جامعة قاصدي مرباح – ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

المرفق العمومي في ظل جائحة كوفيد 19

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون عام اقتصادي

من إعداد الطالب:
أحمد وائل فروي

إشراف الدكتور :
د/ محمد عمران بوليفة

لجنة المناقشة			
الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
أ.د/ محمد منير حساني	أستاذ التعليم العالي	جامعة قاصدي مرباح – ورقلة	رئيسا
أ.د/ محمد عمران بوليفة	أستاذ محاضر – أ–	جامعة قاصدي مرباح – ورقلة	مشرفا ومقررا
أ.د / لقمان بامون	أستاذ مساعد – أ –	جامعة قاصدي مرباح – ورقلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

جامعة قاصدي مرباح – ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

المرفق العمومي في ظل جائحة كوفيد 19

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون عام اقتصادي

من إعداد الطالب:
أحمد وائل فروي

إشراف الدكتور :
د/ محمد عمران بوليفة

لجنة المناقشة			
الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
أ.د/ محمد منير حساني	أستاذ التعليم العالي	جامعة قاصدي مرباح – ورقلة	رئيسا
د/ محمد عمران بوليفة	أستاذ محاضر – أ–	جامعة قاصدي مرباح – ورقلة	مشرفا ومقررا
أ / لقمان بامون	أستاذ مساعد – أ –	جامعة قاصدي مرباح – ورقلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

الإهـــداء

إلى من علمني النجاح والصبر ..... **أبي**

إلى من كان دعاؤها سر نجاحي.. **أمي**

إلى أختي (**حورية ندى**) وأختي (**لبنى**) وفقهما الله

إلى كل أفراد أسرة كلية الحقوق والعلوم السياسية

وإلى كل الزملاء والأصدقاء

إلى كل هؤلاء جميعا أهديهم هذا العمل المتواضع، سائلا الله العلي القدير أن ينفعنا به وأن يمدّنا بتوفيقه ومنّه وكرمه.

أحمد وائل فروي

مقدمة

يعد المرفق العام مؤسسة تهدف إلى تلبية حاجيات كافة أفراد المجتمع، ولتحقيق هذا الهدف تحتاج هذه المؤسسة لمجموعة من القواعد الأساسية و المبادئ القانونية التي تحكم إدارتها وسيرها كالمساواة أمامها وقابليتها للتغيير (التكيف)، بالإضافة إلى مبدأ الاستمرارية الذي يعد قاعدة تشترك فيها مختلف هذه المرافق، هذه المبادئ الأساسية تعتبر بمثابة القانون العام للمرافق العامة استخلصت من فقه قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

وبالنظر إلى أهمية وقوة المبدأ الذي يعود لمدى ارتباط وتأثر المجتمع داخل الدولة بكل مساس يؤدي سواء إلى تعطل أو انقطاع في أداء الخدمات الضرورية للمرافق العمومية إلى المنتفعين كالصحة، التعليم، المياه وغيرها، يظهر مبدأ استمرارية سير المرفق العمومي بانتظام واطراد، هذا المبدأ له أهمية بالغة في حياة الجماعة، إذ ينجم عن توقف المرفق العام عن أداء خدماته أو عدم سيره منتظما إخلال كبير في نظام المجتمع وفي حياة الناس، أو توقف مرفق الأمن عن العمل وتقديم خدماته في الحفاظ على النظام العام ووقاية المجتمع من الفوضى والاضطراب وهو الأمر الذي يؤدي حتما إلى إلحاق الضرر بالأفراد ويؤدي إلى خلل النظام العام في الدولة[1].

كما يعتبر مبدأ الاستمرارية أكثر المبادئ وزنا، لأن القضاء الإداري كثيرا ما اعتمد عليه، حيث كانت معظم أحكام ومبادئ القانون الإداري تخص هذا المبدأ ومتفرعة عنه، وبغرض تحقيق هذا المقصد المتمثل في استمرارية نشاط المرفق بانتظام واطراد وتواتر الخدمة وانتظامها، تعين على المشرع وضع الأدوات والآليات القانونية لضمان هذا المبدأ، بالإضافة إلى ضمانات رسخها القضاء، وبدرجة كبيرة القضاء الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي)، الذي أسهم في إظهار النظريات التي تخدم هذا المبدأ كنظرية الموظف الفعلي، نظرية التوازن المالي للعقد ونظرية الظروف الطارئة[2].

[1] – أمينة سيدهومي، ريحان رمضان، مبدأ استمرارية المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص: القانون الاجتماعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017/2016، ص 01-02.

[2] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، أثر جائحة كوفيد 19 على استمرارية المرفق العام، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، 2021، ص 2702.

وقد شهد العالم في سنة 2020 تفشي فيروس مستجد اطلق عليه اسم "كوفيد 19" الذي صنفته منظمة الصحة العالمية كجائحة، أثرت تأثيرا بالغا على استمرارية سير المرافق العمومية، وأدت في بعض الحالات إلى توقفها عن تقديم الخدمات إلى الأفراد والمواطنين، ومن المجالات التي طالتها هذه الجائحة مرافق النقل (المطارات، النقل البري،....)، ومرافق التعليم وبعض المرافق الخدماتية الأخرى، وقد نتج عن هذا التوقف إعلان أغلب دول العالم حالة الطوارئ الصحية وفرض إجراءات صارمة للحد من انتشار هذا الوباء، ما أدى إلى غلق الكثير من المرافق العامة ومنعها من تأدية نشاطها.

وتكمن أهمية هذه الدراسة من الناحية العلمية في التعرف على مفهوم مبدأ استمرارية المرفق العام باعتباره من المبادئ الأساسية الجوهرية في النظام القانوني لكل المرافق العامة أيا كان نوعها أو نشاطها هذا من جهة، بالإضافة إلى التعرف على جائحة "كوفيد 19" والتكييف القانوني لها.

أما من الناحية العملية فتكمن أهمية هذه الدراسة في دراسة انعكاسات جائحة "كوفيد 19" على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتبيان الإجراءات والتدابير المتخذة من قبل الدولة بغية ضمان تقديم الخدمات عن بعد مع المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث.

وعلى أساس هذه الأهمية فإن الدافع الأساسي لاختيارنا لهذا الموضوع يتمثل في دافع ذاتي وآخر موضوعي.

أما الدافع الموضوعي لدراسة هذا الموضوع فيتمثل في إثراء الدراسات والبحوث القانونية المتعلقة بهذا الموضوع، خاصة وأن موضوع سير المرافق العامة في ظل جائحة كوفيد 19 من المواضيع المستجدة التي مازالت تحت الدراسة والبحث.

من هذا المنطلق يمكننا صياغة إشكالية هذه الدراسة وذلك على النحو الآتي:

ما مدى تأثير جائحة كوفيد 19 على استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد؟

وتأسيسا على ما تقدم، وبهدف الوصول إلى عناصر وافية للإجابة على هذه إشكالية الدراسة اعتمدنا على المنهج الوصفي من خلال وصف مبدأ استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ووصف الطبيعة القانونية لجائحة كوفيد19، بالإضافة إلى اعتمادنا على المنهج التحليلي من خلال تحليل المواد القانونية التي تنص على هذا المبدأ، وقد اعتمدنا في بعض الأحيان على المنهج المقارن من خلال المقارنة بين التشريعات القانونية كالتشريع الجزائري والتشريع الفرنسي وبعض التشريعات العربية الأخرى.

وقد اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على التقسيم التالي:

في الفصل الأول تطرقنا لدراسة كوفيد19 ظرف يهدد استمرارية المرفق العام.

أما في الفصل الثاني من هذه الدراسة فقد تناولنا ضمانات تأمين استمرارية المرفق العمومي في ظل كوفيد19.

الفصل الأول

كوفيد19 ظرف مهدد لإستمرارية المرفق العام

من الناحية الشكلية المرفق العام هو عبارة عن هيئة أو منظمة أو جهاز تتولى الإدارة مهمة إدارته، أما من الناحية الموضوعية فهو عبارة عن نشاط يهدف إلى إشباع حاجات العامة للمجتمع بقصد تحقيق الصالح العام.

فالحاجات الجماعية التي تنشأ المرافق العامة من أجل إشباعها لا تعتبر كافية ولا يعتبر المرفق العام قد أدى رسالته التي أنشئ من أجلها إلا إذا تم بصفة دائمة ومنتظمة، فمبدأ استمرارية المرفق العام من أهم المبادئ التي يقوم عليها، ذلك أن متطلبات الحياة تقتضي وجود هذه المرافق بشكل منتظم ودون توقف، لأن تعطلها ولو مؤقتا يعد بمثابة إنكار للمصلحة العامة التي ارتبط بها القانون الإداري منذ اللبنات الأولى لنشأته.

ولما كان مبدأ استمرارية المرفق العمومي لا يثير إشكاليات كبيرة من حيث نطاق تطبيقه المكاني، فإنه في المقابل يثير إشكاليات متعددة من حيث نطاق تطبيقه الزماني، وخاصة في الظروف الاستثنائية. وهكذا قد يصطدم مبدأ استمرارية المرافق العمومية بإكراهات طارئة وظرفية كجائحة كوفيد 19 التي شهدها العالم سنة 2020.

وعليه، سنتطرق في هذا الفصل لدراسة ماهية مبدأ استمرارية المرفق العام والتكييف القانوني لجائحة كوفيد 19 وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: تكييف جائحة كوفيد19 قوة قاهرة أو ظرف طارئ

المبحث الثاني: تهديدات كوفيد19 على مبدأ استمرارية المرفق العام

المبحث الأول: التكييف القانوني لجائحة كوفيد19

في سنة 2020 اجتاح العالم وباء اطلق عليه اسم كوفيد 19 عدته منظمة الصحة العالمية جائحة عالمية عطلت جميع مرافق الحياة وجعلت الكل يستنفر ويجند كافة إمكانياته المادية والبشرية لمواجهتها، واتخذت جملة من التدابير الصارمة للحد من انتشارها، وأعلنت حالة الطوارئ العامة في أغلب البلدان والدول وحظر التجوال، فأثر هذا الأمر على جميع مجالات الحياة خاصة ما يتعلق بسير المرافق العامة الحيوية كقطاع التعليم والصحة والنقل وغيرها.

وأمام هذا الوضع برزت العديد من التساؤلات التي تقتضي الإجابة عليها و البحث في التكييف القانوني لهذه الإجراءات والتدابير، وضبط إطارها بما يخدم الهدف من إقرارها متمثلا أساسا في حفظ الصحة العامة للأفراد من جهة، وكذا النظر في ما سيرتبه إعمال هذه الإجراءات من آثار[1]، وهل تندرج جائحة كوفيد 19 ضمن أحد الحالات الطارئة أو حالات القوة القاهرة؟

المطلب الأول: تكييف جائحة كوفيد 19 بوصفها قوة قاهرة

الفرع الأول: تعريف القوة القاهرة

عرف فقهاء القانون القوة القاهرة بأنها: "واقعة غير ممكنة التوقع والدفع والتي تمنع شخصا ما من تنفيذ التزاماته"، وتعرف أيضا على أنها: "كل أمر غير متوقع ولا يمكن تلافيه، ويؤدي ثبوته إلى انتفاء مسؤولية صاحب الشأن"[2].

وعليه يمكن تعريف القوة القاهرة على أنها "حادث غير متوقع لا يد للشخص فيه، ولا يستطيع دفعه أو تجنبه، ويترتب عليه أن يصبح تنفيذ الالتزام مستحيلا".

[1] – سماح هادي الجنابي، التكييف القانوني لجائحة كوفيد 19 وأثرها على الالتزامات التعاقدية الدولية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد (خاص)، 2020، ص 69.

[2] – فروق يعلى، عبد النور لعلام، التكييف القانوني لوباء "كوفيد 19 – كوفيد 19" في ضوء أحكام قانون العمل وتأثيره على سيرورة علاقات العمل في الجزائر، مجلة تنمية الموارد البشرية، مجلد 19، العدد 02، جوان 2021، ص 624.

وعلى ضوء ما سبق تتمثل شروط القوة القاهرة فيما يلي[1]:

أن تكون الواقعة غير ممكنة التوقع، لاعتبار الواقعة قوة قاهرة، يجب أن تكون من غير الممكن توقع حدوثها.

أن تكون الواقعة مستحيلة الدفع، لإعمال شرط القوة القاهرة يشترط أن تكون الواقعة مستحيلة الدفع، أي مستعصية على المدين.

أن تكون الواقعة مستقلة عن المدين، لوصف القوة بالقوة القاهرة، يجب أن تكون مستقلة تماما عن إرادة أطراف الرابطة العقدية وخارجة عن إرادتهم.

ومن خلال هذا التحديد يمكن إثارة تساؤل عن مدى اعتبار جائحة كوفيد 19 قوة قاهرة؟

الفرع الثاني: كوفيد 19 قوة قاهرة

لقد انقسم الفقه في الإجابة عن هذا التساؤل إلى اتجاهين: اتجاه أول يمثله مجموعة من الباحثين اعتبروا أن فيروس كوفيد 19 المستجد قوة قاهرة استنادا على عدة مبررات، من بينها أن الفيروس شكل حادثا عاما وشمل العديد من دول العالم ولا يمكن توقعه أو درء نتائجه، وأنه بالرغم من إمكانية توقعه إلا أن آثاره وسرعة انتشاره كانت غير متوقعة ولا يمكن الحد منها زمكانيا، رغم جميع الإجراءات الاحترازية والوقائية المتخذة من طرف الحكومات، كما أن الشروط المنصوص عليها في القانون لاعتبار الواقعة قوة قاهرة متوافرة في هذا الفيروس المستجد بشكل مبدئي، فهو من جهة ظهر بشكل فجائي ولم يكن لأي احد في العالم إمكانية توقعه، ومن جهة ثانية ونظرا لتفشيه الواسع في العالم فقد تحقق شرط استحالة دفعه نظرا لما خلفه من الوفيات وتزايد عدد المرضى، ومن جهة أخيرة فإن الشرط المتمثل في خطأ المدين يصبح عنصرا غير مطلوب منطقيا في هذه الحالة[2].

[1] – فروق يعلى، عبد النور لعلام، مرجع سابق، ص 625.

[2] – عبد الصمد عبو، حالة الطوارئ الصحية وأثرها على الالتزامات التعاقدية في ظل جائحة كوفيد 19، مجلة المؤتمرات العلمية الدولية، العدد الخامس، المركز العربي الديمقراطي، فبراير 2021، ص 62.

أما الاتجاه الثاني فيرى أن وباء كوفيد 19 لا يشكل قوة قاهرة استثنائية موجبة لإعفاء الدولة من مسؤوليتها الإدارية، بمقدار ما هو قرينة على ترتيب المسؤولية، لكون وقوعه في فترة تزامن انتشاره في كثير من دول المعمورة وداخل البلاد يجعل تفشيه وانتشاره من الأمور المتوقعة وليس قوة قاهرة[1].

أما قضائيا فقد اعتبرت الغرفة السادسة بمحكمة الاستئناف بكولمار بفرنسا في قرار لها بتاريخ 12/03/2020 أن فيروس كوفيد 19 المستجد قوة قاهرة، حيث جاء في قرارها أنه: "وحيث إن المستأنف السيد فيكتور لم يتم إحضاره للجلسة المنعقدة بمحكمة الاستئناف بسبب الظروف الاستثنائية والتي لا يمكن تجاوزها أو التغلب عليها وهي تكتسي طابع القوة القاهرة مرتبطة "بوباء كوفيد 19"..."[2].

المطلب الثاني: تكييف جائحة كوفيد 19 بوصفها ظرف طارئ

الفرع الأول: تعريف الظرف الطارئ

عرف بعض فقهاء القانون الظروف الطارئة بأنها: "حالة استثنائية تطرأ على العقد بعد إبرامه وقبل تنفيذه، وأنه حادثا لم يكن متوقعا من شأنه أن يؤدي إلى اختلال التوازن بين التزامات الطرفين إخلالا فادحا، إذ يصبح الالتزام الملقى على عاتق المدين مرهقا ويسبب خسارة فادحة له"[3] . كما عرف السنهوري الظرف الطارئ على أنه: "ذلك الحادث الاستثنائي العام الذي لم يكن في الوسع توقعه، والطارئ بعد إبرام العقد وقبل تنفيذه، ويترتب عليه أن

[1] – محمد الزكراوي، أساس قيام المسؤولية الإدارية للدولة أمام موظفيها عن الإصابة بعدوى الأوبئة أثناء مزاولة مهامهم الإدارية بين فرضية المخاطر ونظرية القوة القاهرة (نموذج فايروس كوفيد 19)، مجلة منازعات الأعمال، العدد 51، عدد خاص بكوفيد 19، ماي 2020، ص 45.

[2] – عبد الصمد عبو، مرجع سابق، ص – ص 62-63.

[3] – سماح هادي الجنابي، مرجع سابق، ص 70.

يصبح تنفيذ الالتزام التعاقدي مرهقا للمدين، بحيث يهدده بخسارة فادحة، وإن لم يصبح مستحيلا"[1].

ومن خلال هذه التعاريف السابقة نستنتج أن الظرف الطارئ تقوم على الحوادث والظواهر التي لا دخل ولا يد لأطراف الالتزام فيها كالأوبئة والجوائح مثل جائحة كوفيد 19.

وعليه فإن هناك عدة شروط للظروف الطارئة وهي[2]:

أن يكون الالتزام تعاقديا، أن تكون الحوادث استثنائية عامة فتخرج من ذلك الحوادث المعتادة والخاصة فلا تعتبر ظروفا طارئة، و أن تكون الظروف الطارئة غير متوقعة وقت انعقاد أو نشوء العقد فكل ما كان متوقعا أو ممكن أن يحدث فهو ليس ظرفا طارئا، إلى جانب أن تطرأ الظروف الطارئة بعد انعقاد العقد وقبل تنفيذه، كما يجب أن تكون هذه الظروف خارجة عن إرادة المدين، فضلا على أن يصبح تنفيذ العقد مرهقا لا مستحيلا، لأن استحالة التنفيذ تدخل في إطار القوة القاهرة.

ونجد في التشريعات المقارنة أن المشرع المصري كان سباقا للأخذ بنظرية الظروف الطارئة وذلك من خلال المادة (147) من القانون المدني لسنة 1948 و التي نصت على أن: "العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أول لأسباب التي يقررها القانون"[3].

كما نجد المشرع الفرنسي قد اعتمد هذه النظرية، وذلك من خلال نص المادة (1195) من تعديل 2016، إذ تنص على أنه: "إذا حدث تغير في الظروف غير ممكن التوقع عند إبرام العقد ترتب عليه أن صار التنفيذ باهظ الكلفة بالنسبة ألحد الأطراف الذي لم يقبل تحمل تبعة هذا التغير، يمكن لهذا الأخير أن يطلب من المتعاقد معه إعادة التفاوض على العقد على أن يستمر في تنفيذ التزاماته أثناء إعادة التفاوض، في حالة رفض أو فشل إعادة

[1] – عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ص 629.

[2] – سماح هادي الجنابي، مرجع سابق، ص 71.

[3] – عبد الصمد عبو، مرجع سابق، ص 64.

التفاوض يجوز للأطراف الاتفاق على فسخ العقد اعتبارا من التاريخ ووفق الشروط التي يحددونها، أو الطلب من القاضي باتفاقهم المشترك أن يقوم بتطويع العقد، في حالة عدم الاتفاق خلال مدة معقولة يمكن للقاضي بناء على طلب أحد الأطراف تعديل العقد أو إنهائه اعتبارا من التاريخ ووفق الشروط التي يحددها".

في حين نجد المشرع المغربي لم يأخذ بنظرية الظروف الطارئة، بحيث لا يخول للقضاء صلاحية التدخل لمراجعة العقد عند تغيير الظروف الاقتصادية، ويبقى المدين حسب الفقه والقضاء المغربيين مجبرا على تنفيذ التزامه حتى ولو طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعا وأصبح معها تنفيذ الالتزام مرهقا[1].

وأما المشرع الجزائري فقد أخذ بنظرية الظروف الطارئة كنظيره المصري والفرنسي، وذلك من خلال تعريفه للظرف الطارئ في نص الفقرة الثالثة من المادة (107) من القانون المدني الجزائري، والتي نصت على أنه: "إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب عن حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي، وإن لم يصبح مستحيل، صار مرهقا للمدين بحيث يهدد بخسارة فادحة جاز للقاضي تبعا للظروف وبعد مراعاة لمصلحة الطرفيين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، ويقع باطل كل اتفاق على خلاف ذلك"[2].

وقد تساءل فقهاء القانون هل يمكن تكييف وباء كوفيد 19 على أنه ظرفا طارئا؟

الفرع الثاني: كوفيد 19 ظرف طارئ

استنادا إلى الشروط المتعلقة بالظروف الطارئة فإنه يمكن اعتبار جائحة كوفيد 19 ظرفا طارئا، فمن زاوية استثنائية الواقعة المكونة للظرف الطارئ فإن الجائحة حدث غير

[1] – عبد الصمد عبو، مرجع سابق، ص– ص 64–65.

[2] – الأمر رقم 75–58، المؤرخ في 20 رمضان 1395 هـ الموافق لـ 26 سبتمبر 1975م، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 78، السنة الثانية عشر، الصادرة في 24 رمضان 1395هـ الموافق لـ 30 سبتمبر 1975.

مألوف ، حيث استطاعت عزل دول عديدة، وفرضت حجرا صحيا على الأفراد لم يسبق له مثيل، انعكس سلبا على الالتزامات التعاقدية[1].

من زاوية أخرى، يشترط أن يكون الحادث عاما، وهذا بقصد عدم زعزعة القوة الملزمة للعقد، أي ألا يكون خاصا بالمدين وحده، بل يجب أن يكون الظرف شاملا لعدد كبير من الناس، وتطبيقا لذلك فإن الأوبئة عامة وفيروس كوفيد 19 خاصة يستجيب لهذا الشرط.

يشترط أخيرا لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن يؤدي الحادث الاستثنائي إلى جعل التزام المدين مرهقا إذ يهدده بخسارة جسيمة، إذا نفذ التزامه كما هو، لذلك لا عبرة لتطبيق هذه النظرية إذا كان من شأن هذه الظروف أن تجعل التزام المدين غير مرهق، فالعبرة في هذا الصدد هو ما يتحمله المدين من خسارة[2]، وهذا ما لمسناه في الوضع الوبائي الناجم عن تفشي فيروس كوفيد 19.

المطلب الثالث: تكييف جائحة كوفيد 19 بوصفها بين القوة القاهرة والظرف الطارئ

الفرع الأول: الشروط المتوفرة في كوفيد 19

إن جائحة كوفيد 19 تتوافر بها جميع الشروط المشترطة لنظرية الظروف الطارئة فهي ظرف عام استثنائي غير متوقع لا يمكن دفعه، جعل تنفيذ بعض العقود مرهقا لأحد أطرافه ويورث خللا في مبدأ توازن العقد، وهذه الجائحة سيكون لها تداعيات اقتصادية واجتماعية على مستوى العالم. ولكن هناك استثناء في بعض الالتزامات، والتي تكون طبيعتها محددة بزمن قصير ومحدد لإنجازها، وبوجود (كوفيد 19) أصبح تحقق الالتزام مستحيل، ففي هذه الحالة من الالتزامات فقط يمكن اعتبار (جائحة كوفيد 19) من قبيل (القوة القاهرة) كما هو

[1] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص 2709.

[2] – ابتسام شقاف، التكييف القانوني لجائحة كوفيد 19 بين نظريتي الظروف الطارئة والقوة القاهرة، المؤتمر الدولي الموسوم بـ"جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، يومي: 16/15 جويلية 2020، ص 10.

الحال في عقود شركات الطيران وعقود النقل الأخرى من بلد لآخر، وعقود شركات السياحة وغيرها من العقود المحددة بزمن معين، وكذلك الحال في عقود العمل المؤقتة، والموسمية[1].

الفرع الثاني: كوفيد 19 بين الظرف و القوة

إن الاتجاه الذي يقر بأن جائحة كوفيد 19 تستوعب كلا من نظرية الظروف الطارئة ونظرية القوة القاهرة، يستند إلى طبيعة الالتزام ومحله وتوقيته، ومن حيث صعوبة أو استحالة تنفيذه، وهذه النقطة الأخيرة هي مناط التمييز بين اعتبار فيروس كوفيد 19 قوة قاهرة أم ظرف طارئ من خلال النظر إلى مدى تنفيذ الالتزامات التعاقدية، لأن جميع الشروط الواجب توافرها للدفع بالقوة القاهرة أو الدفع بالظروف الطارئة تتوفر في فيروس كوفيد 19، باستثناء درجة التأثير على تنفيذ الالتزام التعاقدي والتي تشكل أحد نقاط الاختلاف بين النظريتين، الشيء الذي ينعكس كذلك على الطبيعة القانونية التي يمكن إعطاؤها لفيروس كوفيد 19[2]. فمثلا لو أن انتشار فيروس كوفيد 19 منع التبادل التجاري بين الكثير من الدول بصفة كاملة، لاعتبر قوة قاهرة، في حين يعد انتشار فيروس كوفيد 19 بين بعض الدول ظرفا طارئا إذا أدت إلى اضطرابات اقتصادية أو ارتفاع في الأسعار مع إمكانية التنفيذ[3].

وعموما يمكن القول من خلال دراسة نظرية القوة القاهرة ونظرية الظروف الطارئة، واستعراض خصائص كل منهما وأثرهما على العقود، واستحضار النتائج الاقتصادية للوباء الذي يعيشه العالم، يتضح أن فيروس كوفيد 19 لا يستقل بحكم محدد، فتارة يكون عديم الأثر على العقد فيبقى واجب التنفيذ وفق ما تم عليه الاتفاق من الأطراف، وتارة أخرى ينزل منزلة القوة القاهرة أو الحدث غير المتوقع والذي لا يمكن التغلب عليه فيجعل الالتزام العقدي

[1] – إبراهيم بن سالم الحبيشي الجهني، أثر جائحة كوفيد 19 على عقود العمل بالقطاع الخاص في ضوء نظام العمل السعودي (دراسة مقارنة)، مجلة روح القوانين، العدد التسعون، كلية الحقوق، إصدار أبريل 2020، ص 498-499.

[2] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص 2710.

[3] _ الصالح بوغرارة، انتشار فيروس كوفيد 19 سبب أجنبي لدفع المسؤولية "بين تطبيق نظريتي القوة القاهرة والظروف الطارئة"، حوليات جامعة الجزائر1، المجلد 34، عدد خاص: القانون وجائحة كوفيد 19، جويلية 2020، ص 328.

مستحيلا، وليس فقط أكثر صعوبة و مرهقا كما في نظرية الظروف الطارئة حيث يتعين على القاضي رد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول ليسود التوازن بين طرفي العقد[1].

ونخلص مما تقدم إلى أن مفهوم مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد لا يختلف في الظروف الاستثنائية عنه في الظروف العادية، إلا أن المبدأ يأخذ مفهوما مستحدثا يتناسب مع الظرف، ويتمثل باستمرار المرافق اللازم استمرارها لمواجهة الظرف الاستثنائي، وقد تختلف من ظرف إلى آخر، في حين بالمقابل تتوقف مرافق عامة أخرى يشكل استمرارها خطرا على حياة المواطنين، ويعيق جهود مواجهة الظرف الاستثنائي كانتشار وباء كوفيد 19[2].

المبحث الثاني: تهديدات كوفيد 19 على مبدأ استمرارية المرفق العام

سنتطرق في هذا المبحث لدراسة التهديدات التي يشكلها فيروس كوفيد19 على استمرارية المرفق العام من خلال التطرق إلى التعريف مفهوم الاستمرارية في (المطلب الأول)، ثم التطرق إلى مظاهر تهديد فيروس كوفيد19 لمبدأ استمرارية المرفق العام في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الاستمرارية

إن مفهوم الاستمرارية بالمعنى الواسع يمتد إلى فكرة استمرارية الدولة بكل سلطاتها الثلاث، التشريعية، التنفيذية والقضائية والمؤسسات الدستورية الأخرى المنصوص عليها، أما المفهوم الضيق لها فيكون عند ارتباط هذا المصطلح بالمرفق العمومي تحديدا[3].

[1] – عبد الصمد عبو، مرجع سابق، ص 66.

[2] – حمدي سليمان القبيلات، تطبيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد في ظل جائحة كوفيد 19 (دراسة تحليلية للحالة الأردنية)، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، 2021، ص 171.

[3] – ريمة مقيمي، مدى تأثير جائحة فيروس كوفيد 19 المستجد على مبدأ استمرارية المرفق العام في الجزائر، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 12، العدد 01 الخاص، (الجزء 1)، جانفي 2021، ص 33.

انطلاقا مما سبق سنتطرق لتعريف مبدأ استمرارية المرفق العام (الفرع الأول)، ومن ثم التطرق إلى الأساس القانوني لمبدأ الاستمرارية في (الفرع الثاني)، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: التعريف بمبدأ استمرارية المرفق العام

يعد مبدأ الاستمرارية من أهم المبادئ التي تحكم سير المرفق العام، ذلك أن هذه المرافق لم تنشأ وتنظم إلا لكي تشبع حاجات الجمهور العامة التي لا غنى عنها، لذلك كان لزاما باسم المصلحة العامة أن تؤدي هذه المرافق خدماتها العامة على نحو يمكن الجمهور الاستفادة منها، ولا يمكن تحقيق الهدف الذي قصد من وراء إنشاء هذه المرافق إلا بضمان سيرها بانتظام واطراد[1].

ويقصد بمبدأ الاستمرارية بأنه: "يجب على المرافق العامة أن تؤدي وتقدم خدماتها للجمهور بانتظام واطراد أي بصورة مستمرة تلبية للاحتياجات العامة القائمة والدائمة[2]".

ويعرف أيضا على أنه: "السير العادي والمنتظم للمرفق العمومي على اعتبار مضمون الخدمة"[3].

كما يقصد بهذا المبدأ أن: "نشاطات المرافق العامة لا يمكن من الناحية المبدئية أن تعرف التوقف أو الانقطاع، نظرا لكون هذه النشاطات تعد ضرورية لحياة المواطنين مما يترتب عليه أن الإخلال بمبدأ الاستمرارية من شأنه أن يؤدي إلى المساس بالأهداف التي أنشأت من أجلها المرافق العامة"[4].

---

[1] – بيان عبد الرحمن سلمونه، أثر الإضراب على سير المرافق العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، حزيران 2021، ص 84.

[2]– محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.

[3] – إبراهيم بلمهدي، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، مارس 2016، ص 122.

[4] – محمد كرامي، القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2015، ص 294.

وتجدر الإشارة إلى أن مضمون مبدأ الاستمرارية ليس واحدا في جميع المرافق العامة، فإذا كانت بعض المرافق تستدعي السير الدائم والمتواصل كمرفق الأمن والدفاع والمستشفيات والحماية المدنية، فإن بعض المرافق الأخرى تعني الاستمرارية فيها العمل المستمر وفقا لدوام وتوقيت يومي محدد، مثل مرفق الحالة المدنية البريد، التعليم ومرفق العدالة، ويعود للقاضي الإداري تحديد مضمون الاستمرارية بشكل يسمح للمواطنين من الحصول على الخدمات من المرفق العام[1].

وبذلك فمبدأ الاستمرارية هو مبدأ أساسي يحدث التزامات تقع على عاتق الهيئات أو الأشخاص الموكل لها تسيير المرفق ورقابته وهي تشكل في حد ذاتها ضمانات[2].

وفي هذا الإطار يقول الأستاذ **محمد بوسماح:** "إن مبدأ استمرارية المرفق العام ينبع من تصور يجعل عمل الدولة والأجهزة التابعة لها يقوم الدوام والانتظام لا على الانقطاع والتوقف وبالتالي فإن نشاط المرفق العام ضروري لحياة المجموعة الوطنية ولا ينبغي أن ينقطع، لأن توقفه قد تنجر عنه عواقب وخيمة على حياة المجتمع"، وهو ما عبر عنه الأستاذ (بوسماح) الاستمرارية هي الوقود المحرك للمرفق العام[3].

الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام

سنتطرق في هذا المطلب لدراسة الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في الدستور (أولا)، وفي القوانين (ثانيا)، وفي المراسيم (ثالثا).

[1] – نادية بوخرص، الإدارة الإلكترونية وأثرها على مبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، 2022، ص 1762.

[2] – ريمة مقيمي، مرجع سابق، ص 34.

[3]– مراد لمين،أثر الإدارة الإلكترونية على مبادئ سير المرفق العام، المؤتمر العلمي الدولي حول: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع – تحديات – آفاق، أيام 27/26 نوفمبر 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ص 04.

أولا: الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في الدستور

تأكيدا لأهمية وضرورة مبدأ استمرارية المرفق العام صرح المجلس الدستوري الفرنسي على أنه مبدأ ذو قيمة دستورية، وبأنه يحق للمشرع وضع الحدود الضرورية لحق الإضراب لضمان استمرارية المرفق العمومي في قراره رقم 79-105 المؤرخ في 25 جويلية 1979، بعد إخطار المجلس من طرف ستون (60) نائبا من الجمعية الوطنية وستون (60) عضوا من مجلس الشيوخ بعد أن تم توسيع مجال الإخطار لهذه الفئة بعد تعديل الدستور الفرنسي سنة 1974[1].

وبالرجوع إلى الدستور المغربي نجد في أحكام الباب الثاني عشر منه أنه قد ارتقى بالمبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية إلى مصاف القواعد الدستورية من جهة، وربطها بمفهوم الحكامة الجيدة من جهة أخرى.

وتنص الفقرة الأولى من الفصل (154) من الدستور المغربي على أنه: "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات"، بينما نص الفصل (157) على ميثاق المرافق العمومية الذي سيحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية والأجهزة العمومية[2].

وأما في الجزائر نجد أن المادة (27) من التعديل الدستوري لسنة 2020 قد نصت صراحة على مبدأ الاستمرارية، وكذلك نص المادة (14) من نفس الدستور التي تشير إلى ممارسة السيادة على كل الإقليم والتي تعني ضمنيا استمرارية الدولة في جانبها الجغرافي، وكذا المادة (15) والخاصة بالمحافظة على وحدة الإقليم والتي يمكن من خلالها استنتاج فكرة الاستمرارية في الأساس القانوني للدولة.

[1] – إبراهيم بلمهدي، مرجع سابق، ص 122.

[2] – مصطفى سدني، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في سياق الطوارئ الصحية: مرافق التربية والتكوين نموذجا، مجلة القانون والمجتمع، العدد الأول، معهد الدراسات الاجتماعية والإعلامية، نوفمبر 2020، ص 106.

فالاستمرارية بهذا المعنى السياسي تمنح ثقة كبيرة من طرف الشعب، وتعبر تطبيقيا على إمكانيتها في مواجهة الحالات غير المتوقعة خاصة في ظل الظروف غير العادية كتفشي فيروس كوفيد 19 في العالم، بالإضافة إلى اعتبار مبدأ استمرارية المرفق العام مفهوما سياسيا نظرا لعلاقته الوثيقة بوضعية الدولة الحديثة وما يجب عليها من عمل لتحقيق طموحات الشعب، فهو يعد أيضا ضرورة اجتماعية يكمن في حق المرتفق في السير العادي للمرفق دون تعطيل مهما كانت طبيعته، فلا يمكن أن تكون الأمور كذلك إلا إذا تميز هذا المبدأ بقاعدة الاضطراد[1].

ثانيا: الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في القوانين

بالرجوع إلى البند الثالث من المادة الخامسة من مشروع القانون رقم 19-54 المتعلق بميثاق المرافق العمومية المغربي، نجده ينص على أن: "تخضع المرافق العمومية للمبادئ التالية: ... – الاستمرارية في أداء الخدمات من خلال ضمان انتظام سير المرافق العمومية".

وهكذا فإن مبدأ استمرارية المرفق العمومي في المغرب يعد مرجعا قانونيا يتم من خلاله استلهام التوجهات الكبرى التي يتحتم التقيد بها بمناسبة تنظيم المرافق العمومية، وكذا قواعد الحكامة الجيدة التي تؤطر سير عملها، بما يضمن تحقيق الأهداف الاستراتيجية لهذه المرافق، وفي مقدمتها تعزيز وحماية مبدأ الاستمرارية في أداء الخدمات من خلال ضمان انتظام سير المرافق العمومية[2].

أما في الجزائر نجد أن المشرع الجزائري قد اعترف للموظفين العموميين بممارسة حق الإضراب بنص المادة (36) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وأورد عليها قيودا في ظل القانون المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق

[1] – بشرى غريبي، هدايات حماس، جائحة كوفيد 19 تحد جديد على ضمان سير المرافق العامة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد التسلسلي 28، نوفمبر 2021، 353.

[2] – مصطفى سدني، مرجع سابق، ص – ص 106-107.

الإضراب لسنة 1990، والمعدل والمتمم سنة 1991، سعيا منه لضبط ممارسة حق الإضراب بقيود إجرائية تحول دون تعسف الجهة القائمة به، كما أنه بإمكان المشرع ولأسباب موضوعية أن يمنع ممارسة هذا الحق في قطاعات معينة.

وباستقراء المادة (33 مكرر) من القانون المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب والتي نصت على أنه: "يشكل التوقف الجماعي عن العمل الناتج من النزاع الجماعي للعمل بمفهوم المادة أعلاه، والذي يحدث خرقا لأحكام هذا القانون، خطأ مهنيا جسيما يرتكبه العمال الذين شاركوا فيه. ويتحمل المسؤولية الأشخاص الذين ساهموا فيه بنشاطهم المباشر. وفي هذه الحالة، يتخذ المستخدم تجاه العمال المعنيين الإجراءات التأديبية، المنصوص عليها في النظام الداخلي، وذلك في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما"[1]، نجد أن المشرع اعتبر التوقف الجماعي عن العمل خرقا لأحكام القانون باعتباره مساسا بمبدأ استمرارية المرفق العمومي، وعليه تترتب المسؤولية على المخالفين[2].

ثالثا: الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في المراسيم

نصت المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من فيروس (كوفيد19) ومكافحته على أنه: "دون المساس بأحكام المادة أعلاه، يتولى الوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا، كل فيما يخصه، تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية"[3].

---

[1] – المادة (33 مكرر) من القانون رقم 91-27 المؤرخ في 14 جمادى الثانية 1412هـ الموافق 21 ديسمبر 1991، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارس حق الإضراب، الجريدة الرسمية، العدد 68، الصادرة بتاريخ 18 جمادى الثانية 1412هـ الموافق لـ 25 ديسمبر 1991م.

[2] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص 2704.

[3] – المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 26 رجب 1441 هـ الموافق لـ 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من فيروس كوفيد 19 (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 26 رجب 1441 هـ الموافق لـ 21 مارس 2020، ص 07.

المطلب الثاني: مظاهر تهديد فيروس كوفيد19 لمبدأ استمرارية المرفق العام

سنتطرق في هذا المطلب لدراسة مظاهر تهديد فيروس كوفيد19 لمبدأ استمرارية سير المرافق العامة بانتظام واطراد، من خلال التطرق إلى إعلان حالة الطوارئ الصحية (الفرع الأول)، ومن ثم التطرق إلى تقييده لبعض الحقوق والحريات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تهديد أنظمة الرعاية الصحية

اقر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 بحق كل إنسان التمتع بأعلى مستوى في الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه، وبناء عليه التزمت الدول الأطراف بضمان ممارسة التمتع التام بهذا الحق، الذي يفرض عليها العمل على الوقاية من الأمراض الوبائية والمتوطنة والمهنية والأمراض الأخرى بعلاجها ومكافحتها، مع توفير الاستعدادات الجيدة لتأمين الخدمة والعناية الطبية للجميع في حالة المرض، بما في ذلك توفير الاهتمام بتحسين جميع جوانب صحة البيئة المحيطة من حولنا[1].

وقد أعلنت الدول لحالة الطوارئ الصحية لمواجهة فيروس كوفيد 19 المستجد فرضت استصدار حزمة من الإجراءات تتعلق بحظر التجمعات والتجول وإلغاء الاحتفالات وإغلاق مجموعة من المؤسسات... وغيرها، بدأت في المناطق الأكثر تأثرا في الدول لتتوسع لاحقا وتشمل كل إقليم الدولة[2].

قد ساهم تفشي مرض كوفيد 19 في خلق آليات الاستجابة الصحية الطارئة على المستويين العالمي والوطني لحماية صحة الناس وتجنب الارتفاع الحاد في معدلات الإصابة، وفي جميع أنحاء العالم تمت إعادة توزيع العاملين في المرافق الصحية والمعدات

[1] – سيد نبيه محمد، فيروس كوفيد 19 بين ضرورتي اتخاذ تدابير الاحتواء والالتزام بالمعايير الدولية، مجلة الباحث، العدد17، 2020، ص– ص 106–107.

[2] – فتيحة خالدي، إعلان حالة الطوارئ الصحية لمواجهة تفشي جائحة كوفيد 19 وتأثيره على الحريات العامة، المؤتمر الدولي الافتراضي "جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، بواسطة تقنية التحاضر المرئي عبر تطبيق (Zoom)، أيام 16/15 يوليو–جويلية 2020، الجزء الثاني، المركز الديمقراطي العربي ببرلين – ألمانيا بالتعاون مع المركز الجامعي بمغنية – الجزائر، ص 237.

لضمان استمرارية هذه المرافق في تقديم خدماتها ومواجهة تدفق المرضى الذين يعانون من هذا المرض، ولقد عانت أنظمة الرعاية الصحية منذ بداية الجائحة في تلبية الطلب على التشخيص والاختبار والعلاج المناسب.

ونظرا لتفاقم حالات الإصابة بفيروس كوفيد 19 وضعف الأنظمة الصحية في بعض الدول قد تنهار هذه أنظمة الرعاية الصحية الضعيفة التي لا تقوى على مجابهة هذا الفيروس خاصة في الدول الأقل نموا وذلك نظرا لقدراتها المحدودة على الاستجابة بفعالية للارتفاع الكبير في وتيرة انتشار الوباء، بالإضافة إلى الضغط الكبير على القوى العاملة في المرافق الصحية خاصة في المناطق النامية التي تعاني نقص حاد في الأطقم الطبية والممرضين وتدهور ظروف العمل والزيادة الهائلة في الضائقة النفسية والتعب والإرهاق المهني[1].

وفي هذه الحالة يشكل الحفاظ على النظام العام الصحي مبررا قانونيا لتقييد الحقوق والحريات، إذ يتم بموجبه فرض سلوكيات صحية على الأفراد من قبل السلطات الضبطية، والتي من بينها الحجر المنزلي وحظر التجوال، تؤدي إلى تقييد الحقوق والحريات الأساسية، تهدف إلى الحفاظ على الصحة العامة في إطار مراعاة مبدأي الضرورة والتناسب[2].

الفرع الثاني: تقييد بعض الحقوق و الحريات

كان لفيروس كوفيد19 أثرا بالغا في تقييد بعض الحقوق والحريات الجماعية والفردية، ومن هذه الحقوق والحريات التي طالها فيروس كوفيد19 نذكر ما يلي:

أولا: تقييد حرية التجارة

في إطار الإعلان عن التدابير الوقائية والتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد19 من خلال المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من

[1] – منظمة التعاون الإسلامي، الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد19 في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي الآفاق والتحديات، مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية (سيسرك)، أنقرة، تركيا، ماي 2020، ص – ص 22-23.

[2] – فتيحة خالدي، مرجع سابق، ص 235.

انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته[1]على إجراء الغلق الإداري وإجراء تعليق المؤقت للأنشطة التجارية وقد شدد المرسوم التنفيذي 20-70 من هذا الإجراء، كما تضمن المرسوم رقم 20-86 تمديده.

1 – الغلق الإداري:

ويقصد به الغلق الصادر عن السلطات الإدارية للمحلات التجارية أو المهنية لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطرا على النظام العام على وجه الخصوص، إلا انه إجراء مؤقت وعليه فإن الغلق الإداري التي اتخذته السلطات كإجراء وقائي للحد من انتشار فيروس كوفيد 19 ليس جزاء ولا عقوبة بل يعد إجراء وقائيا[2].

حيث نصت المادة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على إجراء الغلق الإداري في المدن الكبرى لمدة 14 يوما وذلك للمحلات التجارية المتعلقة ببيع المشروبات، ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم، باستثناء التي تقوم بخدمة التوصيل إلى المنازل، كما تم توسيع إجراء الغلق الإداري إلى جميع أنشطة التجارة بالتجزئة على كامل التراب الوطني حسب المادة (11) من المرسوم التنفيذي 20-70المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 المستجد ومكافحته[3]، وقد استثنت هذه المادة جميع أنشطة التجارة التي تضمن تموين السكان بالمواد الغذائية، والمتمثلة في المخابز، الملبنات، البقالة، الخضر والفواكه، اللحوم، ومحلات الصيانة والتنظيف، محلات

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 26 رجب 1441هـ الموافق لـ 21 مارس 2020، والمتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 26 رجب 1441هـ الموافق لـ 21 مارس 2020.

[2] – أحسن غربي، دور الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 بالجزائر، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، ملحق خاص، عدد 6، يونيو 2020، ص 649.

[3] – المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 29 رجب 1441هـ الموافق لـ 24 مارس 2020،المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 المستجد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 16، الصادرة بتاريخ 29 رجب 1441هـ الموافق لـ2020، ص 09.

النشاط الصيدلاني والشبه صيدلاني كما تم الترخيص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطهم بالمناوبة على الأحياء مع احترام تدابير التباعد[1].

وبعد أن امتد غلق الأنشطة التجارية إلى كامل التراب الوطني ولضمان استمرارية تزويد السكان بالمواد الغذائية وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين ألزمت المادة (12) من المرسوم التنفيذي 70-20 السالف الذكر كل الأنشطة التجارية المستثناة بموجب المادة (11) من نفس المرسوم بضرورة تقديم الخدمات للمواطنين خلال مدة الحجر المنزلي[2].

2 - التعليق المؤقت للأنشطة التجارية:

يعد هذا الإجراء إجراءً وقائيا للحد من انتشار فيروس كوفيد 19 حيث يهدف إلى تفادي الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في وسائل النقل والساحات العمومية[3]، حيث نصت المادة (03)من المرسوم التنفيذي 20-69 تعليق بعض النشاطات لمدة 14 يوما شملت النقل البري والجوي، النقل بالسكك الحديدة، النقل الحضري والشبه الحضري، النقل الجماعي والنقل بسيارات الأجرة بين البلديات وما بين الولايات، النقل بالميترو و الترامواي والنقل بالمصاعد الهوائية[4]، ولقد استثنت هذه المادة في فقرتها الأخيرة "...يستثنى من هذا الإجراء نشاط نقل المستخدمين"، حيث كان الهدف من هذا الاستثناء هو ضمان استمرارية الخدمة العمومية حيث أعطت المادة (04) من المرسوم 20-69 صلاحيات للوزير المكلف بالنقل والولاة كل في إقليم اختصاصه تنظيم نقل الأشخاص مع التقيد الصارم بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كوفيد 19 المقررة من طرف المصالح المختصة للصحة العمومية[5]، كما تم تمديد تعليق هذه الأنشطة بموجب مراسيم تنفيذية أخرى.

---

[1] - أنظر: المادة (11) من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 المستجد ومكافحته، سالف الذكر.

[2] - أنظر: المادة (12) من نفس المرسوم.

[3] - سفيان بن عبد السلام، خير الدين بن حامد، وسائل الضبط الإداري في الوقاية من فيروس كوفيد 19 في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2021/2020، ص 40.

[4] - أنظر: المادة (03) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، سالف الذكر.

[5] - أنظر المادة (04) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، سالف الذكر.

ثانيا: تقييد حرية التجمع

يعتبر تجمع المواطنين في صفوف مزدحمة للتزود بالمواد الغذائية وخصوصا السميد أكبر عامل يساعد على انتشار الوباء، لذا كان يتعين على السلطات المعنية منع هذه التجمعات في جميع الولايات، وإيجاد صيغ لتوزيع المؤونة على المواطنين، كما أن هذا التجمع بغرض التزود بالمواد الغذائية، أو صرف الرواتب أو ما شابه ذلك، يتنافى مع الهدف من التدابير المتخذة والمتمثل في منع الاحتكاك الجسدي بين الأفراد، ما يجعل هذه التدابير غير فعالة على أرض الواقع.

وقد اضطرت سلطة الضبط إلى فرض قيود على هذه الحرية الغرض منها الحفاظ على الصحة العامة، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة (10) من المرسوم التنفيذي 20-70 على منع تجمع أكثر من شخصين خلال فترات حظر التجوال في كل الولايات المعنية بالحجر بعدما اقتصر الأمر على ولاية الجزائر فقط في البداية ليتم تمديده إلى 10 ولايات أخرى بموجب المرسوم التنفيذي 20-70 المتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات، ليرتفع عدد الولايات إلى 14 ولاية بعد إضافة 4 ولايات بموجب المرسوم التنفيذي 20-86 المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته[1]، كما تم تمديد هذه الإجراءات إلى كامل ولايات الوطن بموجب المرسوم التنفيذي 20-92[2].

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 20-86 المؤرخ في 08 شعبان 1441هـ الموافق لـ 02 أفريل 2020، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة بتاريخ 08 شعبان 1441هـ الموافق لـ 02 أبريل 2020، ص 12.

[2] – المرسوم التنفيذي رقم 20-92 المؤرخ في 1أفريل2020 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 20-72، الجريدة الرسمية، العدد 20، الصادرة بتاريخ في 1أفريل 2020.

ثالثا: حرية التنقل

قيد المرسوم التنفيذي رقم 20-69 جميع الرحلات الجوية والبحرية مع العديد من مناطق العالم التي تعرف انتشار الوباء، كإجراء يكرس العزلة الجغرافية تعزيزا للإجراءات الوقائية وتقليصا لمخاطر تفشي الوباء.

وقد كان هذا الإجراء استثنائي مصحوبا بترتيبات لإجراء المواطنين الجزائريين العالقين في دول أخرى وذلك حسب الشروط والكيفيات المحددة من شركتي النقل الجوية والبحرية، وقد تبع هذا الإجراء المتخذ على المستوى الخارجي بإجراءات مماثلة على المستوى الداخلي[1].

الفرع الثالث: تهديد الاقتصاد الوطني

تسببت الكثير من التدابير المتخذة لمواجهة كوفيد 19 في نزف للخزينة العامة وللاقتصاد الوطني، فبالإضافة إلى تحمل الخزينة نفقات التدابير المتخذة فقد عمدت إلى صرف العديد من المنح لمساعدة المتضررين من التدابير المتخذة لمواجهة الجائحة ومن أوجه التخفيف من التكاليف المرتبطة بالجائحة والحجر الصحي على المواطن، فقررت الحكومة تأجيل الإقرارات الضريبية، وتجنب سداد الدفعة الأولى من ضرائب دخل الشركات والأرباح، وتسهيل جداول السداد لدافعي الضرائب الذين يجدون أنفسهم في وضع مالي صعب، وتعليق فرض الضرائب على الأرباح غير المقيدة. وقرر بنك الجزائر أن البنوك والمؤسسات المالية يمكنها تأجيل سداد أقساط القروض عند استحقاقها، أو الشروع في إعادة جدولة ديون عملائها الذين تأثروا بالظروف التي سببتها جائحة فيروس كوفيد 19 ومنح قروض جديدة للعملاء الذين استفادوا من إجراءات التأجيل أو إعادة الجدولة إضافة إلى ذلك، تقرر تخفيض سعر الفائدة الأساسي المطبق على عمليات إعادة التمويل الرئيسية بمقدار 25 نقطة بدلاً من تخفيض معدل الاحتياطي الإجباري من 8 إلى 6 في المائة. كما

[1]- ريمة مقيمي، مرجع سابق، ص 38.

خلفت إجراءات الحجر الصحي وكذا منع التنقل بين الولايات معاناة حقيقية للمؤسسات المتناهية الصغر والصغرى والمتوسطة بسبب عدم إمكانية التحاق عمالها بها، وتقدر الجمعية العامة للمقاولين الجزائريين عدد المؤسسات التي توقفت عن العمل من جراء الجائحة بحوالي 25 ألف مؤسسة، وأحيل 200 ألف عامل على البطالة.

وقد دفع هذا الوضع الحكومة الجزائرية إلى مضاعفة المبادرات والقرارات للحفاظ على الوظائف وعلى نشاط اقتصادي معقول يتناسب مع الظروف الراهنة، مثلا ما تعلق برصد منح للفئات المهنية المتضررة ومنح الفئات المحتاجة وأيضا العلاوات الممنوحة لخطوط الدفاع الأولى ضد الفيروس[1].

في ختام هذا الفصل نخلص إلى أن المرافق العامة تعتبر الركيزة الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، كما تعتبر من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في تقديم الخدمات للأفراد والمواطنين، ونظرا للأهمية التي تتمتع بها هذه المرافق وضع لها القضاء والفقه الفرنسي جملة من الشروط والمبادئ التي تقوم عليها، ومن بين هذه المبادئ مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد، أي أن تقوم المرافق العامة بتقديم خدماتها للمنتفعين بها دون توقف وانقطاع، إلا أن الوضعية الوبائية التي شهدها العالم جراء انتشار فيروس كوفيد 19 فرضت على السلطات اتخاذ إجراءات وقائية للحد من انتشار هذا الوباء، هذه الإجراءات تحد من استمرارية سير المرافق العامة بانتظام وطراد وذلك حماية للنظام العام وللأمن الصحي العام.

وقد ثارت تساؤلات فقهية بين فقهاء القانون حول تكييف جائحة كوفيد 19، حيث كيفها البعض على أنه قوة قاهرة، وبين من كيفها على أنه ظرف طارئ، بينما ذهب فريق آخر لتكييفها على أنها قوة قاهرة وظرف طارئ في آن واحد.

[1] – نورة بن موسى، إجراءات الضبط الإداري لمكافحة فيروس كوفيد 19 (كوفيد19) وجهود الإدارة في حماية المواطنين، مجلة البحوث القانونية، العدد 12، 2021، ص 11.

الفصل الثاني

ضمانات تأمين استمرارية المرفق العام في ظل كوفيد19

شكل وباء كوفيد 19 أكبر خطر هدد العالم الإنساني منذ تفشيه سنة 2020، وذلك نظرا للخسائر البشرية والمادية والمعنوية التي مسّت جميع القطاعات في جميع أنحاء العالم، وقد أدى إلى شلِّ الحركة في كافة المجالات.

وفي ظل الانتشار الرهيب له سعت الدول والحكومات إلى تطويق انتشاره وذلك بفرض جملة من التدابير الوقائية والاحترازية تفاديا لحدوث أي كارثة صحية، من خلال سن قوانين وتشريعات خاصة بحالة الطوارئ الصحية وفرض نظام الحجر الصحي وحظر التجوال والتجمع وتقييد بعض الحقوق الأساسية والحريات العامة للأفراد.

وانطلاقا مما سبق تم تكييف إجراءات الحجر الصحي وحالات الغلق العام التي مست المرافق العامة مع مبدأ استمرارية المرفق العمومي بانتظام وإطراد حتى لا تتعطل حاجات المرتفقين ضمانا لتحقيق المنفعة والمصلحة العامة.

وعليه سنتطرق في هذا الفصل لدراسة انعكاسات جائحة كوفيد 19 على مبدأ سير المرفق العمومي بانتظام واطراد، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: الإجراءات الاستثنائية لضمان مبدأ الاستمرارية

المبحث الثاني: انعكاسات الإجراءات الاستثنائية على مبدأ تقديم الخدمة العمومية

المبحث الأول: الإجراءات الاستثنائية لضمان مبدأ الاستمرارية

إن مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد وغيره من المبادئ يتميز بعدم الثبات والدوام على وتيرة واحدة مضطردة، وذلك راجع إلى التهديد الناتج عن ظروف استثنائية، تضطر معها الدولة إلى تطبيق حالة من الحالات الاستثنائية ، كحالة الطوارئ الصحية التي سببها تفشي فيروس كوفيد 19 المستجد.

ولما كانت حالة الطوارئ الصحية ترتبط بشكل وثيق بفكرة المحافظة على النظام العام، فإن الدولة وجدت نفسها مجبرة على اتخاذ تدابير وإجراءات عاجلة لمواجهة هذا الوضع الاستثنائي الجديد[1].

المطلب الأول: الإجراءات المتخذة لمواجهة كوفيد 19 و آليات تفعيل مبدأ استمرارية المرفق العام

في ظل الانتشار الرهيب لفيروس كوفيد 19 المستجد عملت دول العالم على اتخاذ جملة من التدابير والإجراءات القانونية التي من شأنها وضع حد لانتشاره ومواجهته.

وعليه سنتطرق إلى الإجراءات المتخذة لمواجهة فيروس كوفيد 19 (الفرع الأول)، ثم سنتطرق إلى آليات تفعيل مبدأ الاستمرارية في ظل انتشار فيروس كوفيد 19 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإجراءات المتخذة لمواجهة فيروس كوفيد 19

تعددت إجراءات مواجهة فيروس كوفيد 19 بين إعلان حالة الطوارئ الصحية، وتقييد حرية التنقل، وغلق المؤسسات الاقتصادية والمرافق العمومية الضرورية كمراكز التعليم والتكوين وغيرها، بالإضافة سن مراسيم وقوانين تتعلق بالوقاية من هذا الفيروس، وعليه ما سنتطرق إلى هذه الإجراءات بشيء من التفصيل، وذلك على النحو الآتي:

[1] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص 2711.

أولا: إعلان حالة الطوارئ الصحية

تؤطر أغلب دساتير بلدان العالم حالات الاستثناء والطوارئ بشكل تمنح فيه صلاحيات أوسع للسلطات العمومية من أجل تسيير الأوضاع خلال تلك المرحلة، وارتباطا بالأزمة الوبائية التي أصابت العالم والمتمثلة في كوفيد 19 فإن غالبية الدول لم تفرق في أنظمتها القانونية بين حالة الطوارئ والطوارئ الصحية، باعتبار أن هذه الأخيرة هي حالة نادرة الحدوث[1].

وبحسب اللوائح الصحية لعام 2005 عرفت حالة الطوارئ الصحية بأنها "طارئة صحية عمومية تسبب قلقا دوليا، "أي أنها حدث استثنائي يشكل خطرا محتملا يحدق بالصحة العمومية في الدول الأخرى وذلك بسبب انتشار المرض دوليا وانه قد يقتضي استجابة دولية". وتستوجب في هذه الحالة اتخاذ إجراءات (الحجر الصحي) التي تشكل قيودا تمس بحرية الأشخاص وتنقلهم من مكان لآخر ومن فترة لأخرى وإقامتهم، غير أن مقتضيات القانون الدولي قيدت تلك الإجراءات، فقد ورد في المادة 1/4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 ما يلي: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسميا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي"[2].

[1] – الحافظ النويني، أثر حالة طوارئ كوفيد 19 على الحقوق والحريات بدول شمال إفريقيا: حرية التعبير في المغرب وتونس، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، رواق عربي للنشر، 2020، ص 31.

[2] – نادية أيت عبد المالك، العلجة مناع، التكييف القانوني للإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كوفيد 19 وأثره على الحقوق الأساسية للأفراد، حوليات جامعة الجزائر1، المجلد 34، عدد خاص: القانون وجائحة كوفيد19، جويلية 2020، ص 131.

ومن الدول التي أعلنت عن حالة الطوارئ الصحية نجد كل من تونس ومصر والمغرب وفرنسا، حيث أعلن البرلمان الفرنسي يوم 2020/03/22 على مشروع قانون "حالة الطوارئ الصحية" للحد من فيروس كوفيد 19، وهو القانون العضوي رقم 2020-290 المؤرخ في 2020/03/23، كما أعلن الرئيس المصري عن حالة الطوارئ بموجب المادة (154) من الدستور المصري المعدل سنة 2014 وبالاستناد إلى نص القانون رقم 19-58 المتضمن قانون الطوارئ[1].

ونلاحظ مما سبق أن حالة الطوارئ الصحية تعد أقل خطورة من حالتي الاستثناء والحصار، لكون السير العادي للدولة يبقى مستمرا من خلال مؤسساتها الدستورية ومرافقها الإدارية في جو يطبعه السلم والأمن، وأن الخطر يهدد الجانب الصحي الذي يمكن احتواءه بتدابير صحية، وقائية وتوعوية، اجتماعية واقتصادية...[2].

وما نستنتجه كذلك من هذه النصوص المتعلقة بحالة الطوارئ الصحية، أنها كانت صريحة في تأمين وضمان استمرارية المرافق العمومية الحيوية رغم الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض وحماية حياة الأشخاص وضمان سلامتهم. وضمان استمرارية المرفق العام على مستوى النص القانوني يعكسه على مستوى الواقع، استمرارية المرافق العمومية في تقديم خدماتها للمواطنين سواء كانت مرافق عمومية للدولة أو للجماعات الترابية، وانطلاقا من المقتضيات الدستورية ومقتضيات المراسيم المتعلقة بحالة الطوارئ، ترسخت الحماية القانونية لضمان استمرارية المرافق العمومية الحيوية في تأدية خدماتها[3].

---

[1] – عبد المالك صايش، إكرام دربال، عن دستورية الإجراءات المتخذة لمواجهة فيروس كوفيد19، مجلة الدراسات حول فعلية القاعدة القانونية، المجلد 04، العدد 02، 2020، ص-ص 150-151.

[2] – مراد فارسي، حالة الطوارئ الصحية بالمغرب: التنزيل القانوني والإجراءات المواكبة، مجلة منازعات الأعمال، العدد 51 (خاص بكوفيد 19)، 2020، ص 66.

[3] – حميد أبولاس، استمرارية المرفق العام في زمن كوفيد 19 ما بين أساس استمرارية المرفق العام والحماية القضائية، مجلة إحياء علوم القانون، (الدولة والقانون في زمن جائحة كوفيد 19، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ماي 2020، ص 17.

ثانيا: الحجر الصحي

ويقصد به عزل وتقييد حركة الأشخاص الذين يحتمل تعرضهم لمرض معد لكن دون أن تظهر عليهم أعراض المرض، وقد يتم فرض هذا الإجراء على مكان أو منشأة أو منطقة دون آخر، وهو ما حصل في الجزائر حين فرضت السلطات العليا الحجر على العديد من المدن للسيطرة على الفيروس، ويهدف هذا الإجراء إلى تعليق نشاطات الأشخاص بكافة أشكالها البرية والبحرية والجوية باستثناء نقل المستخدمين، وتقييد الحركة وتأطير الأنشطة التجارية والتموين وذلك للحيلولة دون انتشار الوباء وتعرض الصحة العامة للخطر، وبالتالي المساس والضغط على مرفق الصحة في استمرار تقديم خدماته وعرقلة استمرارية عمله بانتظام واطراد، ومنه استمرارية جميع الوظائف والخدمات العامة الأساسية لمختلف المرافق العامة التي تضمها الدولة[1].

ثالثا: تعليق نشاطات المرافق الخدماتية

تضمن نظام الوقاية من فيروس كوفيد 19 تعليق نشاط العديد من المرافق ذات النشاط الخدماتي، وذلك عن طريق تحديد القطاعات والمؤسسات التي يسمح لها قيد الخدمة والنشاط طيلة فترات العمل بنظام الوقاية والتي تكلف بضمان الخدمات العمومية الأساسية والمتمثلة في مجال النظافة العمومية والتزود بالماء، الغاز، الكهرباء، المواصلات السلكية واللاسلكية ، وكالات البريد، العيادات والمستشفيات، مخابر التحليل وغيرها، وعليه بمفهوم المخالفة يتم تعليق نشاط باقي المرافق كالأنشطة الرياضية، المساجد، مؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية، العرض والتعليم وغيرها من المرافق.

ولقد استمر العمل بتعليق نشاطات المرافق ذات الأنشطة الخدماتية طيلة فترات وتمديد وتجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار فيروس كوفيد 19 إلى غاية صدور المرسوم الذي

[1] – بشرى غريبي، هدايات حماس، مرجع سابق، ص 354.

عدل من نظام الوقاية المعمول به وسمح بالاستئناف التدريجي والمكيف لنشاط بعض المرافق الخدماتية[1].

رابعا: إصدار المراسيم الإجرائية

أخذت السلطة التنفيذية مجسدة في شخص الوزير الأول على عاتقها مسؤولية السيطرة على الوضع الصحي بصفة عامة وحماية المواطنين بصفة خاصة، وذلك من خلال إصدار جملة من المراسيم التنفيذية التي تنطوي على مجموعة من الإجراءات الصحية التي تحول دون تدهور الوضع الصحي ولو كلف الأمر ممارسة اختصاصات غير مخولة دستوريا، بل حتى وإن تعلق الأمر بتجاوز الدستور ذاته والخروج عن الشرعية الاستثنائية التي تعد الإطار الذي يفترض للسلطة أن تتحرك ضمنه فيمثل هاته الأزمات[2].

وقد بادرت الجزائر كغيرها من دول العالم بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 20-159 المتضمن تعديل الحجر المنزلي والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته[3]، وبالمقابل المحافظة على استمرارية المرافق الحيوية في تقديم خدماتها للجمهور وذلك بتكييفها مع الظرف الطارئ[4].

الفرع الثاني: آليات تفعيل مبدأ استمرارية المرفق العام في ظل انتشار فيروس كوفيد 19

لتفعيل مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد في ظل الانتشار الرهيب والسريع لفيروس كوفيد 19 اعتمدت بعض الدول ومن بينها الجزائر على عدة تدابير وآليات، وتمثلت هذه الآليات في:

---

[1] – أحسن غربي، المرافق العامة في ظل جائحة كوفيد 19 بين الاستمرارية والتعطيل، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 05، العدد 03 (خاص)، 2020، ص 69.

[2] – عبد المالك صايش، إكرام دربال، مرجع سابق، ص – ص 152-153.

[3] – المرسوم التنفيذي رقم 20-159 المؤرخ في 21 شوال 1441هـ الموافق لـ 13 يونيو 2020، والمتضمن تعديل الحجر المنزلي والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 22 شوال 1441هـ الموافق لـ14 يونيو 2020، ص 20.

[4] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص 2711.

أولا: ضمان قدر معين من الخدمة

تم بموجب المادة 06 من المرسوم التنفيذي 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته[1] وضع 50% على الأقل من مستخدمي كل مؤسسة وإدارة عمومية في عطلة استثنائية مدفوعة الأجر وذلك خلال المدة المحددة بموجب المادة 02 من نفس المرسوم، والتي تم تمديدها مرة أخرى بموجب المرسوم التنفيذي 20-72 المتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إل بعض الولايات على أن تمنح الأولوية في العطلة الاستثنائية للنساء الحوامل والنساء المتكفلات بتربية أبنائهم الصغار وكذا للأشخاص المصابين بأمراض مزمنة و أولئك الذين يعانون هشاشة صحية وبذلك فبمفهوم المخالفة يبقى50% من موظفي ومستخدمي المرافق العامة يمارسون مهامهم بشكل عادي ضمانا لاستمرارية تقديم المرفق لخدماته تلبية لاحتياجات الجمهور.

ولضمان تمكين موظفي ومستخدمي المرافق العامة من الالتحاق بوظائفهم نصت المادة (04) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على أن يتولى الوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا، كل فيما يخصه، تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية[2].

ثانيا: تسخير الأشخاص والممتلكات بغرض استمرار الخدمات

بغرض ضمان استمرارية المرافق العامة في تقديم الخدمات الأساسية طوال فترات انتشار وباء فيروس كوفيد 19 يختص الوالي بتسخير الأشخاص والممتلكات لمواجهة الظرف الاستثنائي المتعلق بتفشي الوباء، وقد نصت المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على قرارات التسخير التي يصدرها الوالي المختص إقليميا.

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 26 رجب 1441هـ الموافق لـ 21 مارس 2020، والمتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد19 ومكافحته، المصدر السابق، ص 06.

[2] – ريمة مقيمي، مرجع سابق، ص 42.

وقد تم تمديد العمل بإجراء التسخير بناء على المادة (02) من المرسوم التنفيذي رقم 20-86 المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته[1] والتي نصت على تمديد تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 المنصوص عليها في المواد من (03 إلى 10) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، والتي من بينها قرارات التسخير التي يصدرها الوالي المختص بخصوص الأشخاص والممتلكات المذكورة في المادة (10) من ذات المرسوم.

كما نصت المادة (05) المرسوم التنفيذي رقم 20-182 المتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته[2] على صلاحياته في اتخاذ جميع تدابير التسخير المطلوبة للاستغلال الأمثل للوسائل المتاحة وفقا لأحكام المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 وتسخير أطباء المؤسسات والشركات المتوقفة عن النشاط مقابل تحفيزات مالية عند الاقتضاء[3].

ثالثا: تأطير الأنشطة بغرض تموين المواطنين وإلزام المؤسسات بتقديم الخدمات الأساسية

تضمنت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 المستجد ومكافحته[4]، والتي من بينها تأطير الأنشطة التجارية وتموين المواطنين، كما تضمنت المادة (11) على استثناء يرد على غلق الأنشطة التجارية، وهذا الاستثناء ورد لصالح تموين المواطنين بالمواد الأساسية التي لا

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 20-86 المؤرخ في 08 شعبان 1441هـ الموافق لـ 02 أفريل 2020، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 (كوفيد19) ومكافحته، سالف الذكر.

[2] – المرسوم التنفيذي رقم 20-182 المؤرخ في 17 ذي القعدة 1441هـ الموافق لـ 09 يوليو 2020، المتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 (كوفيد19) ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 19 ذي القعدة 1441هـ الموافق لـ 11 يوليو2020، ص 19.

[3] – أحسن غربي، مرجع سابق، ص 63.

[4] – المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 29 رجب 1441هـ الموافق لـ 24 مارس 2020،المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 المستجد ومكافحته، المصدر السابق، ص 09.

يمكن الاستغناء عنها والمتمثلة في المواد الغذائية المعنية خصوصا بالمخابز، الملبنات، محلات البقالة، الخضر والفواكه واللحوم ومواد الصيانة والتنظيف والمواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية، كما تضمنت المادة (12) من ذات المرسوم النص على القطاعات والمؤسسات المعنية بالبقاء قيد الخدمة والنشاط، وهي قطاعات خدماتية وبعضها قطاعات ومؤسسات تجارية إذ تستثنى هذه القطاعات من الغلق وتكلف بتقديم الخدمات بشكل عادي[1].

رابعا: العمل عن بعد بالمرافق العامة

شكل وباء فيروس كوفيد 19 المستجد من الأسباب التي دفعت بالإدارة إلى اللجوء إلى استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة في الإدارات العامة عن طريق تبني إجراء العمل عن بعد حفاظا على استمرارية عمل سير المرافق العامة في أداء مهامها وتقديمها للخدمات بشكل مستمر ومتواصل، كما يعمل على الحد من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 المستجد داخل المرافق العامة، لكون الموظف يمكنه تقديم الخدمة من بيته أو من مكتبه دون تواجد المنتفعين من المرفق العام، إذ لا وجود لاحتكاك داخل المرافق العامة، حيث نصت المادة (09) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على إجراء العمل عن بعد، والذي يساهم في تقديم المرفق العام للخدمات العمومية الأساسية حتى في ظل منح المستخدمين لمهامهم من بيوتهم ومن خلال استخدام وسائل الاتصال الحديثة كالأنترنت، وبهذا الإجراء لا تنقطع الخدمات العمومية، وعليه يبقى المرفق العام مستمرا في نشاطه بانتظام واطراد[2].

المطلب الثاني: الإدارة الرقمية كضمان لاستمرارية المرفق العام بانتظام و اطراد

تعد الإدارة الرقمية فرعا حديثا من فروع المعرفة يدخل ضمن مواضيع العلوم الإدارية، فهي تعتبر وسيلة لرفع أداء وكفاءة الإدارة التقليدية وتكييفها وفق متطلبات العصر، فالإدارة الرقمية من الوسائل الأساسية لتحديث الإدارة وذلك من خلال استخدامها لوسائل تكنولوجيا

[1] – أحسن غربي، مرجع سابق، ص – ص 63-64.

[2] – بشرى غريبي، هدايات حماس، مرجع سابق، ص 359.

المعلومات والاتصال[1]، وتبرز أهمية هذه الأخيرة في الأوقات والظروف الطارئة كوباء فيروس كوفيد 19 الذي ساهم في تسريع إجراءات التوجه نحو الإدارة الرقمية في كافة المجالات.

وعليه، سنتطرق في هذا المطلب لدراسة الإدارة الرقمية كضمان لاستمرارية المرفق العام بانتظام وإطراد من خلال التطرق إلى أثر رقمنة المرافق العامة على مبدأ الاستمرارية ، وكذا التطرق إلى بعض القطاعات التي رقمنة مرافقها.

الفرع الأول: أثر رقمنة المرافق العامة على مبدأ الاستمرارية

من الواجبات التي تقع على عاتق الدولة المحافظة على السير المنتظم للخدمة العمومية دون انقطاع مراعاة للمصلحة العامة، وتقديم أدنى حد من الخدمة في الحالات الاستثنائية أو الطارئة[2]، مع الإشارة إلى أنه حتى في ظل هذه الظروف قد تحتاج بعض المرافق إلى مضاعفة نشاطها، حيث لا يتصور توقف مرفق الأمن أو الصحة في الأزمة الحالية (وباء فيروس كوفيد 19) لأن ذلك سيلحق الضرر بالمصلحة العامة، ولقد رصدت لتحسين الخدمة العمومية واستمرارها مجموعة من النصوص القانونية تحث على عصرنةالإدارة[3]، كإصدار المرسوم رقم 88-101 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة و

[1] – محمد اقريقز، جائحة فيروس كوفيد 19 والضرورة الملحة للعمالة الرقمية، مجلة منازعات الأعمال، العدد 51، عدد خاص بكوفيد 19، ماي 2020، ص – ص 84-85.

[2] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2 ، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 ، ص 336-346.

[3] – فتيحة بن صديق، رقمنة المرافق العمومية في مواجهة جائحة كوفيد 19، المؤتمر الدولي الافتراضي "جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، بواسطة تقنية التحاضر المرئي عبر تطبيق (Zoom)، أيام 16/15 يوليو-جويلية 2020، الجزء الثاني، المركز الديمقراطي العربي ببرلين – ألمانيا بالتعاون مع المركز الجامعي بمغنية – الجزائر، ص 294-295.

المواطن[1]، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام[2].

وما لا يمكن إنكاره هو فكرة تناسب رقمنة المرفق العام ومبدأ استمراره، فالإسراع برقمنة بعض المرافق العمومية خلال حالة الطوارئ الصحية المستحدثة بسبب جائحة كوفيد 19 يستجيب لطلب استمرارية الخدمة العمومية، وهذا له مبررين؛ أولا لأن استمرار المرفق العام هو مبدأ دستوري يقع على الإدارة احترامه وتوفير ادنى حد من الخدمة على الأقل، بل أكثر من ذلك قد يقع عليها واجب مضاعفة الخدمة استجابة للظروف، وثانيا أن المرفق العام هو نشاط يستهدف المصلحة العامة وتوقفه سيفقم من آثار الوباء، فيكفي تصور العواقب الرهيبة التي قد تنجم عن تعطيل بعض الأجهزة الحساسة كالصحة والأمن[3].

كما أن خدمة الرقمنة لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير –تكييفه– هي مسألة مفروغ منها لأن المقصد بهذا المبدأ أصلا هو ضرورة استجابة القواعد التي تحكم المرافق العامة في تنظيمها وسيرها للتطور الذي يلحق بالحاجات العامة وللظروف المتغيرة التي تحيط بنشاطه، تحقيقا للمصلحة العامة من حيث تعديل تلك القواعد، دون إمكان الاحتجاج بوجود حقوق مكتسبة للمنتفعين من تلك المرافق[4].

ويتجلى أثر تطبيق نظام الإدارة الرقمية على دوام سير المرفق العام في تأكيد هذا المبدأ وتحسينه إلى الأفضل، من حيث سهولة أداء الرسوم اللازمة للانتفاع بخدمة المرفق واستمرار أدائه لخدمته أناء الليل وطول النهار، كما تعمل الإدارة الرقمية أو الإلكترونية على جعل مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد يتجه في التطبيق إلى الأحكام التي تساعد

[1] – المرسوم التنظيمي رقم 88-101 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 هـ الموافق لـ 04 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 22 ذي القعدة 1403هـ الموافق لـ 6 يوليو 1988، السنة الخامسة والعشرون، ص1013.

[2] – المرسوم الرئاسي رقم16-03 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437 الHوافق 7 يناير سنة 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام ،الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 13 ،الصادرة في 06 يناير2016.

[3] – فتيحة بن صديق، مرجع سابق، ص 296.

[4] – محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، ط1، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر،(2004)، ص 222.

على تقديم الخدمات على مدار الساعة، حيث لا تتوقف الخدمة إلا في حالة عطل في التقنية اللازمة للاستفادة منه.

كما أن تطبيق هذا النظام سيقلل من وجود حالات طارئة تؤثر على المعاملات بين الأفراد والجهة الإدارية خاصة في ظل الظرف الصحي الطارئ الذي يشهده العالم جراء انتشار وباء كوفيد 19[1].

الفرع الثاني: نماذج لرقمنة المرافق العامة في ظل جائحة كوفيد 19

لضمان استمرارية سير المرافق العامة بانتظام وإطراد لجأت الدول إلى اعتماد نظام الإدارة الإلكترونية أو الرقمية، ومن بين أهم القطاعات التي طبق فيها هذا النظام نجد قطاعي التعليم والعدالة.

وعليه، سنتطرق إلى هاذين النموذجين بشيء من التفصيل، وذلك على النحو الآتي:

أولا: في قطاع التعليم

للتعليم أهمية خاصة عن الدارسين والباحثين في المجال التربوي، وذلك باعتباره حق أساسي للتنمية البشرية والتطوير الاجتماعي والاقتصادي، حيث نصت جميع الدساتير والمواثيق الدولية على هذا الحق وعززت مكانته من خلال النص عليه كحق دستوري مضمون لكل فرد ومحمي قانونيا[2].

غير أن ما تعيشه الدول اليوم من أزمة صحية أدت إلى غلق المدارس وحظر التجمعات وفرض الحجر المنزلي الأمر الذي دفع برئيس الجمهورية لإصدار قرار يقضي بتعليق الدراسة في كل المراحل التعليمية وغلق المدارس والجامعات كإجراء احترازي ووقائي للحد من تفشي فيروس كوفيد19 والحيلولة دون انتشاره في الوسط المدرسي والجامعي، وفي

[1] – بشرى غريبي، هدايات حماس، مرجع سابق، ص 359.

[2] – عبد الله غازي، الفضاء المعلوماتي بالمغرب في زمن فيروس كوفيد19 وسؤال الحماية في ظل القانون 09-08، مجلة منازعات الأعمال، العدد 51، عدد خاص بكوفيد 19، ماي 2020، ص105.

هذا الصدد سطرت وزارة التربية والتعليم خطة تتضمن جملة من التدابير لمجابهة انقطاع الطلبة والتلاميذ عن التعليم تمثلت في وضع منصات تعليمية إلكترونية وبرمجة حصص تعليمية تلفزيونية واستحدثت لذلك قناة للتعليم عن بعد[1].

أما وزارة التعليم العالي والبحث العلمي فقد تبنت نظام التعليم عن بعد من خلال وضع منصة التعليم الإلكتروني Moodel في كل جامعات الوطن، وعلى إثر ذلك صدر بيان من طرف الوزارة يحمل الترقيم 465/أ.خ.و/2020 يتعلق بوضع دعائم بيداغوجية عبر الخط الإلكتروني، وينص على تسخير كل الطاقات البشرية حديثة التوظيف والتي استفادت من التربص في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال في خدمة الأساتذة الذين قد لا يحوزون على هذه المعارف الكافية في المجال المعلوماتي ومرافقتهم في هذا الجهد التضامني لضمان استمرارية مرفق التعليم العالي وتمكين الطلبة من هذه الدعائم[2].

ثانيا: في قطاع القضاء

على إثر انتشار الوباء في الكثير من الدول خلف من خلالها عدة آثار على العمل القضائي، اتخذت جراءها تدابير احترازية للوقاية من تفشي هذا الوباء والحفاظ على الصحة العامة للمتقاضين والمحبوسين على مستوى المؤسسات العقابية[3].

وقد حصر بعض المختصين الإجراءات المتخذة للحد من انتشار فيروس كوفيد 19 المستجد في المرافق القضائية في أربع إجراءات هي:

[1] – ريمة مقيمي، مرجع سابق، ص – ص 47-48.

[2] – بشرى غريبي، هدايات حماس، مرجع سابق، ص 360.

[3] – جميلة توميات، انعكاسات جائحة كوفيد19 على إجراءات التقاضي – إجراءات التقاضي عن بعد–، المؤتمر الدولي الافتراضي "جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، بواسطة تقنية التحاضر المرئي عبر تطبيق (Zoom)، أيام 16/15 يوليو–جويلية 2020، الجزء الثاني، المركز الديمقراطي العربي ببرلين – ألمانيا بالتعاون مع المركز الجامعي بمغنية – الجزائر، ص 115.

الإجراء الأول: تأجيل جميع القضايا المنظورة لدى مجيع المحاكم خلال فترة تعليق الحضور إلى مقرات العمل.

الإجراء الثاني: إطلاق خدمة التقاضي عن بعد.

الإجراء الثالث: تعليق تنفيذ الأحكام القضائية في الرؤية والزيارة.

الإجراء الرابع: تعليق تنفيذ عقوبة حبس المدين في قضايا الحق الخاص، مع الإفراج المؤقت بشكل فوري عمن حبس تنفيذا لتلك الأحكام والأوامر.

لقد كان للوسائل التكنولوجية دورا هاما في مواجهة انتشار الجائحة في المؤسسات القضائية كتقنية تقديم الخدمات القضائية عن بعد، واعتماد الوسائط الإلكترونية في إجراءات التقاضي، والإقرار بشرعية هذه الإجراءات إذا تم تحريرها على أي دعامة إلكترونية رسمية، ونشير في هذا الصدد إلى إجراءات العفو التي بادر بها رئيس الجمهورية الجزائرية لصالح المسجونين لتخفيف الضغط على المؤسسات العقابية كإجراء احترازي للوقاية من فيروس كوفيد19[1].

المبحث الثاني: انعكاسات الإجراءات الاستثنائية على مبدأ تقديم الخدمة العمومية

لقد خلف وباء فيروس كوفيد19 انعكاسات كبيرة على المرافق العامة، وعلى استمراريتها بانتظام وإطراد بصفة خاصة، هذه الانعكاسات انقسمت ما بين انعكاسات سلبية وانعكاسات إيجابية.

بناء على ما سبق سنتطرق إلى هذه الانعكاسات التي خلفتها الإجراءات الاستثنائية لمكافحة جائحة كوفيد19، وذلك من خلال التطرق إلى الانعكاسات السلبية في (المطلب الأول)، ومن ثم التطرق إلى الانعكاسات الإيجابية في (المطلب الثاني).

[1] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص 2712.

المطلب الأول: الانعكاسات السلبية لفيروس كوفيد 19 على استمرارية المرافق العامة

تعددت الانعكاسات السلبية لإجراءات مكافحة كوفيد19 التي طالت كافة القطاعات والميادين، ومن بين أهم الانعكاسات التي خلفتها هذه الإجراءات على المرافق العامة:

الفرع الأول: تقليص الإنفاق العمومي المخصص للمرافق العامة

نظرا لانخفاض النشاط الاقتصادي والاجتماعي الناتج عن الوضعية الاستثنائية التي تشهدها البلاد، من جراء فيروس "كوفيد19"، تولدت ضغوطات كبيرة على توازنات ميزانيات لاسيما فيما يخص تغطية النفقات العمومية، الأمر الذي تطلب اتخاذ تدابير ملائمة لمحاولة حل الأزمة وذلك على كل المستويات[1].

وقد سجل الدين الحكومي والعجز الموازناتي ارتفاعا على مستوى العالم وبدرجة أكبر مما كانت عليه أثناء الأزمة المالية العالمية 2008، وذلك نتيجة للانكماش الكبير في الناتج الإجمالي وانخفاض الإيرادات إلى جانب إجراءات الدعم الاجتماعي لمساعدة المتضررين من الأزمة، كما أشارت الدراسات إلى أن الدين العام وصل إلى مستويات مرتفعة جدا[2].

وفي الجزائر مثلا، تضررت عدة مرافق عمومية جراء تطبيق الإجراءات الصارمة للوقاية من فيروس كوفيد 19، فإذا استثنينا الأنشطة الاقتصادية التي لها صلة بالمجال الطبي والوقائي والغذائي، فإن مختلف المؤسسات الاقتصادية الجزائرية تضررت بشكل كبير نتيجة إجراءات الحجر الصحي، حيث توقفت أنشطة المؤسسات وخاصة الصغيرة منها سواء إجباريا أو طوعيا[3].

---

[1] – فوزية قديد، نعيمة العربي، سياسة ترشيد النفقات العامة كآلية لمواجهة الأزمات – أزمة جائحة كوفيد 19–، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 09، العدد 01، 2021، ص 912.

[2] – سهام زرقان، الإنفاق الحكومي على جائحة كوفيد 19 وأثره على عناصر المالية العامة (الاقتصاد الجزائري أنموذجا)، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 17، العدد 01 (خاص)، ماي 2022، ص 158.

[3] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص 2713.

وعليه، يمكن للمؤسسات التي تواجه فشل المشروع أن تتجنب الإفلاس مادام بإمكانها الحصول على التمويل، إلا أن المؤسسات التي تشهد فشلا ماليا ستفلس بغض النظر عن قوة نموذج أعمالها. هذا المنظور يوضح لنا المخاطر التي تشكلها ضغوط آثار جائحة كوفيد-19 على المؤسسات الاقتصادية الجزائرية، والتي تهدد استمراريتها في ظل خطر الإفلاس المحدق بها[1].

الفرع الثاني: زيادة الأعباء الناتجة عن تقديم الخدمة عن بعد

فرضت الإجراءات الاستثنائية المقررة لمواجهة فيروس كوفيد 19 على الدول إلزامية تعامل المرفق العمومي مع مرتفقيه عن بعد، وذلك من خلال نظام الإدارة الرقمية، حيث يستفيد المرتفقين من خدمات المرافق العامة دون عناء التنقل إليها، ولتطبيق نظام الإدارة الرقمية يتطلب الأمر تزويد المرافق العامة بوسائل تكنولوجيات المعلومات والاتصال، وهو أمر مكلف يحتاج إلى نفقات باهظة لتجسيد هذا التحول الرقمي.

وفي ظل ضعف إيرادات ميزانية الدولة بسبب تفشي هذا الفيروس لا سيما نقص التحصيل الضريبي جراء توقف النشاط التجاري للأشخاص الطبيعية والشركات التجارية، وكذا إعفاء المتضررين من الأزمة الصحية من الرسوم والأتاوى، وزيادة الإنفاق العمومي في مجال مكافحة انتشار الفيروس، يشكل تزويد المرافق العامة بخدمات التعامل عن بعد باستعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، تحديا كبيرا أمام السلطات العمومية لتغطية الأعباء المالية المخصصة لهذا الغرض[2].

[1] – سيد أحمد بسباس، رفيق بشوندة، أثر جائحة كوفيد 19 على اتجاهات المرجعية الجزائرية في تدقيق القوائم المالية لسنة 2019، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، المجلد 20، العدد الخامس حول الآثار الاقتصادية لجائحة كوفيد 19، سبتمبر 2020، ص 239.

[2] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص- ص 2714-2715.

الفرع الثالث: ضعف النشاط المرفقي بسبب الركود الاقتصادي

أدت حالة إغلاق الأسواق والقطاعات الاقتصادية بسبب انتشار جائحة فيروس كوفيد 19 في العامل إلى أزمة اقتصادية أطلق عليها أزمة الإغلاق الكبير، مما أدى إلى قلة في الطلب وشح في السيولة وزيادة عرض السلع وقيود على تصريف الإنتاج بسبب الإجراءات والتدابير التي قامت بها الدول لمنع انتشار الوباء[1].

وقد أثرت جائحة كوفيد 19 على الطلب والمعروض من السلع الأولية: إذ كانت لها تداعيات مباشرة جراء الإغلاقات وتعطل سلاسل التوريد، وتداعيات غير مباشرة ناجمة عن توقف النمو الاقتصادي، وكانت الآثار والتداعيات بالفعل بالغة الشدة، لاسيما على السلع الأولية المتصلة بقطاع النقل، وعلاوة على الخسائر الصحية والبشرية التي تتعرض لها البلدان، فإن آثار الركود الاقتصادي العالمي وتراجع الطلب على الصادرات وتعطل سلاسل التوريد ستضر كلها باقتصاديات هذه البلدان[2]، وبالتالي سينعكس حتما على المرافق العامة سلبا.

المطلب الثاني: الانعكاسات الإيجابية لفيروس كوفيد 19 على استمرارية المرافق العامة

إلى جانب الانعكاسات السلبية التي خلفتها جائحة كوفيد 19 على كافة القطاعات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، خلفت هذه الجائحة انعكاسات أخرى عادت على كل قطاع طالته ببعض النقاط والمحاور الإيجابية، ومن أبرز ما خلفت جائحة كوفيد 19 على المرافق العامة، نذكر:

[1] – أحمد فايز الهرش، أزمة فيروس كوفيد 19: العولمة ودور جديد للدولة اقتصاديا، مجلة الاقتصاد الدولي والعولمة، المجلد 03، العدد02، 2020، ص 236.

[2] – المرجع نفسه، ص – ص 238–239.

الفرع الأول: اعتماد الإدارة الرقمية في إدارة المرافق العامة والتوجه نحو التجارة الإلكترونية

أدى أنتشار الأوبئة و الأمراض بصفة عامة وفيروس كوفيد 19 المستجد بصفة خاصة إلى التعجيل بالتحول الرقمي لدى أغلبية البلدان وخاصة في قطاعات التعليم والخدمات الحكومية والتجارة الإلكترونية وذلك بسبب فرض حظر التجوال الجزئي والكلي واتجاه القطاع الحكومي والخاص إلى السماح للعاملين بإداء أعمالهم من المنزل وعبر الإنترنت[1].

ففكرة الإدارة الإلكترونية تتعدى بكثير مفهوم الميكنة الخاصة بإدارات العمل داخل القطاع إلى مفهوم تكامل البيانات والمعلومات بين إدارات مختلفة واستخدام تلك البيانات والمعلومات لتحسين العمل على مستوى القطاع المعني[2].

وما لا يمكن إنكاره هو فكرة تناسب رقمنة المرفق العام ومبدأ استمراره، فالإسراع برقمنة بعض المرافق العمومية خلال حالة الطوارئ الصحية المستحدثة بسبب جائحة كوفيد 19، يستجيب لطلب استمرارية الخدمة العمومية، وهذا له مبررين، أولا لأن استمرار المرفق العام هو مبدأ دستوري يقع على الإدارة احترامه وتوفير أدنى حد من الخدمة على الأقل، بل أكثر من ذلك قد يقع عليها واجب مضاعفة الخدمة استجابة للظروف غَت العادية، وثانيا أن المرفق العام هو نشاط يستهدف المصلحة العامة، وتوقفه سيفاقم من آثار الوباء، فيكفي تصور العواقب الرهيبة التي قد تنجم عن تعطيل بعض الأجهزة الحساسة كالصحة والأمن والقضاء[3].

---

[1] – محمد عبد المنعم السيد أبو سليمان، الآثار الاقتصادية لتفشي الأوبئة والأمراض (دراسة تطبيقية لحالة فيروس كوفيد19)، المؤتمر الدولي الافتراضي "جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، بواسطة تقنية التحاضر المرئي عبر تطبيق (Zoom)، أيام 16/15 يوليو–جويلية 2020، الجزء الثاني، المركز الديمقراطي العربي ببرلين – ألمانيا بالتعاون مع المركز الجامعي بمغنية – الجزائر، ص 431.

[2] – عبد اللطيف والي، المرفق العام الالكتروني لخدمة عمومية فعالة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الثاني عشر، العدد الثاني، سبتمبر 2019، ص39.

[3] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص 2716.

مع فرض الحجر الصحي والتباعد الاجتماع يتجنب الكثير من الأفراد المتاجر الفعلية أو التقليدية خاصة لذلك أصبح الطلب عبر الإنترنت هو الطريقة المثالية للتسوق، خاصة بالنسبة للضروريات أو وسائل الراحة لجعل هذا الوقت المضطرب أكثر قابلية للإدارة. في ملاحظة إيجابية حول ازدهار المبيعات عبر الإنترنيت لبعض المواقع العالمية الشهيرة.

ويبدو أن الطلب كان كبير حول المنتجات الصحية، التي كانت محرّكا رئيسيا في هذا النمو على المدى القصير مع ارتفاع المخاوف من الإصابة بالفيروس وكذلك توصيات منظمة الصحة العالمية بالإجراءات الوقائية[1].

وهو ما يؤكد على ضرورة التوجه نحو الإدارة الإلكترونية والإسراع في اعتمادها وتوفير كل السبل والآليات لذلك، خصوصا بعد أن أثبتت ضرورة الاعتماد عليها في ظل الظروف الطارئة وهو ما شهدناه في حالة تفشي وباء فيروس كوفيد 19 المستجد.

الفرع الثاني: السعي إلى تحسين الخدمة العمومية

يستلزم التحول الرقمي في تقديم الخدمة العمومية إلى تأهيل الكوادر البشرية السيرة للمرفق العام، ولتحقيق هذا الغرض سعت أغلب الدول إلى تأهيل الموظفين حتى يكونوا قادرين على التكيف مع التدابير الرامية إلى تنظيم المرفق العام، ورفع مردودية أدائهم قصد ترقية الخدمة العمومية والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام.

فلقد فرضت الثورة الرقمية نفسها على المجتمع الإنساني، ليصبح من الضروري توعية المواطن وتهيئته ليكون قادرا على التعامل إيجابيا مع رقمنة المرافق العمومية، والأمر يستوي بالنسبة لموظفي المرفق العام وبالنسبة لمستخدميه، فعملية تقييم التعليم عن بعد في ظل الأزمة الصحية سجلت عجز المعنيين عن التواصل الإلكتروني، الأمر الذي يتطلب تعليما وتدريبا دوريا على كيفية التعامل مع مستجدات التكنولوجيا والمعلوماتية من أجهزة وأنظمة

[1] – عائشة عامر برحو، سيدي محمد شكوري، تأثير فيروس كوفيد 19 على التجارة الإلكترونية (السلبيات والإيجابيات)، المؤتمر الدولي الموسوم بـ"جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، يومي: 16/15 جويلية 2020، ص 332.

إلكترونية، ولن يتأتى ذلك إلا عن طريق توعية المرتفقين بثقافة الرقمنة ومزاياها، خاصة تلك التي تتعلق بتحسين الخدمة العمومية وتسهيل الاستفادة منها، وهذا ما تسعى إليه الدول في هذا الظرف الصحي[1].

من خلال ما تطرقنا إليه في هذا الفصل نلاحظ أن تفشي وباء فيروس كوفيد 19 المستجد فرض على الدول اتخاذ جملة من التدابير القانونية انقسمت ما بين تدابير الوقائية وتدابير احترازية، وسعيا للحد من الانتشار الرهيب لهذا الفيروس ومكافحته تم في بعض دول العالم إعلان حالة الطوارئ الصحية، وهي حالة استثنائية ونادرة الحدوث، ومن بين الدول التي أعلنت عنها نجد كل من فرنسا ومصر والمغرب وتونس أما الجزائر فلم تعلن عن هذه الحالة، واكتفت بسن مراسيم رئاسية وتنفيذية إجرائية تنوعت ما بين مراسيم تنص على الحجر المنزلي وتمديده ومراسيم تنص على إجراءات الوقاية من انتشار فيروس كوفيد 19 المستجد ومكافحته.

ولقد كانت لهذا الفيروس انعكاسات كبيرة جدا على المرافق العامة في كافة القطاعات والمجالات، منها ما هو سلبي كإجراءات الغلق التي طالت كافة المؤسسات والمرافق وهو ما شكل تذبذبا في تقديم الخدمة العمومية وهدد مبدأ استمرارية سير المرفق بانتظام وإطراد، ومنها ما هو إيجابي كإعتماد الإدارة الرقمية والتوجه نحو التجارة الإلكترونية وتحسين الخدمة العمومية وذلك بتأهيل الموظفين والمرتفقين في استخدام وسائل تكنولوجيا الإعلام والاتصال.

[1] – بن علي بن عتو، ميلود قايش، مرجع سابق، ص 2716.

خـاتـمـة

يعد مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة والتي كانت وليدة المجلس الدستوري الفرنسي، ويعتبر هذا المبدأ من الركائز الهامة التي تقوم عليها المرافق العامة في تقديم خدماتها للمرتفقين، لهذا فتوقف المرافق العامة عن تقديم خدماتها يعد إجراء منافيا لهذا المبدأ، إلا أنه قد يحدث في حالات طارئة واستثنائية ونادرة، وهو ما يشكل خرقا لهذا المبدأ، وهو ما لاحظناه في حالة تفشي وباء فيروس كوفيد 19 الذي شهده العالم سنة 2020 والذي طال جميع الميادين والمجالات وشكل تهديدا كبيرا لمبدأ استمرارية سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، وتفاديا لتفاقم الوضع الصحي والخدماتي سعت دول العالم إلى اتخاذ جملة من التدابير الوقائية والاحترازية للحد من انتشاره ومكافحته، ومن بينها اعتماد الرقمنة في المرافق العامة كضمان لاستمرارية سير المرافق العامة في تقديم خدماتها للمرتفقين والمنتفعين منها خاصة بعد حالات الغلق الجزئي والكلي للمؤسسات والمرافق العامة التي كادت أن تتوقف عن تقديم خدماتها كمرفق العدالة والتعليم وغيرها.

ومن خلال دراستنا هذه التي تطرقنا فيها إلى مبدأ استمرارية سير المرافق العامة في ظل انتشار وباء فيروس كوفيد 19 توصلنا إلى جملة من النتائج نجملها فيما يلي:

– أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى تعريف مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام وإطراد ولم يسن له قوانين خاصة لحمايته.

– أن المشرع الجزائري لم يعلن حالة الطوارئ الصحية التي أعلنت عنها بعض الدول كفرنسا ومصر والمغرب وتونس، ولم يتطرق في النصوص القانونية إلى هذه الحالة.

– أن المشرع مزال لم يعتمد الإدارة الإلكترونية بشكل كبير على الرغم من أهمية هذه الأخيرة في الظروف الطارئة وتسهيل عمليات الانتفاع من المرافق العامة.

– أنه بالرغم من أن إجراءات مواجهة فيروس كوفيد 19 اعتمد على الإغلاق وتعطل كثير من الأنشطة بما فيها المرافق العامة، إلا أن ذلك لم يحل دون استمرار المرافق العامة الحيوية تقليديا واستمرار مرافق عامة أخرى إلكترونيا رغم ضعف البنية التحتية لذلك.

– أثبتت تجربة مواجهة فيروس كوفيد 19 أنه لا يمن الاستغناء عن المرافق العامة مدة طويلة من الزمن، وأنه لا بد من البحث عن حلول توازن بين ضمان استمرارية المرافق العامة في تأدية خدماتها وإجراءات من تفادي الوباء.

ولضمان استمرارية سير المرافق العامة بانتظام وإطراد وخاصة في ظل الظروف الطارئة نقدم جملة من الاقتراحات نأمل أن تؤخذ بعين الاعتبار من طرف المشرع، وتتمثل في:

– الأخذ بنظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة على أساس الضرورة على أوسع نطاقها لضمان استمرارية المرافق العامة في تقديم خدماتها الأساسية.

– الإسراع في التوجه نحو الإدارة الرقمية و رقمنة المرافق العامة وتوفير وسائل تكنولوجيا الإعلام والاتصال الضرورة لهذه العملية وتعميمها في كافة القطاعات خاصة قطاع التعليم.

– تطوير أنظمة الدفع الإلكتروني لتمكين المواطنين والمرتفقين من تجسيد معاملاتهم عن بعد ودفع مختلف التكاليف الإدارية.

– تسهيل إجراءات التجارة الإلكترونية وسن قوانين تنظمها وتبين كيفيتها التعامل بها.

– تعزيز البنية التحتية لتطبيق مفهوم المرفق العام الإلكتروني باعتباره بديلا للمرفق العام التقليدي في ظل الظروف الاستثنائية.

– إنشاء هيئات وطنية تشرف على التحول الرقمي وتتابع عصرنة المرافق العمومية.

– تطوير قطاع العدالة و تحديثه و رقمنته واعتماد التقاضي عن بعد كوسيلة ضرورية في الحالات الاستثنائية.

Les références

قائمة المراجع

أولا: النصوص القانونية

1 – القانون رقم 16–01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437هـ الموافق لـ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 27 جمادى الأولى 1437 هـ الموافق لـ 07 مارس2016.

2 – القانون رقم 91–27 المؤرخ في 14 جمادى الثانية 1412هـ الموافق 21 ديسمبر 1991،المعدل والمتمم للقانون رقم 90–02 المؤرخ في 6 فبراير 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها و ممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية، العدد 68، الصادرة بتاريخ 18 جمادى الثانية 1412هـ الموافق لـ 25 ديسمبر 1991م.

3 – الأمر رقم 06–03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 هـ الموافق لـ 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، المؤرخة في 20 جمادى الثانية 1427 هـ الموافق لـ 16 يوليو 2006.

4 – الأمر رقم 75–58 ، المؤرخ في 20 رمضان 1395 هـ الموافق لـ 26 سبتمبر 1975م، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 78، السنة الثانية عشر، الصادرة في 24 رمضان 1395هـ الموافق لـ 30 سبتمبر 1975.

5 – المرسوم الرئاسي رقم 20–442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442هـ الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 15 جمادى الأولى 1442 هـ الموافق لـ 30 ديسمبر 2020.

6 – المرسوم الرئاسي رقم16–03 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437هـ الموافق لـ 7 يناير سنة 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام ،الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 13،الصادرة في 06 يناير 2016.

7 – المرسوم التنفيذي رقم 20–159 المؤرخ في 21 شوال 1441هـ الموافق لـ 13 يونيو 2020، والمتضمن تعديل الحجر المنزلي والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 22 شوال 1441هـ الموافق لـ14 يونيو 2020.

8 – المرسوم التنفيذي رقم 20–182 المؤرخ في 17 ذي القعدة 1441هـ الموافق لـ 09 يوليو 2020، المتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 19 ذي القعدة 1441هـ الموافق لـ 11 يوليو 2020.

9 – المرسوم التنفيذي رقم 20–69 المؤرخ في 26 رجب 1441 هـ الموافق لـ 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من فيروس كوفيد 19 ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 26 رجب 1441 هـ الموافق لـ 21 مارس 2020.

10 – المرسوم التنفيذي رقم 20–69 المؤرخ في 26 رجب 1441هـ الموافق لـ 21 مارس 2020، والمتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 26 رجب 1441هـ الموافق لـ 21 مارس 2020.

11 – المرسوم التنفيذي رقم 20–70 المؤرخ في 29 رجب 1441هـ الموافق لـ 24 مارس 2020،المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 المستجد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 16، الصادرة بتاريخ 29 رجب 1441هـ الموافق لـ2020.

12 – المرسوم التنفيذي رقم 20–86 المؤرخ في 08 شعبان 1441هـ الموافق لـ 02 أفريل 2020، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 19، الصادرة بتاريخ 08 شعبان 1441هـ الموافق لـ 02 أبريل 2020.

13 – المرسوم التنظيمي رقم 88–101 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 هـ الموافق لـ 04 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 22 ذي القعدة 1403هـ الموافق لـ 6 يوليو 1988، السنة الخامسة والعشرون.

14 – المرسوم التنفيذي رقم 20–92 المؤرخ في 1 أفريل 2020 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 20–72، الجريدة الرسمية، العدد 20، الصادرة بتاريخ 1 أفريل 2020.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات

1– بيان عبد الرحمن سلمونه، أثر الإضراب على سير المرافق العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، حزيران 2021.

2– أمينة سيدهومي، ريحان رمضان، مبدأ استمرارية المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص: القانون الاجتماعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017/2016.

3– سفيان بن عبد السلام، خير الدين بن حامد، وسائل الضبط الإداري في الوقاية من فيروس كوفيد 19 في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2021/2020.

ثالثا: الكتب

1– عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان.

2– عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2 ، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

3– محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، ط1،دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.

4- محمد كرامي، القانون الإداري، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2015.

رابعا: المقالات

1- ابتسام شقاف، التكييف القانوني لجائحة كوفيد 19 بين نظريتي الظروف الطارئة والقوة القاهرة، المؤتمر الدولي الموسوم بـ"جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، يومي: 16/15 جويلية 2020.

2- إبراهيم بلمهدي، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، مارس 2016.

3- إبراهيم بن سالم الحبيشي الجهني، أثر جائحة كوفيد 19 على عقود العمل بالقطاع الخاص في ضوء نظام العمل السعودي (دراسة مقارنة)، مجلة روح القوانين، العدد التسعون، كلية الحقوق، إصدار أبريل 2020.

4- أحسن غربي، المرافق العامة في ظل جائحة كوفيد 19 بين الاستمرارية والتعطيل، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 05، العدد 03 (خاص)، 2020.

5- أحسن غربي، دور الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كوفيد 19 بالجزائر، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، ملحق خاص، عدد 6، يونيو 2020

6- أحمد فايز الهرش، أزمة فيروس كوفيد 19: العولمة ودور جديد للدولة اقتصاديا، مجلة الاقتصاد الدولي والعولمة، المجلد 03، العدد02، 2020.

7- بشرى غريبي، هدايات حماس، جائحة كوفيد 19 تحد جديد على ضمان سير المرافق العامة، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد التسلسلي 28، نوفمبر 2021.

8- بن علي بن عتو، ميلود قايش، أثر جائحة كوفيد 19 على استمرارية المرفق العام، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، 2021.

9- جميلة تومیات، انعكاسات جائحة كوفيد19 على إجراءات التقاضي – إجراءات التقاضي عن بعد-، المؤتمر الدولي الافتراضي "جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، بواسطة تقنية التحاضر المرئي عبر تطبيق (Zoom)، أيام 16/15 يوليو- جويلية 2020، الجزء الثاني، المركز الديمقراطي العربي ببرلين – ألمانيا بالتعاون مع المركز الجامعي بمغنية – الجزائر.

10- الحافظ النويني، أثر حالة طوارئ كوفيد 19 على الحقوق والحريات بدول شمال إفريقيا: حرية التعبير في المغرب وتونس، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، رواق عربي للنشر، 2020.

11- حمدي سليمان القبيلات، تطبيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد في ظل جائحة كوفيد 19 (دراسة تحليلية للحالة الأردنية)، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، 2021.

12- حميد أبولاس، استمرارية المرفق العام في زمن كوفيد 19 ما بين أساس استمرارية المرفق العام والحماية القضائية، مجلة إحياء علوم القانون، (الدولة والقانون في زمن جائحة كوفيد 19، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ماي 2020.

13- ريمة مقيمي، مدى تأثير جائحة فيروس كوفيد 19 المستجد على مبدأ استمرارية المرفق العام في الجزائر، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 12، العدد 01 الخاص، (الجزء 1)، جانفي 2021.

14- سماح هادي الجنابي، التكييف القانوني لجائحة كوفيد 19 وأثرها على الالتزامات التعاقدية الدولية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد (خاص)، 2020.

15- سهام زرقان، الإنفاق الحكومي على جائحة كوفيد 19 وأثره على عناصر المالية العامة (الاقتصاد الجزائري نموذجا)، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 17، العدد 01 (خاص)، ماي 2022.

16- سيد أحمد بسباس، رفيق بشوندة، أثر جائحة كوفيد 19 على اتجاهات المرجعية الجزائرية في تدقيق القوائم المالية لسنة 2019، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، المجلد 20، العدد الخامس حول الآثار الاقتصادية لجائحة كوفيد 19، سبتمبر 2020.

17-سيد نبيه محمد، فيروس كوفيد 19 بين ضرورتي اتخاذ تدابير الاحتواء والالتزام بالمعايير الدولية، مجلة الباحث، العدد17، 2020

18- الصالح بوغرارة، انتشار فيروس كوفيد 19 سبب أجنبي لدفع المسؤولية "بين تطبيق نظريتي القوة القاهرة والظروف الطارئة"، حوليات جامعة الجزائر1، المجلد 34، عدد خاص: القانون وجائحة كوفيد 19، جويلية 2020.

19- عائشة عامر برحو، سيدي محمد شكوري، تأثير فيروس كوفيد 19 على التجارة الإلكترونية (السلبيات والإيجابيات)، المؤتمر الدولي الموسوم بـ"جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، يومي: 16/15 جويلية 2020.

20- عبد الصمد عبو، حالة الطوارئ الصحية وأثرها على الالتزامات التعاقدية في ظل جائحة كوفيد 19، مجلة المؤتمرات العلمية الدولية، العدد الخامس، المركز العربي الديمقراطي، فبراير 2021.

21- عبد اللطيف والي، المرفق العام الإلكتروني لخدمة عمومية فعالة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الثاني عشر، العدد الثاني، سبتمبر 2019.

22- عبد الله غازي، الفضاء المعلوماتي بالمغرب في زمن فيروس كوفيد19 وسؤال الحماية في ظل القانون 09-08، مجلة منازعات الأعمال، العدد 51، عدد خاص بكوفيد 19، ماي 2020.

23- عبد المالك صايش، إكرام دربال، عن دستورية الإجراءات المتخذة لمواجهة فيروس كوفيد19، مجلة الدراسات حول فعلية القاعدة القانونية، المجلد 04، العدد 02، 2020.

24- فتيحة بن صديق، رقمنة المرافق العمومية في مواجهة جائحة كوفيد 19، المؤتمر الدولي الافتراضي "جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، بواسطة تقنية التحاضر المرئي عبر تطبيق (Zoom)، أيام 16/15 يوليو-جويلية 2020، الجزء الثاني، المركز الديمقراطي العربي ببرلين - ألمانيا بالتعاون مع المركز الجامعي بمغنية - الجزائر.

25-فتيحة خالدي، إعلان حالة الطوارئ الصحية لمواجهة تفشي جائحة كوفيد 19 وتأثيره على الحريات العامة، المؤتمر الدولي الافتراضي "جائحة كوفيد 19 بين حتمية الواقع والتطلعات"، بواسطة تقنية التحاضر المرئي عبر تطبيق (Zoom)، أيام 16/15 يوليو-جويلية 2020، الجزء الثاني، المركز الديمقراطي العربي ببرلين - ألمانيا بالتعاون مع المركز الجامعي بمغنية - الجزائر،

26-فروق يعلى، عبد النور لعلام، التكييف القانوني لوباء " كوفيد 19" في ضوء أحكام قانون العمل وتأثيره على سيرورة علاقات العمل في الجزائر، مجلة تنمية الموارد البشرية، مجلد 19، العدد 02، جوان 2021.

27-فوزية قديد، نعيمة العربي، سياسة ترشيد النفقات العامة كآلية لمواجهة الأزمات - أزمة جائحة كوفيد 19-، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 09، العدد 01، 2021.

28-محمد اقريقز، جائحة فيروس كوفيد 19 والضرورة الملحة للعمالة الرقمية، مجلة منازعات الأعمال، العدد 51، عدد خاص بكوفيد 19، ماي 2020.

29-محمد الزكراوي، أساس قيام المسؤولية الإدارية للدولة أمام موظفيها عن الإصابة بعدوى الأوبئة أثناء مزاولة مهامهم الإدارية بين فرضية المخاطر ونظرية القوة القاهرة (نموذج فيروس كوفيد 19)، مجلة منازعات الأعمال، العدد 51، عدد خاص بكوفيد 19، ماي 2020.

30-محمد عبد المنعم السيد أبو سليمان، الآثار الاقتصادية لتفشي الأوبئة والأمراض (دراسة تطبيقية لحالة فيروس كوفيد19)، المؤتمر الدولي الافتراضي "جائحة كوفيد 19 بين

حتمية الواقع والتطلعات"، بواسطة تقنية التحاضر المرئي عبر تطبيق (Zoom)، أيام 16/15 يوليو-جويلية 2020، الجزء الثاني، المركز الديمقراطي العربي ببرلين – ألمانيا بالتعاون مع المركز الجامعي بمغنية – الجزائر.

31-مراد فارسي، حالة الطوارئ الصحية بالمغرب: التنزيل القانوني والإجراءات المواكبة، مجلة منازعات الأعمال، العدد 51 (خاص بكوفيد 19)، 2020.

32-مراد لمين، أثر الإدارة الإلكترونية على مبادئ سير المرفق العام، المؤتمر العلمي الدولي حول: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع – تحديات – آفاق، أيام 27/26 نوفمبر 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة.

33-مصطفى سدني، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في سياق الطوارئ الصحية: مرافق التربية والتكوين نموذجا، مجلة القانون والمجتمع، العدد الأول، معهد الدراسات الاجتماعية والإعلامية، نوفمبر 2020.

34-منظمة التعاون الإسلامي، الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد19 في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي الآفاق والتحديات، مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية (سيسرك)، أنقرة، تركيا، ماي 2020،

35-نادية آيت عبد المالك، العلجة مناع، التكييف القانوني للإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كوفيد 19 وأثره على الحقوق الأساسية للأفراد، حوليات جامعة الجزائر1، المجلد 34، عدد خاص: القانون وجائحة كوفيد19، جويلية 2020.

36-نادية بوخرص، الإدارة الإلكترونية وأثرها على مبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، 2022.

37-نورة بن موسى، إجراءات الضبط الإداري لمكافحة فيروس كوفيد 19 وجهود الإدارة في حماية المواطنين، مجلة البحوث القانونية، العدد 12، 2021.

مـقدمـــة.....أ
الفصل الأول: كوفيد19 ظرف مهدد لإستمرارية المرفق العام.....5
المبحث الأول: التكييف القانوني لجائحة كوفيد19.....7
المطلب الأول: تكييف جائحة كوفيد 19 بوصفها قوة قاهرة 7
الفرع الأول: تعريف القوة القاهرة 7
الفرع الثاني: كوفيد 19 قوة قاهرة 8
المطلب الثاني: تكييف جائحة كوفيد 19 بوصفها ظرف طارئ.....7
الفرع الأول: تعريف الظرف الطارئ 9
الفرع الثاني: كوفيد 19 ظرف طارئ 11
المطلب الثالث: تكييف جائحة كوفيد 19 بوصفها بين القوة القاهرة والظرف الطارئ 9
الفرع الأول: الشروط المتوفرة في كوفيد 19.....12
الفرع الثاني: كوفيد 19 بين الظرف و القوة 13
المبحث الثاني: تهديدات كوفيد19 على مبدأ استمرارية المرفق العام 12
المطلب الأول: مفهوم مبدأ الاستمرارية 14
الفرع الأول: التعريف بمبدأ استمرارية المرفق العام..... 15
الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام..... 16
المطلب الثاني: مظاهر تهديد فيروس كوفيد19 لمبدأ استمرارية المرفق العام 20
الفرع الأول: تهديد أنظمة الرعاية الصحية 20
الفرع الثاني: تقييد بعض الحقوق والحريات..... 21
الفرع الثالث: تهديد الاقتصاد الوطني..... 25
الفصل الثاني: ضمانات تأمين استمرارية المرفق العام في ظل كوفيد19 27
المبحث الأول: الإجراءات الاستثنائية لضمان مبدأ الاستمرارية..... 29

المطلب الأول: الإجراءات المتخذة لمواجهة كوفيد 19 وآليات تفعيل مبدأ استمرارية المرفق العام 29
الفرع الأول: الإجراءات المتخذة لمواجهة فيروس كوفيد 19 29
الفرع الثاني: آليات تفعيل مبدأ استمرارية المرفق العام في ظل انتشار فيروس كوفيد 19 33
المطلب الثاني: الإدارة الرقمية كضمان لاستمرارية المرفق العام بانتظام واطراد 36
الفرع الأول: أثر رقمنة المرافق العامة على مبدأ الاستمرارية..... 37
الفرع الثاني: نماذج لرقمنة المرافق العامة في ظل جائحة كوفيد 19 39
المبحث الثاني: انعكاسات الإجراءات الاستثنائية على مبدأ تقديم الخدمة العمومية 41
المطلب الأول: الانعكاسات السلبية لفيروس كوفيد 19 على استمرارية المرافق العامة ... 42
الفرع الأول: تقليص الإنفاق العمومي المخصص للمرافق العامة..... 42
الفرع الثاني: زيادة الأعباء الناتجة عن تقديم الخدمة عن بعد..... 43
الفرع الثالث: ضعف النشاط المرفقي بسبب الركود الاقتصادي 44
المطلب الثاني: الانعكاسات الإيجابية لفيروس كوفيد 19 على استمرارية المرافق العامة. 44
الفرع الأول: اعتماد الإدارة الـرقمية في إدارة المرافق العامة و التوجه نحو التجارة الإلكترونية..... 45
الفرع الثاني: السعي إلى تحسين الخدمة العمومية 46
خـاتمـة:..... 48
قائمة المراجع:..... 51

الملخص:

يعد المرفق العام من المؤسسات الدستورية الضرورية للمواطن ذلك لأنه لا يستطيع التخلي عن خدماته، ونظرا لأهمية المرفق العام خصه المجلس الدستوري بجملة من المبادئ التي يقوم عليها، والتي من بينها مبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام وإطراد، أي أن هذا الأخير لا يمكنه التوقف عن تقديم الخدمة العمومية للمنتفعين منه إلا في حالات استثنائية وطارئة، ووفقا لإجراءات صارمة، وهو ما لاحظناه في وباء فيروس كوفيد 19 الذي شلّ أغلب المؤسسات وتسبب في إغلاق العديد من المرافق العامة الضرورية.

ونظرا لأهمية المرافق العامة في حياة المرتفقين منه عمدت الحكومات والتشريعات إلى اتخاذ جملة من الإجراءات لضمان استمرارية المرفق العام في تقديم خدماته من جهة وفي مكافحة فيروس كوفيد 19 من جهة أخرى تمثلت هذه الإجراءات في اعتماد الإدارة الإلكترونية وسن قوانين تنظيمية ووقائية.

Abstract:

The public utility is one of the necessary constitutional institutions for the citizen because he cannot give up his services, and given the importance of the public utility, the Constitutional Council singled it out with a set of principles on which it is based, among which is the principle of the continuity of the regular and steady functioning of the public utility, meaning that the latter cannot stop providing Public service for its beneficiaries, except in exceptional and emergency cases, and according to strict procedures, which is what we have noticed in the epidemic of the Corona virus Covid 19, which paralyzed most institutions and caused the closure of many necessary public facilities.

In view of the importance of public utilities in the lives of its users, governments and legislation have taken a number of measures to ensure the continuity of the public utility in providing its services on the one hand, and in combating the Coronavirus (Covid 19) on the other hand. These measures were represented in adopting electronic management and enacting regulatory and preventive laws.

Sommaire:

Le service public est l'une des institutions constitutionnelles nécessaires au citoyen parce qu'il ne peut renoncer à ses services, et compte tenu de l'importance du service public, le Conseil constitutionnel l'a distingué par un ensemble de principes sur lesquels il se fonde, parmi lesquels le principe de la continuité du fonctionnement régulier et régulier du service public, signifiant que celui-ci ne peut cesser de fournir le service public à ses bénéficiaires, sauf cas exceptionnel et d'urgence, et selon des procédures strictes, c'est ce que nous avons constaté dans le L'épidémie de virus Covid-19, qui a paralysé la plupart des établissements et provoqué la fermeture de nombreux équipements publics indispensables.

Compte tenu de l'importance des services publics dans la vie de ses utilisateurs, les gouvernements et la législation ont pris un certain nombre de mesures pour assurer la continuité du service public dans la fourniture de ses services d'une part, et dans la lutte contre le virus Covid-19 d'autre part. Ces mesures se sont traduites par l'adoption de la gestion électronique et la promulgation de lois réglementaires et préventives.