدار قراراتها الإدارية.

و القرارات الإدارية تنقسم إلى نوعين هما القرارات الإدارية التنظيمية و القرارات الإدارية الفردية و هذه الأخيرة تولد حقا مكتسبا لا يمكن إلغائها، لأن ذلك يعد إنتهاك لحقوق الأفراد إذا كانت مشروعة، و لكن يمكن سحبها في الآجال المحددة قانونا، أما بخصوص القرارات الإدارية التنظيمية فيمكن إلغاؤها في أي وقت لأنها تنشئ مراكز عامة، تستطيع تعديلها أو إلغاؤها أو إستبدالها بغيرها، بما يلائم مقتضيات المصلحة العامة و تكيف المرفق العمومي، دون الإحتجاج بالحق المكتسب لوجودهم في مركز تنظيمي مع الإدارة¹.

ثالثا: ضمانات تغيير أساليب و طرق إدارتها

تملك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في تنظيم المرفق العمومي و في إختيار طريقة إدارته، و ذلك تماشيا مع الظروف المستجدة و التطورات، لذلك يمكن للإدارة تغيير أسلوب سير المرفق العمومي وفقا لهذه التغيرات و الظروف التي تكون إما سياسية أو إجتماعية أو إقتصادية أو تكنولوجية... إلخ، تحقيقا للمصلحة العامة و ملاءمة هذه التغيرات، و نظرا لتنوع أساليب إدارة المرفق العمومي بحسب طبيعة المرفق و ظروفه، تملك الإدارة السلطة التقديرية لإختيار الأسلوب الأمثل لإدارة هذا المرفق حسب أهميته و ضرورته².

يجوز للإدارة العامة أن تغير إدارة المرفق العمومي من أسلوب الإدارة المباشرة إلى أسلوب المؤسسة العامة، أو العكس، و كذلك يمكنها تغيير أسلوب الإدارة المباشرة إلى

¹ - نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مرجع سبق ذكره، ص 1507.

² - نصر الزرو، المرجع نفسه، ص 1502.

الفصل الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة و مبدأ التكيف

الإمتياز¹، و تبني أساليب أخرى كأسلوب الإستغلال المختلط أو عقد الإمتياز أو تفويضات المرفق العمومي².

كما يمكن أن يكون تغيير أسلوب الإدارة و التسيير إما كلي أو جزئي، و هذا كله تحقيقاً للمصلحة العامة و تكيف للمرفق العمومي و المستجدات الحاصلة³.

¹ - نصر الزرو، المرجع نفسه، ص 1503.

² - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 455.

الختام

الخاتمة

إن للمرافق العمومية أهمية خاصة في حياة الأفراد اليومية بحيث يعتمد عليها جميعا في تنظيم حياتنا اليومية نظرا لما تقدمه من خدمات، فإذا كان البعض منا لا ينتفع من خدمات مرفق معين، فإنه ينتفع من خدمات أخرى كمرفق الماء و الكهرباء و غيرها...

لذا تطرقنا من خلال هذه الدراسة إلى أهم المبادئ التي تحكم سير هذه المرافق العمومية، وهي مبدأ الإستمرارية و مبدأ المساواة، و مبدأ التكيف و التي تعتبر من المبادئ الضابطة لسير المرافق العمومية و الجوهرية لقيام دولة مستقرة سياسيا و إقتصاديا، حيث يعد معيار المصلحة العامة، المعيار القانوني الأساسي المعتمد في تطبيق هذه المبادئ التي بدأت بإجتهد فقهي لتصبح مبادئ دستورية ولدت إلزامية خضوع هذه المرافق لها تحقيقا للمصلحة العامة، و حفاظا عليها و مراعاة لذلك فإن المشرع الجزائري وضع ضمانات أساسية لحماية هذه المبادئ، كما أوجب القضاء هو الآخر آليات و ضمانات و إجتهدات و نظريات لحماية المرفق العمومي سواء في الحالات العادية أو الإستثنائية.

إلا أنه في الآونة الأخيرة في ظل التحولات التي عرفت الجزائر و العالم ظهرت مبادئ جديدة تحكم سير المرافق العمومية و يمكن أن نسميها إلتزامات جديدة، أصبح المرفق العمومي مدعو لإحترامها، و كانت هذه المبادئ ثمرة لتطبيق المبادئ الثلاث السابقة (مبدأ الإستمرارية و المساواة و التكيف) في الواقع العملي، و هذه المبادئ هي: مبدأ الشفافية، مبدأ المجانية، مبدأ الجودة و النوعية، مبدأ الإنصاف، مبدأ الحياد.

ومن خلال هذه الدراسة نستخلص بأن المشرع الجزائري دستر هذه المبادئ الحاكمة لسير المرفق العمومي، حيث تمثل القاسم المشترك الواجب إعمالها في شأن جميع المرافق أيا كانت طبيعتها، و لكن رغم هذا التجسيد التشريعي لهذه المبادئ إلا أنها تميزت بالتدبدب في تطبيقها نتيجة نقص المنظومة القانونية من حيث كفاءات تطبيقها و إلزاميتها.

و عليه مما تقدم ذكره إستخلصنا النتائج و الاقتراحات التي نوجزها فيما يلي:

أولاً: النتائج

- 1- من أجل تحقيق مبدأ الإستمرارية في تقديم خدمات المرافق العمومية، إجتهد المشرع إلى إيجاد توافق (ما هي أطراف التوافق، يوجد طرف واحد) بين المشاكل التي قد تتعرض لها هذه المرافق و تؤثر على إستمراريتها في تأدية خدماته دون المساس بالمصلحة العامة للمجتمع و مصلحة الموظفين من خلال وضع ضمانات تشريعية، تنظيم الإضراب و الإستقالة و حماية الأموال العامة في الظروف العادية، أما فيما يخص الحالة الإستثنائية المتمثلة في الأزمة الصحية التي تعيشها الجزائر و باقي دول العالم و المتمثلة في إنتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد - 19) وضع لها المشرع هي الأخرى ضمانات من أجل الحفاظ على إستمرارية المرافق العمومية، و خاصة الصحية، مثل تنظيم نقل المستخدمين، و ضمان حد أدنى من المستخدمين و تسخير الأشخاص و الممتلكات و توفير الوسائل المادية الضرورية، كما إجتهد القضاء في وضع ضمانات هي الأخرى حماية لمبدأ الإستمرارية و هي نظرية الظروف الطارئة و نظرية الموظف الفعلي.
- 2- لقد أصبح التوجه نحو إرساء دعائم الإدارة الإلكترونية ضرورة حتمية في ظل مختلف التطورات على مستوى كافة المجالات التي أصبحت تشهدها كافة الأعمال المعاصرة نظرا لعلاقتها الكثيفة و المتبادلة مع المواطنين، كما تهدف أيضا لتحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن و تحسين المرفق العمومي و ضمان إستمرارية و تقديم خدماتها بكل جودة و نوعية.
- 3- إن مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية هو مبدأ دستوري كرسه الجزائر من خلال دساتيرها وأقرته تشريعاتها المختلفة، كما أنه مكرس في المواثيق و المعاهدات و الإعلانات الدولية، خاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، من أهم تطبيقاته، المساواة في تولي الوظائف العامة، و الإنتفاع من خدمات المرفق العمومي، و المساواة في الأعباء و التكاليف العامة، و كان لتطبيق هذا المبدأ ثمرة في الواقع العملي تمثلت في مبادئ أخرى تكميلية له تتمثل في مبدأ حياد الإدارة، و مبدأ الشفافية، و مبدأ المجانية، و مبدأ الإنصاف، كما حرص المشرع الجزائري على وضع ضمانات قضائية و أخرى

قانونية من أجل تحقيق مبدأ المساواة في المرافق العمومية دون أي تمييز لأي سبب من الأسباب.

4- لقد نال مبدأ تكييف المرافق العمومية نصيبه في التشريع الجزائري و ذلك من خلال عدة نصوص قانونية حرص المشرع عليها قصد مواكبة المرافق العمومية للتطورات و التغييرات و مسايرة حاجات الأفراد المتغيرة بإستمرار و يعد أيضا مظهرا من مظاهر إمتيازات السلطة العامة حيث يستهدف المصلحة العامة الملائمة مع المتغيرات و الظروف القائمة في المجتمع، من خلال تعديل و تطوير القواعد التي يقوم عليها المرفق العمومي كالأساليب و الوسائل و اللوائح و الأنظمة، كما ينتج عنه أيضا إصلاح و إعادة هيكلة المرافق العمومية و إدخال التكنولوجيا و التقنيات الحديثة كتطبيقات له.

ثانيا: الإقتراحات

1- إن إستمرارية المرفق العمومي يظل مبدأ ثابتا و أساسيا غير أن ضمانات هذا المبدأ قد تزداد أكثر مع عصرنة المرافق العمومية في الجزائر و نوع الخدمة المقدمة و خصوصا في ظل ما يسمى " الإدارة الإلكترونية " و تحدي جودة الخدمة العمومية. و لذلك وجوب إصدار و تطوير التشريعات اللازمة بما يتوافق مع نظام الإدارة الإلكترونية.

2- ضرورة قيام المؤسسات و الإدارات العمومية بالتحقق من حيث مدى التطبيق الفعلي لمبدأ المساواة في المجتمع و من خلال وضع آليات و ضمانات لتحقيق العدالة الإجتماعية و محاربة البيروقراطية، و إعادة الثقة بين الإدارة و المواطن، بالإبتعاد عن الرشوة و المحسوبية و المحاباة في تقديم الخدمات العمومية، و يجب تطبيق القانون بغض النظر عن صلة القرابة و الصداقات و غير ذلك.

3- ضرورة تحديث العمل في مؤسسات الخدمة العمومية بتبني الإصلاح الإداري لتطوير الإدارة العمومية، و تجسيد الإدارة الإلكترونية، في مختلف المرافق العمومية من خلال تكوين الموظفين في المجال الإلكتروني و إشاعة ثقافته التقنية، و توفير الوسائل التقنية الممكنة، و توفير خدمة الإنترنت في كل المناطق بدون إستثناء.

4- توعية المواطنين لتحقيق النقلة في التعامل مع الطرق الحديثة.

5- ضرورة تحديث العمل بالمؤسسات التي تقدم الخدمة العمومية حتى تستجيب للكم الهائل من الطلبات التي يقدمها المواطنين للحصول على الخدمات، وبأقل جهد و في وقت أسرع.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً- النصوص القانونية

1- الدساتير

- دستور 1963، المؤرخ في 08 ديسمبر، الصادر في سبتمبر 1963، جريدة رسمية، العدد 64.
- دستور 1976، الصادر بموجب أمر رقم 97/76، المؤرخ في 28 فيفري 1989، جريدة رسمية، العدد 94.
- دستور الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996، ج ر العدد 76 الصادر في 08 ديسمبر 1996 معدل ومتمم بقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر العدد 28 الصادر في 14 أبريل 2002 المعدل والمتمم بقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر رقم 63 الصادر في 16 مارس 2016 ج ر رقم 14 المؤرخة في 7 مارس و أصبح منصوص عليه في المادة 90 من التعديل الدستوري رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 و المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل30 ديسمبر سنة 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري سنة 2020 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 82.

2- المعاهدات و الإتفاقيات الدولية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أعتد بموجب قرار الجمعية العامة 217 ألف (د، 3)، المؤرخ في 10 كانون الأول، ديسمبر 1948.
- العهد الدولي للحقوق الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية لسنة 1966، أعتد بموجب قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د، 21) المؤرخ في 16 كانون الأول، ديسمبر 1966.

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية لسنة 1966، أعتد بموجب قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د، 21) المؤرخ في 16 كانون الأول، ديسمبر 1966.

3- القوانين

- القانون رقم 01/88، المؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، عدد 02، الصادرة في: 13 يناير 1988.

- القانون رقم 09/88 المؤرخ في 26 جانفي 1988 المتعلق بالأرشيف الوطني، جريدة رسمية، عدد 04، المؤرخة في 27/01/1988.

- قانون رقم 99-05، مؤرخ في 4 أبريل سنة 1999 يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 24 مؤرخة في 7 أبريل 1999.

- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية، عدد 14، الصادرة في 08/03/2006.

- القانون رقم 09/08، المؤرخ في 18 صفر 1429 هـ الموافق ل 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية جريدة رسمية عدد 21، مؤرخة في 23/04/2008.

- القانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 فبراير سنة 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية رقم 16 مؤرخة في 23 مارس سنة 2014.

- القانون رقم 14-06 مؤرخ في 9 غشت سنة 2014، يتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 48 مؤرخة في 10 غشت سنة 2014.

- القانون رقم 15-12 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2015، يتعلق بحماية الطفل، الجريدة الرسمية رقم 39 مؤرخة في 19 يوليو سنة 2015.

قائمة المراجع

- القانون رقم 04-18 مؤرخ في 10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، الجريدة الرسمية رقم 27 مؤرخة في 13 مايو سنة 2018.
- القانون رقم 11-18 مؤرخ في 02 يوليو سنة 2018، يتعلق بالصحة، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 46 مؤرخة في 29 يوليو سنة 2018.

4- الأوامر

- الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 26 رجب 1442، الموافق ل 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، جريدة رسمية، عدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.
- الأمر رقم 156/66، المؤرخ في 18 صفر 1386، الموافق ل 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم، جريدة رسمية العدد 49 الصادرة في 1966/06/11.
- الأمر رقم 68-82 مؤرخ في 16 أبريل سنة 1968 يتضمن سن الخدمة الوطنية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 32، مؤرخة في 19 أبريل سنة 1968 (ملغى جزئياً)
- الأمر رقم 71-28 مؤرخ في 22 أبريل سنة 1971، يتضمن قانون القضاء العسكري، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 38 مؤرخة في 11 مايو سنة 1971.
- الأمر رقم 74-103 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 1974، يتضمن قانون الخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 99 مؤرخة في 10 ديسمبر سنة 1974 (ملغى)
- الأمر 58/75، المؤرخ في 20 رمضان 1395 هـ الموافق ل 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، عدد 78، الصادرة في 1975/09/30.

- الأمر رقم 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق ل 15 يوليو 2006، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

5- التنظيم

- المرسوم الرئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 02 ذو الحجة عام 1936 الموافق ل 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، جريدة رسمية، العدد 50، الصادرة في 20/09/2015.

- المرسوم رقم 131/88، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة في 06/07/1988.

- المرسوم التنفيذي رقم 188/90، يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة في 27/06/1990.

- المرسوم التنفيذي رقم 101/91، المتضمن منح الإمتياز عن الأملاك الوطنية و الصلاحيات و الأعمال المرتبطة بالخدمة العمومية للتلفزيون إلى المؤسسة العمومية للتلفزيون، جريدة رسمية، العدد 19، المؤرخة في 24 أفريل 1991.

- مرسوم تنفيذي رقم 01-101 مؤرخ في 21 أفريل سنة 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، الجريدة الرسمية رقم 24 مؤرخ في 22 أفريل سنة 2001.

- المرسوم التنفيذي رقم 195/13، المؤرخ في 10 رجب عام 1434 هـ، الموافق ل 20 ماي 2013، المتعلق بالتعويض عن المناوبة لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية للصحة، جريدة رسمية عدد 27، الصادرة في 22/05/2013.

- مرسوم تنفيذي 20-159 مؤرخ في 13 يونيو 2020، يتضمن تعديل الحجر المنزلي والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، جريدة رسمية رقم 35 مؤرخة في 14 يونيو 2020.

قائمة المراجع

- المرسوم التنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 21 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، جريدة رسمية رقم 15 مؤرخة في 21 مارس سنة 2020.
 - مرسوم تنفيذي 20-86، مؤرخ في 02 أبريل سنة 2020، يتضمن تمديد الاحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) ومكافحته، جريدة رسمية رقم 19 مؤرخة في 2 أبريل سنة 2020.
 - المرسوم التنفيذي رقم 20-70، مؤرخ في 21 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، جريدة رسمية رقم 15 مؤرخة في 21 مارس سنة 2020.
 - مرسوم التنفيذي رقم 20-182 مؤرخ في 9 يوليو سنة 2020، يتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 39 مؤرخة في 11 يوليو سنة 2020.
- 6- التعليمات:**
- التعليمات رقم 05، و.ص.س.إ.م، المؤرخة في 04 نوفمبر 2013، المتضمنة كيفية تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 13/195.

ثانيا- المراجع

1- الكتب

- إبراهيم كومغار، المرافق العامة الكبرى على نهج الحديث، ط1، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء، المغرب، 2009.
- جورج قوديل، القانون الإداري، ج 2، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 2001.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.

قائمة المراجع

- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 2، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، مارس 2005.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر 2006.
- مليكة صروخ، العمل الإداري، ط 1، مطبعة النجاح الجديدة ودار القلم، الدار البيضاء - الرباط المغرب، 2012.
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع و الإجتهااد، ج 6، ط 1، 2004.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراة

- بوسعيدة دليلة، الإضراب المهني بين المشروعية و اللامشروعية في القانون الجزائري و القانون الفرنسي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2019/02/28.

ب- رسائل الماجستير

- حمادة مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام و تطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية و الإعلام،

قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي و الإداري،
2007.

ج- مذكرات الماستر

- بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، 2014، 2015.
- بوعويذة مليكة و آخرون، المفهوم الدستوري للمرفق العمومي و الحكامة الجيدة، مذكرة ماستر، جامعة محمد الخامس السويش، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، 2017، ص 08.
- ربيع أمينة، النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة العقيد آكلي محند أولحاج، البويرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم القانون العام، تخصص إدارة و مالية، 24 سبتمبر 2016.
- سهام معاشو، نعيمة بن جمعية، حق الإستقالة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 24 جوان 2019.
- سيد هومي أمينة، ربحان رمضان، مبدأ إستمرارية المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إجتماعي، 2016 - 2017.
- شايب الراس حياة، حق الإضراب في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، قسم الحقوق، تخصص قانون أعمال، 2016 - 2017.

قائمة المراجع

- شنيني حسين، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013 - 2014.
- صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 02 جوان 2015.
- معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة و تحديات الواقع القانوني للجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص منازعات عمومية، 2018.
- لوط عائشة، بن زعباط حورية، مبدأ إستمرارية المرفق العام في القانون الجزائري - دراسة مقارنة -، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، 29 جوان 2019.

3- المقالات

- أحسن غربي، نظرية الموظف الفعلي، مجلة البحوث والدراسات الانسانية، العدد 02، سنة 2008.
- أحسن غربي، الخدمة العمومية الالكترونية على مستوى مرفق العدالة في الجزائر، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي برلين المانيا، العدد السابع، جويلية 2020.
- أحسن غربي، المرافق العامة في ظل جائحة كورونا (كوفيد - 19) بين الإستمرارية و التعطيل، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، المجلد 05، العدد 03 (2020)، 25 ديسمبر 2020.

قائمة المراجع

- أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، المجلد 14، العدد 01.
- بلمهدي إبراهيم، مبدأ إستمرارية المرفق العام في النظام القانوني الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر، العدد الأول، مارس 2016.
- بن يكن عبد المجيد، المرفق العامة، ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية واجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد الحادي عشر سبتمبر 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة.
- طوبال بوعلام، وليد زرقان، علاقة الإدارة الإلكترونية بالمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العمومية، مجلة العلوم القانونية و الإجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، جوان 2020.
- فارس عبد الرحيم حاتم، حدود سلطة الإدارة عند تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام و إطراد، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية، المجلد 03، العدد 01، 2011.
- فرطاس الزهرة، المرفق العمومي بين تنوع معايير تقسيمه و المبادئ المتحركة في سيره، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، العدد الأول، يونيو 2016.
- مراد لمين، أثر الإدارة الإلكترونية على مبادئ سير المرفق العام، مجلة المفكر للدراسات القانونية و السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، العدد 5، مارس 2019.
- مصطفى العياشي، نظام المناوبة لضمان سير المرفق العام في المؤسسات الصحية، مجلة معالم للدراسات القانونية و السياسية، العدد 04، جوان 2018.

قائمة المراجع

- نصر الزرو، مبدأ تكيف المرافق العامة، مجلة صوت القانون، المجلد 7، العدد 3، 28 ماي 2021.
- نصر عبد الوهاب رجب الزرو، الطيب إبراهيم و يس، الإصلاح الإداري كتطبيق من تطبيقات مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير و التطور، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 01 (العدد التسلسلي 21)، مارس 2020، المجلد 12، 25 مارس 2020، ص 577.

الفهرس

" الفهرس "

الصفحة	العنوان	
02	مقدمة	
08	مبدأ الإستمرارية في المرافق العمومية	الفصل الأول
09	ماهية مبدأ الإستمرارية في المرافق العمومية	المبحث الأول
09	مفهوم مبدأ الإستمرارية وأهم تطبيقاته	المطلب الأول
10	تعريف مبدأ الإستمرارية وأساسه القانوني	الفرع الأول
10	تعريفه	أولا
11	أساسه القانوني	ثانيا
14	علاقة مبدأ الإستمرارية بغيره من المبادئ الأساسية للمرافق العمومية	الفرع الثاني
14	علاقة مبدأ الإستمرارية بمبدأ المساواة في المرافق العمومية	أولا
17	علاقة مبدأ الإستمرارية بمبدأ التكيف	ثانيا
18	تطبيقات مبدأ الإستمرارية	المطلب الثاني
18	تطبيقات مبدأ الإستمرارية في نطاق الوظيفة العامة	الفرع الأول
20	تطبيقات مبدأ الإستمرارية على الأموال العامة	الفرع الثاني
21	تطبيقات مبدأ الإستمرارية على العقود الإدارية	الفرع الثالث
22	تطبيقات مبدأ الإستمرارية على تقديم الخدمة العمومية	الفرع الرابع
22	الخدمة العمومية العادية	أولا
23	الخدمة العمومية الإلكترونية	ثانيا
25	تطبيقات مبدأ الإستمرارية على الإدارة و موظفيها	الفرع الخامس
28	الضمانات المتعلقة بمبدأ الإستمرارية	المبحث الثاني
28	الضمانات التشريعية	المطلب الأول
29	في الظروف العادية	الفرع الأول
29	تنظيم ممارسة حق الإضراب	أولا

37	تنظيم حق الإستقالة	ثانيا
41	حماية المال العام	ثالثا
45	في ظل جائحة كورونا " كوفيد- 19 "	الفرع الثاني
45	ضمان الحد الأدنى من المستخدمين في القطاع العام و الخاص و تنظيم نقلهم	أولا
47	تسخير الأشخاص و الممتلكات لإستمرارية تقديم الخدمات	ثانيا
49	تأطير الأنشطة لتمويل المواطنين و إلزام المؤسسات في الخدمات الأساسية	ثالثا
50	الضمانات القضائية لمبدأ إستمرارية المرافق العمومية	المطلب الثاني
50	نظرية الظروف الطارئة	الفرع الأول
52	نظرية الموظف الفعلي	الفرع الثاني
56	مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية و مبدأ التكيف	الفصل الثاني
57	الأحكام العامة لمبدأ المساواة أمام المرافق العمومية	المبحث الأول
57	مفهوم مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية	المطلب الأول
57	تعريفه و أساسه القانوني	الفرع الأول
57	تعريفه	أولا
58	أساسه القانوني	ثانيا
63	تطبيقات مبدأ المساواة	الفرع الثاني
63	مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العمومي	أولا
65	المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة	ثانيا
65	المساواة في التكاليف و الأعباء العامة	ثالثا
67	مبادئ تكميلية لمبادئ المساواة	الفرع الثالث
71	آثار مبدأ المساواة و ضمانات تحقيقه	المطلب الثاني
72	آثار مبدأ المساواة	الفرع الأول
72	رفض التمييز لإعتبارات عامة	أولا

74	رفض التمييز لإعتبارات خاصة	ثانيا
76	ضمانات تحقيقه	الفرع الثاني
76	الضمانات القانونية	أولا
77	الضمانات القضائية	ثانيا
79	الأحكام العامة لمبدأ التكيف	المبحث الثاني
79	مفهوم مبدأ التكيف في المرافق العمومية	المطلب الأول
79	تعريف مبدأ التكيف في المرافق العمومية و أساسه القانوني	الفرع الأول
80	تعريف مبدأ التكيف في المرافق العمومية	أولا
80	أساسه القانوني	ثانيا
82	تطبيقات مبدأ التكيف لتحسين الخدمة العمومية	الفرع الثاني
82	الإصلاح الإداري	أولا
85	الإدارة الإلكترونية	ثانيا
88	نطاق تطبيق مبدأ التكيف و أهم ضمانات تحقيقه	المطلب الثاني
88	نطاق تطبيق مبدأ التكيف	الفرع الأول
89	تكيف قواعد المرفق العمومي	أولا
89	تكيف وسائل الإدارة القانونية	ثانيا
91	ضمانات تحقيقه	الفرع الثاني
91	الضمانات المتعلقة بالمتعاقدين معها	أولا
92	الضمانات المتعلقة بالموظفين بالإدارة	ثانيا
93	ضمانات تغيير أساليب و طرق إدارتها	ثالثا
96	خاتمة	
101	قائمة المراجع	
112	الفهرس	