وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة الماستر في حقوق

تخصص: قانون عام اقتصادي

مذكرة بعنوان :

مبادئ سير المرفق العمومي بين الاستمرارية والتحول

إعداد الطالبتين
✓ بوحنيك فراح
✓ بن رغدة سمية

إشراف الأستاذ
قشار زكريا

أعضاء لجنة المناقشة

لقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
ا.د/محمد منير حساني	أستاذ تعليم العالي	ورقلة	رئيسا
د. زكريا قشار	أستاذ محاضر ا	ورقلة	مشرفا ومقررا
د.محمد عمران بوليفة	أستاذ محاضر ا	ورقلة	عضوا مناقشا

الموسم الجامعي: 2022/2021

تشكـــرات

أشكر أولا وأخيرا الله تعالى الذي أسبغ علينا نعمه ظاهرة وباطنه، وأمددننا بالصبر لتذلل الصعوبات أمامنا وأعاننا كل العون على إنجاز هذه المذكرة، ثم نشكر أستاذ الكريم الدكتور قشار زكريا الذي قبل الإشراف علينا الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته السديدة ونصائحه القيمة، وساعدنا خطوة بخطوة لبلوغ نهاية البحث.

وأشكر كل من ساهم وبذل جهدا ولو بالقليل في إنجاز هذه المذكرة، كما أشكر الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول المناقشة.

قائمة المختصرات

ص صفحة

ص ص صفحتين متتاليتين

ج جريدة الرسمية

ع العدد

مقدمة

مقدمة

يعد المرفق العمومي هام وضروري للمرتفقين حيث يؤدي دورا مهما في حياة الأفراد، وهو بهذا يجسد الجانب الإيجابي من نشاط الدولة تجاه بإشباع حاجتهم الأساسية بتقديمه العديد من الخدمات الأساسية اللازمة والتي يعجز النشاط الفردي على تحقيقها لوحده ، تحقيق للمصلحة العامة.

وقد عرف المرفق العام اعتمادا على معيارين، حيث يقصد بهحسب المعيار العضوي الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص والأموال الذي ينشأ ويؤسس لإنجاز مهمة عامة معينة مثل : الجامعات والمستشفيات ودور الثقافة والمسارح والمتاحف ووحدات وأجهزة الإدارة العمومية. وبمعنى آخر هو المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة.

بينما يراد به من منظور المعيار الموضوعي بالنشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي حاجات عامة للمواطنين مثل: التعليم العمومي والرعاية الصحية والبريد والمواصلات بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به. أي هو كل نشاط يباشره شخص عمومي بقصد إشباع حاجة عمومية. ويعرفه "هاريو Maurice Hauriou "بأنه منظمة عمومية تقدم خدمة عمومية باستخدام أساليب السلطة العمومية. ويعرفه "دوجي Leon Duguit" بأنه نشاط يتحتم على السلطة القيام به لتحقيق التضامن الاجتماعي. ويعرفه " دي لوبادار " Andre de Laubadereبأنه كل نشاط يباشره شخص معنوي عمومي أو تحت رقابته مستعملا نظاما مغايرا للقانون الخاص.

ويتضح من خلال التعاريف السابقة العناصر اللازمة لوجود المرفق العام ، حيث يكون مرتبطا أو خاضعا للسلطة العمومية التي أنشأته إما بشكل مباشر من خلال تولي تسييره، أو بشكل غير مباشر بأن تعهد به إلى أحد الخواص لتسييره تحت إشرافها ورقابتها، وهذا ما يزيد في تحديد المرفق العام وتمييزه عن المشروعات الخاصة، ويهدف في ذلك إلى تحقيق المصلحة العامة وهو العنصر الأساسي الثاني و يمثل علة وجود المرفق وسبب إنشائه، ويخضع في كل ذلك لنظام قانوني خاص، وهذا ما أجمع عليه غالبية الفقهاء.

ولم تكن تعرف الدولة سوى نوع واحد من المرافق العامة وهو المرفق العام الإداري تماشيا مع دورها كدولة حارسة والذي كان يقتصر على توفير الأمن والدفاع والعدالة، إلا أن التغيرات

والتطورات التي شهدتها حاجات الأفراد والذي انعكس بالطبع على دور الدولة التي تحولت من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ثم ضابطة، تغيرت الصورة التقليدية المألوفة للمرافق العامة بظهور مرافق جديدة وعديدة ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية، وتنوع ت معها طرق وأساليب تسييرها من التسيير المباشر الذي تتولى فيه الإدارة بنفسها تسييرها أو من خلال المؤسسة العامة، إلى التسيير غير المباشر بمختلف أساليبه (الشركة الوطنية، الشركة المختلطة، التفويض)، ويتم اختيار الأسلوب المباشر أحيانا بما يتماشى مع طبيعة المرفق العام وخصوصيته، وأحيانا يكون ذلك تماشيا مع نوعية النظام وأيديولوجيته ، وتم إتباع التسيير المباشر من طرف الإدارة مباشرة أو من خلال المؤسسة العامة.

وتخضع المرافق العامة فبتسييرها المبادئ أساسية حددها الفقهاء في ثلاث ؛ وهي الاستمرارية والمساواة والقابلية لتكيف والتغير، وعرفت بالمبادئ الكلاسيكية لسير المرفق العمومي أو بقانون رولان، إلا أن التطور الذي عرفته مطالب المرتفقين وتنوعها جعلت السلطة العمومية القائمة على المرافق العمومية تسعى إلى مواكبة هذه التطورات والتغيرات بجعل مبادئه تستجيب للمتطلبات الجديدة من جهة ، ومن جهة أخرى إدخال المبادئ الجديدة فرضتها رغبة المرتفقين الملحة في ضرورة الحصول على خدمات ذات جودة وبأقل التكاليف وفي أسرع وقت مع لمشاركته في تسيير هذه المرافق وتوجيهها.

وفي هذا السياق تنصب دراساتنا حيث نسعى من خلالها إلى الوقوف:

- أولا على المبادئ الكلاسيكية في صورتها الأصلية.
- ثم أهم التحولات التي طالتها لجعلها تستمر في ضبط سير المرفق العمومي.
- وأخيرا المبادئ الجديدة التي ظهرت نتيجة تطور رغبات واهتمامات المرتفقين حتى تتمكن المرافق العمومية من التكفل بها بشكل يرضيهم.
- وانعكاس التحولات على علاقة المرفق العمومي بالمرتفقين.
- **تكمن أهمية دراسة** الموضوع في محاولة إعطاء صورة واضحة ل لانعكاسات التطور والأساليب المستحدثة من قبل الدولة الجزائرية في ترقية أداء المرافق العامة.

يتمثل الهدف من خلال هذا البحث هو إعطاء صورة واضحة، للمبادئ الكلاسيكية التي يقوم عليها المرفق العام، وانعكاسات التحول التي عرفتها مبادئ المرفق العام على أداء المرفق العام وتأثير ذلك على علاقته بالمرتفقين.

لقد تم اختيار الموضوع بناء على دوافع موضوعية وأخرى الشخصية تتمثل في التعرض لعدة مواقف خلال تعاملنا مع المرافق العامة التي خلفت تساؤلات حول التغيرات الحاصلة فيه وما نتج عنها ، أما **الموضوعية** فهي الأهمية التي تكتسيها التطورات الحاصلة في المرافق العامة وتأثيرها على حياة الأفراد.

تمثلت الصعوبات البحث في قلة المراجع المتخصصة وقلة الدراسات في هدا الموضوع إذ يعد موضوع جديدا نوع ما ويعد شاملا لكل ما يخص المرافق العامة من طرق لتسيير ومبادئ وترقية الحاصلة في تسيير وتغييرات الحاصلة أيضا في مبادئ واقتصار البحوث الأكاديمية والمقالات وعلى دراسة تطور والتحديث في المرافق العامة.

الإشكالية: فيما تتمثل أبرز التحولات التي طالت مبادئ المرفق العام؟

إذ تندرج تحت هاته الإشكالية تساؤلات فرعية وهي :

- ما هي المبادئ الأصلية والكلاسيكية للمرفق العمومي؟
- ما هي مظاهر التحول التي طرأت على المبادئ الأساسية للمرافق العامة؟
- ما هي أبرز مبادئ جديدة لسير المرفق العام؟
- ما هي انعكاسات تلك التحولات على علاقة المرتفقين بالمرفق العام؟

منهج الدراسة

المنهج الذي اعتمد عليه في هذه الدراسة هو المنهج التحليلي، وذلك من خلال إعطاء تحليل واقعها لمعرفة أسباب تطور مبادئ المرفق العام بالاعتماد على ما ورد في بعض ا لمراجع الخاصة بالنظام القانوني للمرافق العامة.

خطة الدراسة:

وتكون ا لإجابة على الإشكالية التي طرحت أعلاه، وفق الخطة الآ تيةِ: فقسمنا موضوعنا إلى فصلين، **الفصل الأول** تحت عنوان **المبادئ الأساسية التقليدية للمرفق العام** مقسم إلى ثلاثة مباحث يحتوي المبحث الأول **مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد** ، والمبحث الثاني **مبدأ المساواة**، المبحث الثالث **مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتكييف**، وفي **الفصل الثاني مظاهر التحولات التي طرأت في مبادئ المرفق العام**، فقسمناه أيضا إلى ثلاثة مباحث المبحث الأول **مظاهر التحولات في مضمون مبادئ المرفق العمومي الكلاسيكية**، والمبحث الثاني **ظهور مبادئ جديدة لسير المرفق العام** ، والمبحث الثالث **انعكاس التحولات على العلاقة بين المرفق والمرتفق.**

الفصل الأول
المبادئ الأساسية التقليدية للمرفق العمومي

الفصل الأول
المبادئ الأساسية التقليدية للمرفق العمومي

ترتبط هذه المبادئ بكل أنواع تسيير المرفق العام سواء عن طريق أشخاص القانون العام أو الخاص، وإن كانت تطرح إشكالات عند التسيير الخاص للمرافق العامة لكن خصوصية المرفق العام تجعله في رباط مباشر مع الجماعة العامة، وبذلك فهو يخضع لنظام قانوني متميز بما يحمله من امتيازات وقيود المصلحة العامة. وقد قام الفقيه رولان ROLLAND بتنظيم وتحديد المبادئ التي تحكم المرافق العامة وهي الراعي والضامن للمصلحة العامة وتعتبر قيودا بالنسبة لمسير المرفق العام وحدودا له وهذا ما يميز النشط الخاص عن نشاط المرفق العام أي هذه المبادئ غير ملزمة في النشاط الخاص عكس نشاط المرفق العام الذي يعتبر الحارس و الميزة التي تضمن المصلحة العامة التي وجد المرفق العام من أجلها، وقد لخص هذه المبادئ في ثلاث وهي: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد(المبحث الأول)، ومبدأ المساواة[1] (المبحث الثا ني)، ومبدأ قابلية المرفق العام للتكيف والتغير (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

من أهم المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرفق العمومي، مبدأ استمرارية المرفق العمومي، فهذا الأخير ما وجد إلا لإشباع حاجة عامة للجمهور وبالتالي فإن استقرار حياة المواطنين وهدوئها يتوقف على ضمان أداء المرفق العمومي للخدمة المنوطة به باستمرار وانتظام.

وأيا كان موضوع نشاط المرافق العامة فهي تؤدي دورا كبيرا داخل المجتمع وهذا بغرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل. فلا يمكن أن نتصور مثلا توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقف جهاز الأمن عن أداء مهامه أو مرفق الدفاع. فتوقف أحد هذه الأجهزة وغيرها سينجم عنه لا شك إلحاق بالغ بالضرر بالمصلحة

[1] ظريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية –حالة الامتياز–، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011–2012 ص176–177.

العامة وبحقوق الأفراد. لذا توجب على المشرع وبغرض تحقيق المقصد العام وهو استمرارية نشاط المرفق وقيامه بالخدمات المنوطة به وضع آليات قانونية تضمن استمرار المرافق العام في أداء الخدمة بتواتر وانتظام ودون انقطاع.[1]

ونظرا لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة فقد تم تكريسه دستوريا من خلال المادة 90 من الدستوري 2020 التي تنص أنه: "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين حسب النص الآتي: .... وأسهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط للسير العادي للمؤسسات..."[2]. وأيضا المادة 27 الفقرة 02 من ذات الدستور التي تنص على: "تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة."

ويقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعا على تجسيده في أرض الواقع، ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع أي ضمانات تشريعية (المطلب الأول)، ومنها ما رسخه القضاء الإداري والتي تعرف بالضمانات القضائية من ذلك نظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة (المطلب الثاني)، نفصل هذه الضمانات فيما يأتي:

المطلب الأول: الضمانات التشريعية

رأينا فيما سبق أن مبدأ الاستمرارية هو من أهم المبادئ التي تحكم سير المرفق العمومي وهذا من أجل تلبية الحاجات العامة للجمهور، ويقتضي هذا توفر ثلاث ضمانات تشريعية سنتعرض إليها من خلال دراستنا، وهي تتجلى في تنظيم ممارسة حق الإضراب (الفرع الأول)، وتنظيم ممارسة حق الاستقالة (الفرع الثاني)، وحماية المال العام (الفرع الثالث)

الفرع الأول: تنظيم ممارسة حق الإضراب

إهتمت جل التشريعات الوطنية بحق الإضراب، واعتبرته حقا من حقوق حرية الرأي والتعبير، فقد نصت عليه الدساتير وتم تكريسه في نصوصها، ومن بينها الدساتير الجزائرية

---

[1] نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 55-280 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995، المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

[2] المادة 90 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأول عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر العدد 82، صادرة في30 سبتمبر 2020، ص20.

المتعاقبة، حيث إعترف به وأقره دستور 1976 بنص المادة 61 الفقرة الثانية منه على أنه: "تخضع علاقات العمل في القطاع الاشتراكي لأحكام القوانين والتنظيمات المتعلقة بالأساليب الإشتراكية للتسيير، وفي القطاع الخاص حق الإضراب معترف به وينظم القانون ممارسته" يتبين لنا من نص المادة أن الإضراب حق معترف به في القطاع الخاص دون العام.

وأيضا دستور 1989[1] إعترف صراحة بحق الإضراب في المرافق العامة ولكن في إطار القانون، وهذا ما نصت عليه المادة 54 منه حيث أن "الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون"، وهو نفس مضمو ن المادة 57 من دستور 1996[2]، وكذلك تعديل الدستور 2016 في مادته 71، وأخيرا التعديل الدستوري لسنة 2020[3] الذي كرس في نصوصه حق الإضراب، وذلك بنص المادة 70 منه " الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون".

وفي إطار التشريع صدر القانون رقم 90-02 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب [4]، وهو أول قانون أقره المجلس الشعبي الوطني في هذا الصدد.

وقد أكدت المادة 36 من قانون الوظيفة العمومية 06-03[5]على أن هذا الحق يمارس في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهم . والتي تنص على أنه: "يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهم"، أي أن المشرع الجزائري اعترف صراحة

---

[1]المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتضمن دستور 23 فيفري 1989، الصادر في 1 مارس 1989، ج ر العدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1989، ص234.

[2]مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

[3] مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأول عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر، العدد 82، صادرة في 30 سبتمبر 2020، ص20.

[4]قانون رقم 90-02 مؤرخ في 06 فبراير 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بقانون رقم 91-27 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991.

[5]الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، صادرة بتاريخ 16 يوليو 2006، ص3.

للموظف بممارسة حق الإضراب باعتباره حقا دستوريا مكفولا للموظف، وبالتالي لا يمكن المساس به لكن مع الحفاظ على ديمومة المرفق العام استمراريته تحقيقا للمصلحة العامة.

الفقرة الأولى: المقصود بالإضراب

يتحدد مفهوم الإضراب على أنه توقف إرادي جماعي عن العمل لمدة محددة أو غير محددة بغرض تحقيق مطالب مهنية أو اجتماعية دون رغبتهم في ترك وظيفتهم أو منصبهم. وعليه فإن ممارسة حق الإضراب يتعارض أو يصطدم مع مبدأ الاستمرارية لأن الموظفين يدركون قيمة وأهمية العمل الذي يقوم به المرفق ونفعه وحاجة الأفراد إليه ومن تم يسارعون إلى ممارسة الضغط على إدارة المرفق من هذه الزاوية. من أجل ذلك كان القضاء الفرنسي في غاية من التشدد بشأن المحافظة على مبدأ الاستمرارية وأبطل كل محاولة تهدف إلى المساس به واعتبر الإضراب ولو كان المرفق يدار بطريق الامتياز عملا غير مشروع ولا يعد خطأ شخصي بل خروجا عن القوانين والأنظمة ونقضا للعقد العام الذي يربط الموظفين بالدولة مما يبرر فصلهم في الحال دون إتباع الضمانات.[1]

الفقرة الثانية: شروط ممارسة حق الإضراب في التشريع الجزائري

نظم المشرع الجزائري كيفية ممارسة الإضراب في إطار قانوني، وذلك بالرجوع إلى القانون المنظم لكيفيات ممارسة حق الإضراب من خلال نص المادة 24 من قانون رقم 90-02، والأحكام الواردة فيه، نجد أن المشرع قد وضع ستة شروط رئيسية لممارسة الإضراب بشكل مشروع، من المفيد التعرض لبيان بعض الاجتهادات القضائية بهذا الشأن.

أ - **إستنفاد إجراءات التسوية الودية**

يؤكد هذا الشرط على أنه لا يشرع في الإضراب إلا بعد التأكد من فشل محاولات التسوية الودية والقانونية والرضائية والاتفاقية، والمتمثلة في الوساطة والمصالحة. ففي الوساطة يقوم وسيط بإقناع الأطراف المتنازعة حول حل وسط، ويقترح حلا للنزاع بعد سماعه للطرفين، ويدعوهما إلى قبول الحل الذي اقترحه، كما أنه يمكن اللجوء للتحكيم الذي يتم باتفاق طرفي النزاع، ويمنع اللجوء إلى الإضراب، أو يتم توقيفه إذا تم الشروع فيه، حيث نصت المادة 25من القانون رقم 90-02 بأنه: "لا يمكن اللجوء إلى ممارسة الإضراب، ويوقف الإضراب

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ج5، ط4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص458-459.

الذي شرع فيه بمجرد اتفاق الطرفين في الخلاف الجماعي في العمل على عرض خلافهما على التحكيم"، لأن قرار التحكيم يفرض تطبيقه والالتزام به من قبل الطرفين وفق نص أحكام المادة 13 الفقرة 02 من القانون رقم 90-02، وذلك لأن أمر اللجوء إليه يفقد المتنازعين هذه الحرية، ويلزمهم مسبقا بالامتثال لقرار التحكيم والالتزام به وتنفيذه.[1]

ب -**موافقة جماعة العمال على الإضراب**

ونقصد بهذا الشرط أن اللجوء إلى قرار الإضراب لا بد أن يكون صادرا عن أغلبية العمال بإرادة حرة، دون إكراه، أو ضغط أو انفعال، ويتم ذلك في جمعية عامة تضم كافة العمال، أو نصفهم على أقل تقدير، يعبرون فيها عن رغبتهم في الإضراب، عن طريق الاقتراع السري، ويشترط أن يكون القرار النهائي للجوء إلى الإضراب صادراً عن الأغلبية المطلقة للعمال الحاضرين لهذه الجمعية وذلك حسب نص المادة 28 من القانون 90-02 السابق ذكره.

ج - الإشعار المسبق بالإضراب

نعني بهذا الشرط أن الإضراب يكون بإشعار مسبق بتاريخ ومدة الإضراب، وذلك بإعلام صاحب العمل مسبقا بقرار اللجوء إلى الإضراب، مع تحديد بداية الشروع فيه، ومدته إذا كان محدد المدة، أو إذا كان مفتوحا، مما يعني أن بداية الإضراب ليس هو تاريخ إقراره، وإنما يبدأ نفاذه من التاريخ الموالي لنهاية مهلة الإخطار المسبق.

د -**ضمان أمن وسلامة أماكن ووسائل العمل**

ومفاد هذا الشرط، في عدم احتلال أماكن العمل بالقوة، وذلك باتخاذ كافة الاحتياطات والإجراءات اللازمة، لضمان المحافظة على وسائل وأدوات، وأماكن العمل، وعدم تعريضها لأية أضرار، أو تخريب، أو إتلاف، أو مساس بالأملاك العقارية، والمنقولة، والمنشآت التابعة للمستخدم.[2]

---

[1] عبد الوهاب برتمية، مداخلة بعنوان مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الإضراب، بطاقة مشاركة في الملتقى الدولي المرسوم بـــ: المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعلمية)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ص15.

[2] المرجع نفسه، ص15.

هـ - ضمان الحد الأدنى من الخدمات

وهذا الضمان يمس ديمومة المرفق أو الأنشطة الاقتصادية الحيوية أو تموين المواطنين أو المحافظة على المنشآت والأملاك الموجودة وهذا حسب نص المادة 37من قانون رقم 90-02. وقد حددت المادة 38 المجالات التي شملتها هاته الحالة والتي ترتبط أساسا بالمصالح الحيوية للمواطن ويحدد الحد الأدنى للخدمة في إطار الاتفاق أو الاتفاقية الجماعية، أو السلطة الإدارية المعنية بعد استشارة ممثلي العمال، ويعتبر امتناع العمال عن أداء الحد الأدنى للخدمة بمثابة خطأ مهني جسيم يستوجب التسريح وهذا حسب نص المادة 33 من قانون رقم 90-02.[1]

و موانع اللجوء إلى الإضراب

من خلال نص المادة 43 من قانون رقم 90-02 يمنع اللجوء إلى الإضراب في ميادين الأنشطة الأساسية التي قد تعرض توقفها حياة أو أمن أو صحة المواطنين أو الاقتصاد الوطني للخطر وبهذه الصفة يمنع اللجوء إلى الإضراب على:

1. القضاة
2. الموظفين المعينين بمرسوم أو الموظفين الذين يشغلون مناصب في الخارج
3. أعوان مصالح الأمن
4. الأعوان الميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية
5. أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية
6. الأعوان الميدانيين العاملين في الجمارك
7. عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون.[2]

الفرع الثاني: تنظيم ممارسة حق الاستقالة

مؤدى هذا الفرع أن الاستقالة هي إحدى الحقوق المعترف بها للموظف كما تؤكد المادة 217 من قانون الوظيفة العمومية، ولكنه حق يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها كما

---

[1] العيد غريسي-عبد الحليم ميموني، حق الإضراب وآثاره على المرافق العامة في التشريع الجزائري، جامعة سوسة، تونس، ص110.

[2] نص المادة 43 من القانون رقم 90-02 مؤرخ في 10 رجب عام 1410 الموافق 6 فبراير سنة 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، جريدة رسمية العدد 06، ص235.

تصرح به المادتان 218-219 من نفس القانون. فلا يكون ذلك إلا بتقديم طلب كتابي يعلن فيه الموظف إرادته الصريحة في قطع العلاقة مع الإدارة بصفة نهائية يرسله إلى السلطة المخول لها صلاحية التعيين مع احترامه للسلم الإداري في ذلك. ولكن هذا لا يحول دون أداء واجباته المرتبطة بمهامه إلى غاية صدور قرار هذه الجهة.

أن يقدم الطلب إلى السلطة المختصة بالتعيين عن طريق السلم الإداري.

أن يلتزم الموظف بالاستمرار في الوظيفة إلى غاية رد الإدارة الصريح عليه بقبول استقالته والمحدد بشهرين من تاريخ إيداع الطلب، فعدم التزام الموظف بهذا قد يؤدي إلى توقيع عقوبة العزل عليه بسبب إهمال المنصب إن توفرت شروطه.

فهذه الشروط فرضتها ضرورة الحرص على ضمان استمرار المرفق العام في العمل بانتظام واطراد وحتى تتمكن الإدارة المختصة بسد الفراغ الذي قد ينجم عن ترك الموظف المفاجئ وفي الوقت غير المناسب لوظيفته.

وبالتالي فالأكيد أن إنهاء الخدمة لا يكون إلا بالاستقالة المقبولة بصفة قانونية التي تنهي صفة الموظف، ويمكن لهذه السلطة أن تؤجل الموافقة على الطلب لشهرين (بعد انتهاء أجل شهرين الأول لاتخاذ القرار) وهذا للضرورة الملحة لمصلحة. وبانتهاء الأجل الثاني تصبح الاستقالة فعلية.[1]

الفرع الثالث: حماية المال العام

نص المشرع الجزائري في تعديله الدستوري لسنة 2020 على أملاك الدولة في المادة 22، والتي سماها بـ" الأملاك الوطنية"، ويعني بها تلك الأملاك العمومية والخاصة التي تمتلكها كل من الدولة والولاية والبلدية ويتم تسييرها طبقا للقانون، أيضا عرفتها المادة 688[2] من القانون المدني بنصها: "تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة، أو لإدارة، أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري، أو لمؤسسة اشتراكية، أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو لتعاونية داخلة في نطاق الثورة الزراعية".

---

[1] بالمهدي ابراهيم، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، 2016، ص 124.

[2] الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية, العدد31

ولحماية أملاك الدولة وتطبيق مبدأ استمرارية خص المشرع الجزائري الأملاك العمومية بثلاث أنواع من الحماية هي: الحماية المدنية والحماية الجزائية والحماية الوقائية.[1]

الفقرة الأولى: الحماية المدنية

تنص المادة 04 من قانون الأملاك الوطنية حيث جاء فيها: "الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز، ويخضع تسييرها لأحكام هذا القانون مع مراعاة الأحكام الواردة في النصوص التشريعية الخاصة.

والأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز ماعدا المساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وتخضع إدارة الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة فيها وعدم التصرف."[2]

يفهم من هذه المادة أن أملاك الدولة لا تتقادم ولا يجوز الحجز ولا حتى التصرف فيها حتى ولو تقرر ضدها ديون، وهذا استثناء على القاعدة العامة أن التقادم يكون بمرور 15 سنة على الأموال، وهذه حماية منحها المشرع الجزائري لها ضد الحجز والتقادم.

كما تم النص على مبدأ عدم التقادم والحجز في العديد في المواد القانونية منها:

نص المادة 689 من القانون المدني: "لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تمليكها بالتقادم غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط إدارتها وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها."

المادة 636 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "فضلا عن الأموال التي تنص القوانين على عدم جواز الحجز عليها، لا يجوز الحجز على الأموال الآتية: الأموال العامة المملوكة للدولة، أو الجماعات الإقليمية، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك."[3]

---

[1] بن أعراب محمد، محاضرات في مقياس الأملاك الوطنية، ملقاة على طلبة السنة الثالثة، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، الجزائر، 2014-2015، ص من 23 إلى 31.

[2] القانون 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد 44، ص10.

[3] القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، 2008.

الفقرة الثانية: الحماية الجزائية

يتحدد مفهوم الحماية في توقيع عقوبات على كل من يمس بأملاك الدولة، وقد نص المشرع الجزائري على عقوبات مشددة على كل مساس بأملاك الدولة، حيث نصت المادة 136 من القانون 90-30[1] على: "يعاقب على كل أنواع المساس بالأملاك الوطنية كما يحددها هذا القانون طبقا لقانون العقوبات"، والمادة 119 مكرر من قانون العقوبات أيضا تنص على: "يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج، كل موظف عمومي في مفهوم المادة 2 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تسبب بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة وضعت تحت يديه سواء بحكم وظيفته أو بسببها."

الفقرة الثالثة: الحماية الوقائية

ونقصد بها الحماية القبلية التي تسبق عملية الاعتداء على الأملاك العمومية وتتمثل في:

- التزام بصيانة الأملاك الوطنية العمومية الذي تفرضه القواعد القانونية الخاصة، والتي تخضع لها الهيئة أو المصلحة المسيرة، وكذلك الجماعة العمومية المالكة في حال القيام بإصلاحات كبيرة.[2]

- جرد الأملاك الوطنية: ونعني به التسجيل الوصفي والتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهياكلها والجماعات الإقليمية[3]، وقد جاء المرسوم التنفيذي 91-455 ليحدد أشكال، وكيفيات وشروط القيام بعملية الجرد والذي ألزم كل المؤسسات العمومية بإمساك دفاتر الجرد عن كل الأموال العقارية الموجودة بحوزتها.[4]

---

[1] القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد 1990/44.

[2] المادة 67 من القانون 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد 52، ص1661.

[3] المادة 08 من قانون 90-30 من قانون الأملاك الوطنية، نفس المرجع.

[4] المرسوم التنفيذي 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المتعلق بجرد الأملاك الوطنية، ج ر العدد 60، ص 2343.

– الالتزام بنظام المحافظة: إلى جانب نظام الاستعمال والذي يخول للسلطة الإدارية المكلفة بالمحافظة على الأملاك الوطنية العمومية.[1]

الرقابة: ألزم المشرع الجزائري كلا من الدولة، الولاية بأعمال الرقابة على أملاك الدولة التابعة لكل هيئة والتي تظهر من خلال مختلف الأجهزة كمديرية أملاك الدولة، كما تظهر من خلال لوائح الضبط الإداري لكل هيئة مختصة.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية

تعرضنا لدراسة الضمانات التشريعية سابقا، وسنتطرق هنا إلى الضمانات القضائية والتي هي من صميم القضاء الإداري وضعها من أجل حماية ديمومة المرفق العام وسيره بانتظام واطراد، وتتمثل في نظريتين؛ وهما نظرية الظروف الطارئة (الفرع الأول)، ونظرية الموظف الفعلي (الفرع الثاني) الآثار المترتبة على تطبيق نظرية الظروف الطارئة والموظف الفعلي (فرع الثالث).

الفرع الأول: نظرية الظروف الطارئة

الأصل في مجال التعاقد أن العقد شريعة المتعاقدين. ولا يعفى المتعاقد من التزاماته إلا في حالة القوة القاهرة، وهي الحادث غير المتوقع الذي لا يمكن دفعه، وهذه القاعدة لا يمكن العمل بها على إطلاقها في مجال العقود الإدارية.

عقب الحرب العالمية الأولى ارتفعت أسعار الفحم ارتفاعا كبيرا إلى درجة أن شركة الإضاءة في بوردو وجدت أن الرسوم التي تتقاضاها لا تغطي نفقات الإدارة ولهذا طلبت من السلطة رفع السعر ولكن السلطة رفضت وتمسكت بتنفيذ عقد الالتزام ، وبلغ الأمر مجلس الدولة فإذا به يقرر مبدأ جديدا استمده من دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد مفاده أنه إذا وجدت ظروف لم تكن في الحسبان وقت التعاقد وكان من شأنها زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق الملتزم إلى حد الإخلال بتوازن العقد إخلالا جسيما فللملتزم الحق في أن يطلب من الإدارة ولو مؤقتا المساهمة في الخسائر[2].

لقد جمع فقهاء الجزائر في تعريفه م لنظرية الظروف الطارئة بين تعريف القضاء الفرنسي وتعريف القضاء المصري، حيث نجد أن المشرع الجزائري في تطبيقاته لهذه النظرية

---

[1] المادة 68 من القانون 90–30 من قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

[2] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص466.

حذا حذو المشرع المصري وذلك في نص المادة 107من القانون المدني الجزائري التي تقتضي: "يجب تنفيذ العقد طبقا لما اشتمل عليه وبحسن نية.

ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه فحسب، بل يتناول أيضا ما هو من مستلزماته وفقا للقانون، والعرف والعدالة، بحسب طبيعة الالتزام.

غير أنه إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي وإن لم يصبح مستحيلا صار مرهقا للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للقاضي تبعا للظروف وبعد مراعاة لمصلحة الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، ويقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك."[1]

يتبين لنا من خلال هاته المادة أن الإ داري الجزائري أخذ بنص هذه المادة في أحكامه الخاصة بهذا الموضوع وأعطى في نفس الوقت السلطة التقديرية لاجتهاد القاضي في تقييم الظروف الطارئة.[2]

الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي

تنسب هذه النظرية إلى الفقيه الفرنسي جيز Jèze إذ يرجع إليه الفضل في استخلاصها من جملة أحكام مجلس الدولة الفرنسي، حيث أصبحت لا تذكر إلا باسمه، والموظف الفعلي هو الموظف الذي يتولى وظيفة عامة ويمارس اختصاصاتها ومهامها، بناء على صدور قرار إداري معيب وذلك لأي سبب من الأسباب التي يختفي معها الموظفون الرسميون المنوط بهم قانونا سلطة ممارسة المهام والاختصاصات المتصلة بالوظيفة العامة كحالة الحروب، الثورات والأزمات.

وعلى هذا الأساس استقر الفقه والقضاء في فرنسا على اعتبار تصرفات هؤلاء الأشخاص سليمة، استنادا إلى نظرية الموظف الفعلي، والذي يختلف عن مغتصب الوظيفة العامة كون أعمال هذا الأخير جريمة جنائية ولا يعتد بها.

---

[1] الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، مرجع سابق.

[2] بن زعباط حورية- لوط عائشة، مبدأ استمرارية المرفق العام في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، 2018-2019، ص59.

حماية لمصالح الأفراد الناشئة من تعاملهم مع هذا النوع من الموظفين الفعليين تأسيسا على نظرية الظاهر، وذلك استنادا إلى تلك الظروف غير العادية التي يهدد حدوثها تعطيل سير المرفق العام، برزت سلامة التصرفات التي أجراها الموظف الفعلي المتمثلة فيما يلي: [1]

الفقرة الأولى: الظروف العادية

أرجع القضاء ذلك استنادا إلى الوضع الظاهر apparenceومن تم فلا يعتبر الموظف غير مختص إلا إذا كان تعينه باطلا معقولا يعذر الجمهور إذا لم يدرك سبب بطلانه، بصرف النظر عما إذا كان الموظف ذاته حسن النية أو سيء النية، لأن الاستثناء شرع لمصلحة الجمهور.[2]

الفقرة الثانية: الظروف الاستثنائية

ظهرت فكرة الظروف الاستثنائية في القضاء الإداري الفرنسي، تحت اسم سلطان الحرب بعد الحرب العالمية الأولى، وعندما وقعت الحرب العالمية الثانية استخدم مجلس الدولة الفرنسي التعبير ذاته، وثبت له أن الظروف الاستثنائية لا تقتصر على حالة حدوث الحرب وحدها، وإنما تشتمل جميع الأزمات السياسية والاقتصادية وغيرها .وفي حالة حدوث هذه الظروف قد يحدث اختفاء السلطات الشرعية مما يؤدي إلى توقف المرافق العمومية الأساسية، وهذا من الممكن أن يتولى شخص في هذه الظروف ممارسة اختصاصات وظيفة معينة حرصا على سير المرافق العامة نيابة عن السلطات الشرعية المختلفة، والأساس التي تستند إليه نظرية الموظف الفعلي هو فكرة الضرورة وليست فكرة الأوضاع الظاهرة.[3]

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على تطبيق نظرية الظروف الطارئة والموظف الفعلي

قمنا بدراسة نظريتي الظروف الطارئة والموظف الفعلي، وسنتناول في هذا الفرع الآثار الناتجة على تطبيق هاتين النظريتين:

---

[1] عبد السلام زايدي، مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار في التشريع الجزائري والمقارن، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية والمالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 1979، ص29إلى31.

[2] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، د ط، مصر، 1986، ص407.

[3] فرحات نزال حميد المساعيد، الموظف الفعلي وما يميز في القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة أل المملكة الأردنية الهاشمية، ص 201، تم فحص الموقع www.oad.Edu.bh يوم 23 فيفري2022 على الساعة 22: 30.

الفقرة الأولى: الآثار المترتبة على تطبيق نظرية الظروف الطارئة

يتولد عن هذه النظرية التزامات متبادلة بين طرفي التعاقد، تتمثل في:

1 – التزام المتعاقد مع الإدارة بالاستمرار في تنفيذ العقد:

في ظل الظروف الطارئة لابد أن يستمر المتعاقد في تنفيذ العقد، وهذه الظروف جعلت العقد مرهقا له وقلبت إقتصادياته حتى يستطيع المطالبة بمعاونة الإدارة له وأن تقوم الإدارة بتحمل جزء ما لحق به من خسائر.

2 – حق المتعاقد في الحصول على معاونة الإدارة: أن التزام المتعاقد مع الإدارة بالاستمرار في تنفيذ العقد في ظل قيام الظرف الطارئ وذلك بهدف مساعدته للاستمرار في تنفيذ العقد ضمانا لاستمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد موضوع التعاقد [1]، وعليه حق للمتعاقد مع الإدارة في حالة توفر شروط تطبيق النظرية أن يتوجه للقضاء للمطالبة بمشاركة الإدارة في الخسائر التي لحقت به، وليس أمام المتعاقد إلا القضاء وذلك في حال عدم الوصول إلى اتفاق ودي مع الإدارة على قيمة التعويض وذلك على أساس أن حق التنفيذ المباشر مقرر للإدارة دون المتعاقد.[2]

الفقرة الثانية: الآثار المترتبة على نظرية الموظف الفعلي

يترتب على نظرية الموظف الفعلي أثار من الناحية العادية ومن الناحية الاستثنائية

أ – في الظروف العادية

– آثار تصرفات الموظف الفعلي في حالة بطلان قرار التعين: عندما يتولى الموظف مهام الوظيفة يحدث ذلك، ثم يتبين عدم توفر الشروط اللازمة لشغل الوظيفة أو بطلان قرار التعين لأي سبب من الأسباب، وهو ما ينجم عنه إلغاء قرار التعيين.

– آثار تصرفات الموظف الفعلي في حالة الاستمرار غير المشروع في الوظيفة: وتتحقق في هذه الحالة عندما يكون قرار تعيين الموظف صحيحا، ثم ينتهي لأي سبب من الأسباب إلا أنه يستمر في القيام بمهام الوظيفة.

---

[1] خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الأسس العامة في العقود الإدارية، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 233.

[2] غانم هاني عبد الرحمن إسماعيل، النظام القانوني لعقد التوريد الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2012، ص1185.

– آثار تصرفات الموظف الفعلي في حالة انعدام سند الوظيفة: في هذه الحالة يشغل أحد الأشخاص الوظيفة دون صدور قرار بتعيينه فيها ولو كان باطلا، ومن المفترض أن تكون التصرفات التي تصدر عن هذا الموظف معدومة لكونها تشكل عيب عدم اختصاص جسيم، لكنها تعد صحيحة حماية للغير حسن النية، ومراعاة لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتتحقق هذه الحالة أكثر ما تتحقق عندما يباشر الموظف بأعمال وظيفته قبل صدور قرار تعيينه.

ب – في الظروف الاستثنائية

سبق وتحدثنا أن الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية هو الشخص الذي يباشر الوظيفة العامة تحت ضغط ظروف استثنائية أو دوافع سياسية أو اجتماعية أو بدافع المصلحة الوطنية وبهدف عدم توقف المرافق العامة خاصة في أوقات الحروب وغياب السلطات العامة أو انحصارها، فالقاعدة العامة قرارات الموظف الفعلي التي يتخذها تعد منعدمة وباطلة قانونا لأنها صادرة من غير مختص. واستثناء فإن الأعمال الصادرة عن الشخص الذي يمارس وظيفة عامة دون سند قانوني صحيحة استنادا لفكرة الظاهر ولحماية حقوق الأفراد الذين يتعاملون معه بحسن نية.[1]

المبحث الثاني: مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة مبدأ أساسي لجميع الدول والنظم الديمقراطية في العالم، والمقصود بها في هذا المجال هي المساواة القانونية أو الشكلية (المساواة أمام القانون) أي المساواة بين من تماثلت مراكزهم أو صفاتهم القانونية في الحقوق والواجبات والتكاليف العامة.

جاء مبدأ المساواة لكفالة الحقوق والواجبات العامة لمبدأ دستوري أساسي لقيام الدولة القانونية دون تميز بين الأفراد حكاما ومحكومين خاضعين لسلطان القانون [2] واعتبر مبدأ المساواة المدخل الرئيسي للوصول إلى الديمقراطية وكفالة الحريات، وكان الباعث والهدف الاسمي للثورات الكبرى في العالم المعاصر (الثورة الأمريكية، الثورة الفرنسية).

---

[1] بن زعباط حورية– لوط عائشة، مبدأ استمرارية المرفق العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص87–88.

[2] الأخضري نصر الدين، القانون الجزائري بين مثالية المساواة والواقعية التمييز الإيجابي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص14.

يمثل مبدأ المساواة أمام مرافق العامة أحد المبادئ العامة للقانون والتي نجدها حيث يقضي بمساواة كل الأفراد في الدولة، في جميع الدساتير وإعلانات حقوق الإنسان الحقوق والوجبات. فبمقتضى هذا المبدأ يتحتم على المرافق العامة أن تؤدي خدماتها إلى كل من يطلبها بنوع من التساوي عند توافر الشروط اللازمة، وهذا لا يمنع من وضع شروط خاصة، كتحديد شروط معينة توفرها في الأشخاص المتقدمين للانتفاع بخدمات المرافق العامة، لالتحاق بالوظائف العليا في الدولة مادام الهدف من وضع هذه الشروط هو تحقيق المصلحة العامة.

لهذا سنتطرق إلى تعريف مبدأ المساواة وأساسه القانوني (المطلب الأول) ومظاهر تطبيق مبدأ المساواة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف مبدأ المساواة وأساسه القانوني

نظرا لأهمية مبدأ المساواة في المرفق العام، وجب التعرض لتعريفه في(فرع الأول) وتحديد أساسه القانوني في (فرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة

مبدأ المساواة في معناه العام يعني المساواة بين الأفراد في الحقوق وفي الواجبات، وعدم التميز والتفرقة بينهم على أساس اختلاف الجنس أو الأصل اللغة أو الدين والعقيدة، ولكن هذا المعنى العام للمساواة لا يعني المساواة المطلقة، بل المساواة يجب أن تفهم قانونا بمفهوم نسبي، فالمساواة لا تكون إلا بين الأفراد المتواجدين في نفس المركز القانوني الواحد في نفس الظروف، ولكن لا مساواة بين فئات التي لا تتماثل مراكزهم القانونية أو الظروف التي تتواجد فيها[1].

قد استقر الفقه والقضاء الإداريين على مبدأ المساواة أمام المرفق العامة لا يعني المساواة المطلقة وإنما المساواة النسبية، بمعنى المساواة القانونية بين من تتماثل مراكزهم القانونية وتتوافر فيهم الشروط القانونية المطلوبة للاستفادة من خدمات المرافق العامة، ولتحمل أعباء وتكاليف هذا الانتفاع ، أما الأفراد الذين لا تتوافر فيهم الشروط التي تتطلبها القوانين والأنظمة فليس لهم الحق في طلب المساواة بينهم وبين من استوفوا شروط الانتفاع

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان 2005 ص315.

بخدمات المرافق العامة وبالتالي لا يوجد ما يمنع من وضع بعض الفروق بين المنتفعين ولكن على أسس موضوعية وليست شخصية.[1]

الفرع الثاني: الأساس القانوني

يستمد مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة على المستوى الدولي من خلال ما تضمنته بعض المواثيق الدولية، كما يجد سنده على المستوى الداخلي من خلال ما تضمنته أحكام الدستور والنصوص القوانين.

الفقرة الأولى: أساس قانوني لمبدأ المساواة دوليا

وجد هذا المبدأ على المستوى الدولي بفضل الحركات الثورية في أوروبا، من أهمها الثورة الفرنسية، التي فرضت في المادة الأولى لسنة1789 ضرورة المساواة بين الناس، حيث تنص هذه الوثيقة على أنه: " يولد الناس ويعشون أحرار متساوين في الحقوق" هذا الأخير ينبثق منه عنصر المساواة بين المنتفعين في خدمات المرافق العامة.

ثم عم هذا المبدأ ليشمل أغلب المواثيق الدولية، منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948 ورغم أن هذا الإعلان يفتقد إلى القوة القانونية الملزمة للدول، إلا أن له قيمة أدبية أو معنوية تحمل عل احترامه بما ورد فيه، وعلى نفس النهج سار عليه العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 حسب المادة الثانية.[2]

يتبين لنا أن هذه النصوص الدولية قد أقرت مبدأ المساواة، مما يجبر على الدول إدخاله في تشريعاتها والأخذ به في نصوصها القانونية والإلتزام بتحقيق المساواة بين جميع المنتفعين لبلوغ هذه الحقوق والواجبات العامة.

---

[1] نواف كنعان، نواف كعنان، القانون الإداري، ط1، دار النشر والتوزيع، الأردن، 1997,ص331

[2] تنص المادة الثانية على أنه: "تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب النوع أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب"

الفقرة الثانية: الأساس القانوني داخليا

يجد مبدأ المساواة أساسه داخليا في الدستور وفي النصوص القانونية.

أ -الأساس الدستوري

يعتبر هذا المبدأ دستوريا بإعتبار جل الدساتير كرسته نظارا لما يحمله من معنى، وهو ما ذهبت إليه الدساتير الجزائرية سواء دستور 1963[1]أو 1976[2] أو دستور 1996، حيث أكد هذا الأخير على مبدأ المساواة في المادة 32[3] منه أن: "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو أي شرط أو ظرف أخر شخصي أو اجتماعي" ، فهذه المادة تنص على ضرورة المساواة أمام القانون بصفة عامة، كما أعطت المادة 31 من الدستور 1996 معنى واسع يتضمن الحقوق والواجبات إتجاه المؤسسة أو المرفق بصفة مما يسمح للمواطنين المشاركة في حياة الجماعة وهذا من خلال تكريس المساواة الذي يعزز مفهوم المواطنة.

كما ساوى كذلك بين المواطنين بأداء الضريبة، وجعلهم يساهمون في تمويل التكاليف العامة حسب مقدرتهم الضريبية، هذا ما نصت عليه مادة 78[4]على أن "كل المواطنين متساوين في أداء الضريبة ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومي، حسب قدرتهم الضريبية"، وقد نص أيضا عنها في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 82 منه.[5]

ب -الأساس القانوني

إضافة إلى الدستور، يجد مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة أساساه القانوني في مختلف القوانين، حيث كان لازما على هذه النصوص القانونية في أن تساير أحكام الدستور وقد كرسه المشرع الجزائري من خلال عدة نصوص نذكر منها: القانون رقم18-04 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية حيث جاء في مادته

---

[1]دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية سنة 1963

[2]دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية سنة 1976

[3]المادة 32 من التعديل الدستوري رقم 16-01 في مارس 2016

[4]المادة 78 من التعديل الدستوري رقم 16-01 في مارس سنة 2016

[5]المادة 82 من مرسوم الرئاسي للتعديل الدستوري رقم20-442، مؤرخ في 15 جمادى الاولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020, يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

09[1]"...الخدمة شاملة في البريد تحقق عبر كامل التراب الوطني بأسعار متاحة في ظل مبدأ المساواة، الديمومة والشمول".

المطلب الثاني: مظاهر تطبيق مبدأ المساواة

يشمل مبدأ المساواة مجموعة من المظاهر والتي ينبغي حمايتها والتكفل بها، من ناحية التشريعية ومن الناحية العملية وهذه المظاهر سوف نوردها كما يلي:

الفرع الأول: مساواة المنتفعين في خدمات المرفق العام

يقتضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الأخر، ويعود سر إلزام المرفق بالحياد بعلاقته بالمنتفعين إلى أن المرفق تم إحداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة.

ولا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي توجبها القوانين والتنظيمات فالشروط المتعلقة بدفع الرسم أو إتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق.[2]

الفرع الثاني: مساواة المواطنين في تقلد الوظائف العامة

يعد مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها النظم الوظيفية في دساتير الدول.

ظهر هذا المبدأ لأول مرة غداة الثورة الفرنسية وقد جاء في وقت كان التوظيف يتم بالوراثة السياسية والعائلية، مما اضطر في هذه الثورة إلى إنهاء الفوارق بين الموظفين وإعلان مساواتهم أمام القانون والأعباء العامة [3]، كما نصت المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1779 أنه: "يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده".

---

[1] القانون رقم 18-04,المؤرخ في 10 ماي 2018, المتضمن القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد27، ص23.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص14.

[3] نبالي فاطمة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود ، رسالة دكتوراه، تخصص: القانون، جامعة مولود معمر تيزي وزو، الجزائر، 14 جويلية 2010 ص 34.

كما نصت المادة 74 من الأمر رقم 06-03[1] صراحة على أنه: "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية".

الفرع الثالث: المساواة بين المنتفعين في القضاء

توجد علاقة وثيقة تكاملية بين مبدأ المساواة والعدل بين الناس، فحين يساوي القاضي بين الخصوم بتطبيق أبسط قواعد العدالة التي تفرض على القاضي أن يسوي بين الخصوم, وهدا ما نصت عليه المادة 158من دستور 1996[2] والتعديل الدستوري 2020[3]في المادة 165 أنه: "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة والكل سواسية أمام القضاء"، وهو بدوره في متناول الجميع ويجسده احترام القانون، وترتيبا على ذلك فإن مبدأ المساواة أمام القضاء يعني أن يقف جميع المتقاضين في ذات المحاكم التي تفصل في المنازعات والخصومات وبذات الإجراءات مهما اختلف الوضع الاجتماعي للأشخاص المتقاضين أي بلا تمييز من حيث الأصل أو الجنس أو اللغة أو العقيدة أو أي معيار أخر".[4]

تقرر الدساتير والقوانين المختلفة حق المنتفع من خدمات المرفق، وأن بقية الأشخاص الذين تجمعهم به وحدة الشروط، يعاملون معاملة واحدة تخلو من كل صور التميز وأشكالها، فإنه يترتب على ذلك الاعتراف له بحق المتابعة القضائية إذا ثبت خلاف ما تم تقريره والإعلان عنه أضحى مبدأ المساواة أمام القانون عديم الجدوى وأصبح أقرب إلى الواجبات الأخلاقية منه إلى التزامات القانونية.

وأمام الأفراد وسيلتان لإجبار الإدارة على تنفيذ التزاماتها القانونية إذا ما أخلت بأية قاعدة من القواعد التي فرض عليها القانون إتباعها [5]، وهي رفع دعوى أمام القضاء والدعوى المقصودة هي إما دعوى الإلغاء أو التعويض.

---

[1]الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج. ر، عدد 46 صادر في 16 يوليو 2006.

[2]المادة 158التعديل الدستوري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016.

[3]المادة156 التعديل الدستوري الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30ديسمبر 2020.

[4]صديقي عبد الرزاق ، مبدأ المساواة في خدمات المرفق العام ، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص36.

[5]عمار بوضياف، المرجع السابق، ص335.

إذ أخلت الإدارة بمبدأ المساواة أي حاولت التمي ين أمام المنتفعين فـللأفراد الحق في اللجوء إلى القضاء لإلغاء القرار الإداري التعسفي ومطالبة الإدارة بتطبيق القانون[1].

وإن أثبت رافع الدعوى أن حرمانه من الإنتفاع من خدمات المرفق سبب له ضررا حق له المطالبة بالتعويض.

المطلب الثالث: إلتزام الإدارة بالحياد في تقديم خدماتها للمنتفعين

يقصد بكلمة الحياد عدم التحيز، فالحياد مشتق من عبارة (Neutralise) وتعني عدم الميل إلى أي جهة، أو حزب، كما تعني الامتناع وعدم التحيز الذي يُطلق على من لا ينتمي إلى حزب معين ولا ينحاز إليه، لذا فهي: " الموضوعية في التعامل مع الآخر، دون اعتبار للميول الشخصية والسياسية".

فهو مفهوم يشمل حياد الدولة برمّتها لأنه متعدّد الأبعاد، ويلمس جميع مفاصل الدولة . ومن ثم فيجب أن يكون الحياد حيادا تشريعيا، وحيادا مؤسّساتيا، وحيادا قضائيّا، وحيادا إداريّا، وحيادا إعلاميّا، وحيادا نقابيّا، وحيادا أمنيّا وحيادا عسكريّا، أي أنّه يهمّ جميع مرافق الدولة التي يجب أن تنأى وتسمو في كلّ الحالات عن التجاذبات السياسية والحزبية، والمصلحية، والمحسوبية، والمحاباة، والمعتقدات الدينية والفلسفية، والميز بين العباد والفئات والجهات، لأيّ سبب من الأسباب حتى يكون إحدى عوامل الثقة في الدولة، وأحد ثوابت الحوكمة الرشيدة، ويختلف مضمون الحياد تبعاً لتغير طبيعة الدولة من جهة وطبيعة الوظيفة العامة من جهة أخرى.[2]

يعد مبدأ الحياد نتيجة مباشرة لمبدأ المساواة، حيث يضمن الحياد الولوج الحر لجميع المنتفعين للمرفق العام دون تمييز، وهو ذي صلة وطيدة بطبيعة دولة القانون، ويجب أن يلازم الحياد الأنشطة اليومية للمرفق العام، حيث تجسده نزاهة أعوان الإدارة، وحظر كل أشكال التميز مهما كانت.[3]

---

[1] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، د ط، مصر، 1986، ص417.

[2] بوزيان عليان، مداخلة بعنوان مبدأ الحياد في المرافق العمومية بين النص والتطبيق، بطاقة مشاركة في الملتقى الدولي الأول الموسم ب المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعملية)، جامعة لجيلالي بونعامة، ص33.

[3] سليمان حاج عزام، دور المبادئ العامة للمرفق العام المفوض في حماية حقوق المنتفعين، مجلة الحقوق والحريات، العدد06، الجزائر، 2018، ص146.

فالحياد يضمن حرية دخول المرتفقين للمرافق العمومية، دون تفضيل أو تمييز، ويرتبط بقيم الجمهورية الفرنسية، فالحياد يسجل ضمن النشاط والتعامل اليومي للمرافق العمومية، ويتضمن حياد الموظف العمومي [1]، والذي تبناه المشرع الفرنسي بموجب القانون رقم 2016-483 المؤرخ في 20 ابريل 2016 المتعلق بأخلاقيات، حقوق وواجبات الموظفين.[2]

ويقول الفقيه دي لوباديرو "حياد المرفق يعني أن هذا الأخير يسير طبقا لمقتضيات الصالح العام فلا يستعمل بذلك مسير المرفق العمومي منح امتيازات لبعض المصالح على حساب مصالح أخرى، ولا في إستعماله كأهداف الدعاية والمحسوبية"[3].

وفي الجزائر برز هذا المبدأ بقوة من خلال الدستور، ويمكن أن نلمسه من خلال المادة 22 من دستور 1989 ودستور 1996، المادة 23 والمادة 26 من التعديل الدستوري 2020 والتي نصت على "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون."

وبهذا يكون مبدأ الحياد أوسع من مبدأ المساواة، حيث يدخل في الميول الداخلية لمسيري المرافق العامة، ويمنع استعمال هذه الميول في التسيير وفي تقديم خدمات المرفق العام.

وبالرغم من كون هذا المبدأ يضمن السير للمرفق العام ، ويضمن خدمة عمومية راقية ، فهو يعتبر قيد تلتزم به الهيئة المسيرة.[4]

المبحث الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير

يتم الحديث في هذا المبحث عن مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتكيف، من ناحية مفهومه في الفقه الجزائري وكذا القضاء (المطلب الأول)، ومن هذا المنطلق لا بد علينا من الوقوف على الخصائص الأساسية لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير ومميزاته (المطلب الثاني).

---

[1] أكرور ميريام، مكانة المرفق العام في القانون الإداري الفرنسي، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 06، العدد01، سبتمبر2020، جامعة الجزائر، ص99-100.

[2] LoiN°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, JORF N° 0094 du 21 avril2016.

[3] نادية ظريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص41.

[4] نفس المرجع، ص42.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير

نتطرق في هذا المطلب إلى التعريف الفقهي الجزائري لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير الذي يحتوي العناصر المميزة له (الفرع الأول)، بالإضافة إلى التعريف القضائي(الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الفقه الجزائري

عرفه الدكتور محمد الصغير بعلي بأنه: " تجدد وتغير وتعديل قواعد وطرائق عمل وسير المرافق العامة تماشيا وتناغما مع التطورات المتغيرة والاحتياجات المتجددة والمتغيرة باستمرار".[1]

يتضح لنا من هذا التعريف أن الدكتور قد نص على العناصر المميزة لهذا المبدأ؛ وهي عنصر المحل ويتمثل في: التغيير، التطور، التعديل، طرائق عمل، إضافة إلى عنصر السبب وهو الحالة القانونية أو الواقعية التي تتطلب تطبيق ذلك المبدأ المتميز، بالرغم من ذلك إلا أنه أغفل بعض عناصر مبدأ التكيف، منها عنصر الهدف أو الغاية من التكيف وهي تحقيق المصلحة العامة، إلى جانب عنصر الاختصاص، والذي نعني به الجهة الإدارية المختصة المخولة في القيام بتطبيق التعديلات والتغيرات والتطورات على المرفق العمومي.

الفرع الثاني: التعريف القضائي للمبدأ

بعدما تعرفنا على محاولة الفقه الجزائري في تحديد تعريف هذا المبدأ، لا بد من أن نتعرف على المدلول القضائي لمبدأ التكيف؛ باعتباره ذات منشأ قضائي.

بما أن قواعد القانون الإداري سريعة التطور ومرنة وهي وليدة الظروف والأحداث الواقعة، كان على القاضي الإداري أن يجد الحلول للمنازعات والقضايا الإدارية التي تعرض عليه، لا بد عليه أن يجد حلا للنزاع المطروح، لا سيما إذا كان النص يفتقر إلى ذلك، وعليه أن يسد الخلل ويجبر النقص.[2]

---

[1] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم والنشاط الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص264.

[2] سمية أوشن، تأويل القاضي الإداري للنصوص القانونية وأثره في سد القصور في القانون الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد التاسع، العدد 17، 2018، ص596.

بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري حاول أن يعطي صورة لقابلية تكيف المرفق العمومي من خلال إعادة تنظيم القضاء الإداري بما يتلاءم والتطورات التي عرفتها الدولة الجزائرية، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا [1]، فتعريف مبدأ مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ في العديد من قراراتها وأحكامها، سيما فيما يتعلق بتعديل قواعد المرافق العامة، والعلاقة المنظمة مع المتعامل المتعاقد في حالة الظروف الاستثنائية التي تستدعي تعديل قواعد المرفق العام للأفضل من أجل حماية المصلحة العامة، فمن الملاحظ أن الجهات القضائية الإدارية في الجزائر وعلى رأسها مجلس الدولة الجزائري [2] الذي أنشئ بموجب دستور 1996 في المادة 152 منه حيث جاء فيها: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة

---

[1]لقد عرف القضاء الجزائري بصفة عامة والقضاء الإداري الجزائري بصفة خاصة عدة تحولات وتغيرات؛ نتيجة للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحقب الزمانية التي مر بها، الى جانب ظرف الاستعمار الفرنسي على الجمهورية الجزائرية، حيث مر القضاء الاداري بالجزائر بمراحل متعددة نوجزها، ففي بداية الأمر تم إنشاء مجالس المديريات بالمرسوم الصادر 9-12-1818، في كل من الجزائر وهران وقسنطينة، وخول إليها الفصل في المنازعات الإدارية بموجب حكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي، وخضعت للجانب الاجرائي لقانون الاجراءات المدنية والادارية الفرنسي، وحين استقلال الجزائر وخروج المستعمر الفرنسي من الجزائر تم الابقاء على المحاكم الادارية الثلاث وهران وقسنطينة والجزائر، فعهد إليها الفصل في المنازعات الادارية بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى، ثم بموجب الأمر 65-278 المتضمن التنظيم القضائي ثم استبدال النظام الفرنسي وانشاء 03 غرف، تتواجد على مستوى المجلس القضائي لمدينة الجزائر ووهران وقسنطينة، وتم رفع عدد الغرف تدريجيا تماشيا مع الاوضاع وتم استبدال مصطلح المجلس الاعلى بمصطلح المحكمة العليا، تماشيا مع دستور 1989، وبموجب القانون 90-23، أضاف أن المنازعات الادارية تخضع للغرف المحلية على مستوى المجالس القضائية الى جانب غرف ادارية جهوية في الجزائر وقسنطينة وبشار وورقلة ووهران، الى جانب غرف ادارية في المحكمة العليا تمارس مهمة النقض والاستئناف في نفس الوقت، ثم بعد ذلك أنشئ مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، ونظمت بالقوانين العضوية. من مرجع فاطمة الزهراء حدادة، تنظيم وعمل مجلس الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر1، الجزائر، 2015-2016، صمن 06الى 11.

[2]المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 26 رجب عام 1417هـ الموافق 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري، والمصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر العدد 76، الصادرة في 27 رجب 1417هـ، ص29، مرجع سابق.

= تم تنظيم عمله واختصاصاته القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدول وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم، ج ر العدد 37، والذي عدل وتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر العدد 34، 2011، والمعدل والمتمم أيضا بالقانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج ر العدد 15، سنة 2018.

مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وتضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد".

المطلب الثاني: خصائص مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير

بعد ما تعرضنا آنفا للمفهوم الفقهي الإداري والقضاء الإداري الجزائري للمبدأ وبيان عناصره المميزة في تعريف الدكتور محمد الصغير بعلي والتي لا يقوم إلا بها ولا ينتج أثاره القانونية بدونها، نستنتج الخصائص المتعلقة بهذا المبدأ وهي كالآتي:

الفرع الأول: مبدأ قضائي وحديث النشأة

لم يبدأ بلورة القانون الإداري إلا على يد مجلس الدولة الفرنسي بعدما أصبح قضاءه مفوضا يملك إصدار الأحكام النهائية[1]، بتوليه إنشاء القواعد والمبادئ القانونية، حيث لم يكن يطبق على الإدارة العامة في معاملاتها مع الأفراد إلا قواعد القانون الخاص، فكان بداية ظهور مبدأ القابلية للتغيير والتطور على يد مجلس الدولة الفرنسي عندما كان يرسي القواعد ويصدر الأحكام الإدارية والمبادئ العامة، لأن المجال الإداري كان يفتقر للنظريات والمبادئ والأنظمة[2].

الفرع الثاني: مبدأ من المبادئ العامة للقانون

ونعني بالمبادئ العامة مجموعة المبادئ غير المكتوبة التي استنبطها القاضي الإداري من المقومات الأساسية للمجتمع ويبرزها في أحكامه ويفرضها على الإدارة بحيث لا يجوز مخالفتها، ويمنحها القوة الملزمة لتصبح بذلك مصدرا من مصادر المشروعية، فهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع الوضعي. فاستنبط القضاء الإداري بواسطة اجتهاداته المبادئ العامة للقانون، بما فيها مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور من مصادر عديدة، منها إعلانات حقوق الإنسان ومقدمات الدساتير والتشريعات الوضعية العادية، فالقضاء الإداري دوره الكشف عن المبادئ العامة والتحقق من وجودها في

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الاداري، الدار الجامعية، مصر، 1994، ص69.

[2] خالد عمر عبد الله باجنيد، القانون الاداري اليمني، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، ط3، اليمن، 2000، ص16.

مقومات المجتمع [1]، لذا يجمع الفقه القانوني الوضعي والقضاء على ضرورة احترام تلك المبادئ العامة وعدم جواز الخروج عليها.[2]

نستشف مما سبق أن المرافق العامة تخضع لقوانين وتنظيمات، وهذه التنظيمات منها ما يحكم المرفق العام من حيث تنظيمه وهيكلته. ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرفق، بل يمتد أيضا لأسلوب إدارته فيجوز تغيير أسلوب الإدارة من الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العامة. أو من المؤسسة العامة إلى الشركة المختلطة، وللمرفق أيضا أن يفرض رسوما لقاء الخدمات التي يقدمها أو أن يخفض من هذه الرسوم إذا رأى في ذلك مصلحة. ولا يجوز لأي كان الاحتجاج على هذا التفسير. ولقد أكد القضاء الإداري في مصر هذا المبدأ بقوله: "من المسلم قانونا أن للجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تتولاها سيرا منتظما ومنتجا، وكذلك لها تعديل هذه الأنظمة بما تراه متفقا مع الصالح العام دون أن يكون لأحد من الناس الادعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام معين.

وبناء على هذا المبدأ إذا غيرت الإدارة في نظام المرفق من أسلوب إلى آخر فليس للموظفين التمسك بالنظام القديم الذي كان يحكمهم، كما أنه ليس من حق المنتفعين التمسك بمجانية الخدمة خاصة إذا غيرت الإدارة الأسلوب من طريقة الاستغلال المباشر إلى أسلوب المؤسسة.

وترتيبا على ذات المبدأ ليس من حق المتعاقد مع الإدارة في عقد الالتزام أن يحول دون ممارسة حقها في تغيير بعض بنود العقد بما يتماشى ومصلحة المنتفعين مع الاحتفاظ بحقه في التوازن المالي على نحو سبق شرحه. وهذا الحق الذي تتمتع به لها أن تمارسه وإن خلا العقد من الإشارة لذلك.[3]

---

[1] مازن ليلو راضي، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2005، ص40.

[2] مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الاداري، ج1، ط2، دار الثقافة، الاردن، 2014، ص47.

[3] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، المرجع السابق، ص 468.

الفصل الثاني

التحولات التي طرأت في مبادئ المرفق العام

الفصل الثاني

التحولات التي طرأت في مبادئ المرفق العام

في ظل التطورات التقنية المتلاحقة في عالمنا اليوم، أصبح من المهم ومن الضروري للدولة الحديثة أن تستثمر تلك التقنيات الخاصة بالاتصالات والمعلومات، في تطوير منظماتها، وفي تطوير وسائل وأشكال تقديمها للخدمات العامة.

يأتي ذلك في أعقاب سلسلة من التطورات التي لحقت بدور الدولة أصلا، منذ عهد الدولة "الحارسة" قديما إلى عهد الدولة المتدخلة "بالأمس" ثم الأكثر تدخلا اليوم، حتى أصبحنا فيما يعرف اليوم بالدولة الضابطة.

ومن هنا تأتي أهمية فصلنا هذا، في دراسة تلك التطورات والتحولات المتلاحقة [1] التي مست مبادئ المرفق العام، والتي أدت إلى خلق مظاهر طالت كل مبادئ المرفق العمومي (المبحث الأول)، وصولا إلى النتائج التي ظهرت من خلالها مبادئ جديدة(المبحث الثاني)، إنعكاس التحولات على العلاقة بين المرفق والمرتفق(المبحث الثالث).

المبحث الأول: مظاهر التحولات في مضمون مبادئ المرفق العمومي الكلاسيكية

تسعى الدولة لتقديم أحسن وأجود الخدمات لمواطنيها من خلال مرافقها العامة، لذا تعمل بشكل دائم للرفع من كفاءة المرافق العمومية لضمان سيرها بانتظام واطراد لكي لا يحدث خلل في التنظيم الاجتماعي والاقتصادي والإداري في الدولة، لأن توقف المرفق العام عن العمل بشكل فجائي يحدث اضطرابا لا يحمد عقباه على مؤسسات الدولة وكيانها، كما أنها تحرص على القيام بأنشطتها بشكل متساوي لجميع أفرادها، كما منحت الحق في تغيير وتبديل أسلوب إدارة المرفق العام لمواكبة التطورات التكنولوجية المستمرة وهو ما ترتب عنه ظهور الإدارة الإلكترونية استجابة لهذه التطلعات.[2]

وعليه يستوجب من هذه الدراسة عرض التحولات التي طرأت على المبادئ الأساسية الكلاسيكية بظهور تغييرات وتحولات في كل مبدأ بالنسبة لمبدأ سير المرفق العام بانتظام

---

[1] حماد مختار، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008، ص48.

[2] محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري المصري، دار نشر الثقافة، الإسكندرية، 1947، ص73.

واطراد(المطلب الأول) وبالنسبة لمبدأ المساواة (المطلب الثاني) وبالنسبة لمبدأ قابلية المرفق العام لتغيير (المطلب الثالث).

المطلب الأول: بالنسبة لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

مر بنا أعلاه أن مبدأ استمرارية المرافق العامة بانتظام من المبادئ الطبيعية التي إبتدعها القضاء الإداري المقارن وأخذ بها المشرع، إذ يشبهه البعض بالقلب الذي يضخ الدم إلى باقي المبادئ التي تحكم المرافق العامة، وهو يتعلق بجميع المرافق العامة سواء كانت مرافق إدارية أو مرافق اقتصادية(تجارية وصناعية) ومهما اختلفت طرق إدارتها وتسيرها.[1]

سنتطرق إلى دراسة تكييف خدمات المرفق العام مع نظرية الظروف الطارئة(الفرع الأول) وانعكاسات جائحة كورونا على مبدأ الاستمرارية (الفرع الثاني)، وأثر تفعيل الإدارة الالكترونية على مبدأ سير المرفق بانتظام واطراد(الفرع الثالث).

الفرع الأول: تكييف خدمات المرفق العمومي مع الظروف الطارئة

لقد طرح الفكر والإجتهاد القضائي نظريتين بمناسبة وقوع بعض الأحداث غير العادية تهدفان إلى علاج الحالات التي يصبح فيها الإلتزام صعب التنفيذ (الظروف الطارئة)، أو مستحيل التنفيذ (القوة القاهرة)، ومن خلال ما سبق، وبالنظر إلى الطبيعة الاستثنائية لجائحة كورونا، وما خلفته من آثار وانعكاسها على الحياة اليومية للمواطن بصفة عامة وعلى سير المرافق العمومية، فإنه تم إدراجها تحت دائرة هذه الأحداث غير العادية، فهل هي ظرف طارئ أم قوة قاهرة؟ وهذا ما سنحاول الوقوف عليه أدناه.

أولا: جائحة كورونا ظرف طارئ

إستنادا إلى الشروط المتعلقة بالظروف الطارئة فإنه يمكن اعتبار جائحة كورونا ظرفا طارئا، فمن زاوية الواقعة المكونة للظرف الطارئ فإن الجائحة حدث غير مألوف، حيث إستطاعت عزل دول عديدة وفرضت حجرا صحيا على الأفراد لم يسبق له مثيل.

ثانيا: جائحة كورونا قوة قاهرة

مما لا شك فيه أن إجتياح هذا الوباء لدول العالم ترتب عليه آثار مست جميع أوجه النشاط في المجتمع، وإمتدت إلى العلاقات القانونية، وبعد إعلان حالة الحجر الصحي،

[1] مدون كمال، واقع النظام القانوني للمرافق العامة في ظل سياسة الخوصصة، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 03، العدد05، 2017، ص148.

توقفت المواصلات وأغلقت المؤسسات والإدارات العمومية في وجه الجمهور، وعليه كانت النتيجة التي يمكن التوصل إليها أن وباء كورونا يشكل حالة نموذجية للقوة القاهرة، حيث تتوافر فيه الشروط المشار إليها أعلاه، ومن ثم فإذا كان الظرف لا يمكن توقعه مثل انتشار وباء كورونا، والذي لم يكن بالإمكان توقعه نهائيا نظرا للسرعة التي ظهر فيها وإنتشاره الرهيب الذي جعل كل دول العالم تعجز عن التصدي له وعدم القدرة على دفعه، فإن هذه الشروط متوفرة في واقعة فيروس "كوفيد 19".

إن كل شروط القوة القاهرة تحققت في حالة جائحة كورونا وتعتبر ضمن المسائل التي تدخل في صلب القوة القاهرة، بالإضافة إلى اعتراف منظمة الأمم المتحدة ومنظمة الصحة العالمية بذلك مؤكدة على طبيعتها غير العادية، ففي فرنسا أعطى وزير الإقتصاد والمالية السيد "برونو لومير" إشارة مهمة خلال خطابه في 29 فبراير 2020 حيث قال: "تعتبر الدولة فيروس كورونا قوة قاهرة بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة وبالنسبة للعقود العامة والحكومية والخاصة، هذه القوة القاهرة يجب أن تسقط الغرامات وتلغى العقوبات على المتأخرين في السداد أو التسليم"[1].

الفرع الثاني: إنعكاسات جائحة كورونا على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

نظرا لسرعة إنتشار فيروس كورونا عبر القارات، وغياب أي لقاح فعال أو علاج ضد هذا الوباء القاتل، وتفاديا لكل ما قد ينتج عنه من حدوث كارثة صحية، عملت السلطات العامة في كافة الدول على إتخاذ تدابير إستعجالية لضمان إستمرارية خدمات المرافق العمومية، ومواجهة الوضع الإستثنائي الجديد الذي بات يهدد حياة الإنسان وذلك بإعلان حالة الطوارئ الصحية كإجراء يرمي إلى تطويق انتشار الفيروس، وذلك عن طريق إغلاق الحدود وتقييد حرية التنقل وإغلاق بعض المصانع والشركات والمؤسسات الاقتصادية والإدارية، مما أثر على السير العادي للمرافق العمومية [2]، والإكتفاء بالخدمات في حدها الأدنى.

---

[1] بوغرارة الصالح، انتشار فيروس كورونا سبب أجنبي لدفع المسؤولية "بين نظرتي القوة القاهرة والظروف الطارئة"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، عدد خاص (القانون وجائحة كورونا)، جامعة تيارت، الجزائر، 2020، ص328-331.

[2] بن عتو بن على، اثر جائحة كورونا على مبدأ الاستمرارية المرفق العام، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، مجلد 07، العدد 01، 2021، ص2711.

الفقرة الأولى: الوسائل القانونية لتكييف مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد مع الوضع الاستثنائي

يعتبر نشاط المرافق العامة النشاط الإيجابي الذي تستخدمه الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة، والإضطلاع بمسؤولية إدارة شؤون المجتمع وسيادة النظام العام بمدلولاته الثلاث، الأمن والصحة والسكينة العامة، وإلى جانب ذلك فإن الإدارة تقوم بمد يد العون للجماهير حال تعرضها للكوارث العامة، وبالشكل الذي يخفف وطأتها على مختلف الطوائف، وقد تعين وتدعم صورا من الأنشطة الفردية التي ترى أنها ذات نفع عام للكافة وتساهم إلى جانبها في تقديم الخدمات الضرورية لهم، وهي هنا تتدخل إيجابيا لتحقيق نفع المجتمع ككل.

إن مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام وإضطراد وغيره من المبادئ يمكن أن تتميز بعدم الثبات والدوام على وتيرة واحدة مضطردة بسبب تهديد ناتج عن ظروف إستثنائية، 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 الوضع الاستثنائي الجديد، وهو ما تجلى من خلال إصدار مجموعة من المراسيم انعكست على المرافق العمومية بحيث توقف بعضها، وظل بعضها الأخر يشتغل وفق ما فرضته ضرورة التوفيق بين الصالح العام وبين الظرف الاستثنائي[1].

أ –الإجراءات المتخذة من طرف السلطة التنفيذية لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد

للحفاظ على ديمومة وإستقرار أداء المرفق العام في ظل انتشار جائحة كورونا، بادرت الجزائر كغيرها من دول العالم بإتخاذ عدة تدابير عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية التي تضم مجموعة من الإجراءات الإحترازية الأولية وأخرى تكميلية الهدف منها ضمان سير المرفق العام ولو بخدمات في حدها الأدنى تفاديا لتوقفها الكلي، ونذكر أهمها كالآتي:

[1] بن عتو بن علي، مرجع سابق، ص 2711.

1 –فرض الحجر الصحي

هو حجر تفرضه الجزائر على العديد من المدن للسيطرة على فيروس كورونا مع العزل الصحي وتقييد حركة الأشخاص الذين يحتمل تعرضهم لمرض معد، وتعليق نشاطاتهم خلال الأربعة عشرة يوما الموالية بصدور المرسوم التنفيذي رقم 20–69[1] بكافة أشكالها، بإستثناء نشاط نقل المستخدمين، ثم صدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم 20–70[2]، ليكمل التدابير الإحترازية التي نص عليها المرسوم السالف ذكره بوضعه أنظمة للحجر، وتقييد الحركة وتأطير الأنشطة التجارية وتموين المواطنين، وذلك بإقامة نظام الحجر المنزلي من قبل الوزير الأول في البلديات والولايات المصرح بها من قبل السلطة الصحية الوطنية كبؤر لوباء فيروس كورونا.

2 – إلزام وضع القناع الواقي

إتخذت الدولة العديد من الإجراءات والقرارات المختلفة التي تهدف إلى الحد من إنتشار الوباء بين المواطنين، فهي مجبرة على تحميل كامل مسؤولياتها لحماية المواطنين الجزائريين، بسبب سلوكيات لم تؤخذ خطر الوباء بالجدية اللازمة ومن بين هذه الإجراءات القناع الواقي للحفاظ على الصحة العامة وسلامة الجميع، وعلى هذا الأساس يلزم المرسوم التنفيذي رقم 20–127[3] المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا.

تنص المادة 13 مكرر 02 من ذات المرسوم على أن القناع الواقي هو كل وسيلة منتجة صناعيا أو مصنعة بصفة حرفية وموجهة للوقاية من وباء فيروس كورونا. أما المادة 13 مكرر 01 ألزمت كل إدارة ومؤسسة وكل شخص يمارس نشاطا تجاريا، أو يقدم خدمات بالامتثال بإرتدائه.

ونصت المادة 03 المتممة لأحكام المادة 17 من المرسوم 20–70 السابق الإشارة إليه، على أن كل شخص ينتهك تدابير الحجر وارتداء القناع الواقي وقواعد التباعد والوقاية

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 20–69، المرجع السابق.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 20–70 المؤرخ في 24 مارس 2020، المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، ج ر، ع 30، المؤرخة في 21 ماي 2020.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 20–127 المؤرخ في 20 ماي 2020، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 20–70 المؤرخ في 24 مارس 2020، المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج ر، ع 30، المؤرخة في 21 ماي 2020.

يقع تحت طائلة العقوبات، كما نصت المادة 08 كذلك من المرسوم التنفيذي رقم 20-145[1] المتعلق بتعديل نظام الوقاية من انتشار كوفيد 19 على أنه: "يجب أن يحرص المتعاملون والتجار المعنيون بإستئناف ممارسة نشاطاتهم على وضع نظام وقائي للمرافقة يشمل خصوصا فرض إرتداء القناع الواقي.

3- إقرار التباعد الجسدي

ويقول بعض الأطباء، مع إدخال السجن لمدة تصل 24 إلى 72 ساعة كل من يتعدى المسافة المسموح بها.

وقد طبقته الجزائر للحد من انتشار كوفيد 19، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-69 السابق ذكره؛ حيث نصت المادة 01 منه على أن هذا المرسوم يهدف إلى التباعد الاجتماعي، وأيضا الحد من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وأماكن العمل، على أن تطبق هذه التدابير على كافة التراب الوطني لمدة 14 يوم ابتداء من 22 مارس 2020 على الساعة 13: 00[2].

ب - نماذج تطبيقية لإجراءات تكييف مبدأ سير المرافق العمومية بانتظام واطراد مع الظرف الصحي المستجد في الجزائر

حاولت السلطة التنفيذية في الجزائر بواسطة المراسيم التنظيمية التكيف مع الوضع الوبائي لجائحة كورونا وفق إجراءات استثنائية ضمانا لحسن سير المرافق العامة بانتظام، وذلك باستحداث آليات تندرج في إطار تكييف خدمات المرافق العمومية، ومن هذا نأخذ بعض المرافق العمومية كنماذج لهذه الإجراءات وهي:

1- إجراءات ضمان استمرارية مرفق التربية

إن التعليم حق من الحقوق التي يتمتع بها الإنسان والذي يؤثر أكثر من غيره في تحصيل الحقوق الأخرى وتحقيقها، وبسبب أزمة كورونا تأثر طالبوا العلم بمختلف أطوارهم

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 20-145، المؤرخ في 07 يونيو 2020، يتضمن تعديل نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، جريدة رسمية، عدد 34، المؤرخة في 07 يونيو 2020.

[2] غريبي بشرى -حماس هدايات، جائحة كورونا تحد جديد على ضمان استمرارية سير المرافق العامة، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلد 13، العدد28، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2021، ص ص 353 إلى 356.

وكذا التعليم والتكوين المهنيين، والأميين والمدارس الخاصة، فهذه الجائحة دفعت المؤسسات التعليمية لإغلاق أبوابها منذ صدور البيان التابع لوزارة التربية الوطنية يوم 12 مارس 2020 الذي يقضي بتقديم تاريخ العطلة إلى 12 مارس 2020 على مستوى كافة مؤسسات التربية والتعليم للمراحل التعليمية الثلاث والتي مددت بقرار رئيس الجمهورية القاضي بتمديد تعليق الدراسة في كل الأطوار كإجراء احترازي ووقائي للحيلولة دون إنتشار فيروس كورونا، أعلنته وزارة التربية في بيان لها على موقعها الرسمي في 20 أفريل تمديد تعليق الدراسة بدء من يوم 05 أفريل إلى غاية 19 أفريل 2020[1]، وصولا إلى قرار تمديد تعليق الدراسة إلى يوم 14 ماي 2020.

من أجل انقاد الموسم الدراسي ومع احترام التدابير والإجراءات التي تحد من إنتشار فيروس كورونا وحرصا على الإستمرار مرفق التربية في تقديم خدماته، وقامت وزارة التربية الوطنية بالعديد من الإجراءات منذ بداية الأزمة الصحية التي تشهدها البلاد والتي تمثلت في بالخصوص في تعليق نظام الدوامين في جميع أطوار التعليم، وسطرت وزارة التربية الوطنية خطة طوارئ تضمنها البيان الصادر في 02 أفريل 2020 والذي أقر جملة من التدابير منها؛ برنامج تعليمي عن بعد بالتنسيق مع وزارة الاتصال يبث دروسا نموذجية للفصل الثالث بدء من يوم 05 أفريل 2020 عبر القنوات التلفزيونية، تفعيل جهاز الدعم المدرسي عبر الانترنت من خلال الأرضيات الرقمية بديوان الوطني للتعليم والتكوين عن بعد...الخ.

وإستنادا إلى قرارات مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 10 ماي 2020 المتعلقة بتدابير الأزمة لإنهاء السنة الدراسة 2019-2020[2]، أدلى وزير التربية الوطنية في 11 ماي 2020 بتصريح صحفي لوسائل الإعلام الوطنية بخصوص قرارات إعادة تنظيم أعمال نهاية السنة الدراسية الجارية والإمتحانات المدرسية الوطنية دورة 2020.

وفي الوقت الذي بات من المؤكد أن جائحة كورونا مازالت قائمة ولا يبدو أن نهايتها وشيكة، كان لزاما على وزارة التربية الوطنية اتخاذ إجراءات في إطار ضمان استمرارية المرفق العمومي في تقديم خدماته، فأعلنت الوزارة الوصية أن الدخول المدرسي للسنة

---

[1] اعمالا للمرسوم التنفيذي رقم 20-80 المؤرخ في 02 أفريل 2020 المتضمن تمديد الحكام المتعلقة بتدابير الوقائية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته، ج ر، العدد 23، الصادرة في 19-04-2020، والمرسوم التنفيذي 20-92 ...الخ

[2] وكالة الانباء www.aps.dz

الدراسية 2020-2021 سيكون في 04 أكتوبر 2020 بالنسبة للتلاميذ، وذلك في بيان صدر في15 جوان 2020، لكن سرعان ما عدلت عن رأيها لتصدر القرار رقم 51 المؤرخ في 01 أكتوبر 2020 يعدل ويتمم القرار رقم 82 المؤرخ في 19 أكتوبر 2019 المحدد لرزنامة العطل المدرسية للسنة 2020-2021 وتاريخ الدخول المدرسي سنة 2020-2021 المعدل، والذي اقر بصفة استثنائية تأجيل الدخول المدرسي لتلاميذ للسنة الدراسية 2020-2021 المحدد مبدئيا يوم 04 أكتوبر 2020 وسيحدد تاريخ آخر في وقت لاحق.

ثم صدر القرار 52 المؤرخ في 11 أكتوبر 2020 يحدد تاريخ الدخول المدرسي ورزنامة العطل المدرسة للسنة 2020-2021[1] والتي تقررت كالآتي:

التعليم الإبتدائي يوم الأربعاء 21 أكتوبر 2020، التعليم التوسط والتعليم الثانوي يوم الأربعاء 04 نوفمبر 2020.

عطلة الشتاء من يوم الخميس 28 جانفي 2021 إلى يوم السبت 06 فيفري 2021، عطلة الربيع يوم الخميس 11 مارس 2021 إلى يوم السبت 20 مارس 2021، عطلة الصيف يوم الخميس 8 جويلية 2021 بالنسبة للأساتذة.

أجرى وزير التربية الوطنية ندوة صحفية يوم 18 أكتوبر 2020 للتأكيد على ضرورة احترام جميع التدابير للوقاية من فيروس كورونا والحد من انتشاره من خلال:

- ضرورة المحافظة على صحة التلاميذ، والأساتذة وجميع المستخدمين والحرص على سلامتهم وجعل ذلك أولوية الأولويات.
- حتمية التعايش مع الوباء والتكيف مع الوضعية الصحية في انتظار انجلاء الفيروس أو إيجاد لقاح مناسب له.
- ضرورة استئناف الدراسة حضوريا بالقدر الممكن والحجم الزمني المتاح.

العمل الدؤوب للطاقم التربوي على توعية ومرافقة التلاميذ وتحسيس الأولياء بأهمية تعاونهم في ذلك، وقد عملت وزارة التربية الوطنية لتجسيد هذه المبادئ ميدانيا على إعداد ما يلي: برتوكول الوقائي الصحي للدخول المدرسي 2020-2021.

مخططات التعليم السنوية لمرحلتي التعليم الابتدائي والتعليم المتوسط والتدرجات السنوية لمرحلة التعليم الثانوي لسنة الدراسية 2020-2021.

---

[1] موقع وزارة التربية الوطنية الجزائرية www.eduvation.gov.dz

مخططات استثنائية لتنظيم تمدرس التلاميذ في المراحل التعليمية الثلاث خلال السنة 2020-2021 تتيح فرص تطبيق البرتوكول الصحي من جهة أخرى.

ضرورة الإحترام الصارم للبرتوكول الوقائي الصحي، والإلتزام بتنفيذ كل ما جاء فيه من إجراءات وقائية في مختلف المحطات، من حيث العمل على تطهير كل مرافق المؤسسات التعليمية وتهيئة فضاءاتها بما يضمن التباعد الجسدي وحركة التلاميذ مع تهيئة قاعات الدراسة وتنظيم الطاولات، وتوفير كل مستلزمات تطبيق إجراءات البرتوكول الصحي من أقنعة واقية مطهر كحولي وصابون السائل ومقياس الحرارة، كل ذلك في سياق دقة توزيع المهام على مختلف العناصر المتدخلة في تطبيق البرتوكول الصحي، وتفعيل دور خلية اليقظة[1].

2- إجراءات ضمان سير مرفق الصحة في الجزائر

إشادة بالمجهودات التي يبذلها مستخدمي قطاع الصحة بالجزائر خلال فترة جائحة فيروس كورونا، أصدر رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي رقم 20-79[2] المؤرخ في 31 مارس 2020 يتضمن تأسيس علاوة استثنائية لفائدة مستخدمي الصحة، حيث يهدف هذا المرسوم إلى منح هذه الفئة المجندة علاوة في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا(كوفيد 19) ومكافحته، وقد تم تحديد قيمة هذه العلاوة بموجب المادة 02 من نفس المرسوم.

كما أشار نفس المرسوم إلى أنه يمكن تمديد الاستفادة من هذه العلاوة الاستثنائية إلى فئات أخرى من المستخدمين الذين هم على علاقة مباشرة بمهمة الوقاية من فيروس كورونا ومكافحته المادة 04 من المرسوم الرئاسي 20-79 على أن يتم التنفيذ اعتبارا من 15 فبراير بأثر رجعي، المادة 06 من نفس المرسوم.

وبذلك فإن هذا الإجراء الذي اتخذه رئيس الجمهورية جاء على سبيل دعم المجهودات التي يقوم بها مرفق الصحة خاصة وباقي المرافق العامة التي تساهم بصورة مباشرة في الحد من انتشار فيروس كورونا وذلك ضمانا لاستمرارية المرفق العام وإن كان ذلك بصورة غير مباشرة.

---

[1] مغني منيرة، حزام فتيحة، جائحة كورونا واستمرارية المرافق العمومية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01 (2021)، ص ص 1235-1261.

[2] مرسوم رئاسي رقم 20-79 المؤرخ في 06 شعبان عام 1441هالموافق 31 مارس 2020، يتضمن تأسيس علاوة استثنائية لفائدة مستخدمي الصحة، جريدة رسمية العدد 18، 2020.

إلى جانب ذلك نصت المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 20-79 السابق ذكره على التزام كل إدارة أو مؤسسة تستقبل الجمهور باتخاذ كل الترتيبات الضرورية لتطبيق إجراء التباعد الأمني بمتر واحد على الأقل بين شخصين كإجراء وقائي ملزم ووجوب فرض احترامه بكل الوسائل بما في ذلك الاستعانة بالقوة العمومية.

إضافة إلى ذلك، فإنه في إطار ضمان سير المرافق العامة بشكل منتظم ومستمر بالموازاة مع التقيد بمقتضيات الوقاية من انتشار فيروس كورونا(كوفيد 19) تم إخضاع المرافق العامة لعمليات تعقيم وتطهير مستمر من خلال استخدام معدات متطورة ومواد أولية بيئية مرخص بها وذلك حماية لصحة وسلامة الموظفين والمرتفقين على السواء، كما تم توفير وسائل التعقيم والقفازات والأقنعة الواقية غي مختلف المرافق العمومية[1].

الفرع الثالث: تفعيل الإدارة الالكترونية لضمان استمرارية المرفق العام

لقد غيرت الإدارة الإلكترونية النظرة إلى مبدأ استمرارية المرفق العمومية الذي ارتبط بتقديم الخدمة في أوقات العمل والدوام الرسمي، حيث أصبح هذا النظام يجسد المبدأ بصورة أكبر من النظام التقليدي، إذ يستطيع الفرد صاحب الخدمة أن يحصل عليها في أي وقت من الأوقات وفي أي مكان من الأمكنة من خلال دخوله على الموقع الالكتروني للجهة الموجودة بها الخدمة، واللجوء إلى الخدمات الالكترونية يضمن عدم انقطاع الخدمات وتقديمها ليل نهار، إذ يحقق حالة اتصال دائم للجمهور خلال 24 ساعة في اليوم على مدار 7 أيام في الأسبوع و 365يوما في السنة، وهذا ما تم تحقيقه من خلال مجموع الخدمات الالكترونية التي طرحتها وزارة الداخلية عبر موقعها الالكتروني، إذ يستطيع الشخص أن يعرف كل ما يتعلق بملف جواز السفر الخاص به وتجديده دون التنقل إلى البلدية من أجل ذلك، بل يمكنه متابعة مراحل معالجة طلبه لجواز السفر فقط بالدخول إلى الإنترنت، كما يمكن لأي مواطن راغب في التسجيل في الحج ملء طلب التسجيل الكترونيا

[1] مقيمي ريمة، مدى تأثير فيروس كورونا المستجد على مبدأ استمرارية المرفق العام في الجزائر، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 12، العدد01، ج1، جانفي 2021، ص46.

عبر موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية على مدار 24 ساعة وطيلة أيام الأسبوع، للتسهيل على المواطنين[1].

ففي حالة إضراب الموظفين وإمتناعهم عن أداء الخدمة فإن الخدمات لا تتأثر، حيث يستطيع طالب الخدمة الحصول عليها حتى في حالة عدم وجود الموظفين أصلا، من خلال دخوله إلى شبكة المعلومات ليلا أو نهارا والحصول على الخدمة بطريقة آلية، كما لا تؤثر حالات الإستقالة أيضا على استمرارية المرفق العام في أداء خدماته بصورة دائمة ومنتظمة وذلك لكون الخدمة تؤدى إلكترونيا. إضافة لذلك ففي الحالات الطارئة مثلا فإن الخدمات العامة في المنظور التقليدي تتأثر وتتوقف، لكن في حالة الإدارة الإلكترونية فإن المرفق العام يحافظ على سيرورته حيث يمكن للأفراد الحصول على المعلومات، بشكل عادي ومنتظم، وتستمر المعاملات بين الإدارة والأفراد، لأنه لا تحديد لمواعيد فتح مكاتب الموظفين أو إغلاقها، والبيانات اللازمة لإجراء هذه المعاملات في أي وقت وإنما يعمل المرفق على مدار الساعة لا يتوقف اللهم إلا إذا حدث عطل فني للتقنية اللازمة للاستفادة من خدماته.

كما يمكن للمواطن الحصول على المعلومات المطلوبة عن طريق خدمة التلفون المبرمج الذي يعمل تلقائيا للرد على استفسارات العملاء في أي وقت، كما يستطيع الموظف أن يرد على استفسارات المواطنين من خلال الرسائل التي يرسلونها عبر البريد الإلكتروني وذلك دون تقيد هذا الموظف بأوقات العمل الرسمية.

إن نظام الإدارة العامة الإلكترونية سوف يؤدي إلى التطبيق المحكم لمبدأ دوام سير المرفق العام بشكل متواصل من خلال توفير البوابة الالكترونية التي تقدم خدمتها على شبكة الانترنت 24/24ساعة، دون إجازات أو عطل وهو ما يحرر الجمهور من مشاكل الطابور والصف والتجمع أمام الشبابيك، وتكون النتيجة النهائية سرعة الإنجاز بأقل تكلفة ممكنة، ومثال ذلك قيام مرفق البريد والمواصلات بإنشاء الشباك الالكتروني وإصدار بطاقة السحب

[1] شهر زاد مناصر، أثر الإدارة الالكتروني على المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مجلة التحول والدراسات، مجلد 16، العدد 02، 2019، د ذ ص.

المغناطيسية الالكترونية التي يمكن من خلالها للزبون الاستفادة من رصيده المالي من كل النقاط عبر الوطن على مدار 24 ساعة باستعمال الصراف الآلي[1].

من هذا المنطلق نذكر بعض المرافق العامة التي اعتمدت على الوسائل التكنولوجيا الحديثة (اعتماد الرقمنة)، وذلك لضمان سيرها بانتظام واطراد. وتنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 20-69 على: "يمكن أن تتخذ المؤسسات والإدارات العمومية كل إجراء يشجع العمل عن بعد في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها"، وذلك من خلال ما يلي:

الفقرة الأولى: تقديم الخدمة عن بعد

لقد لجأت العديد من المرافق العامة إلى توظيف التكنولوجيا الحديثة لضمان دوام تقديم خدماتها بشكل منتظم ومستمر لتلبية الاحتياجات العامة، ومن بين هذه المرافق نذكر على سبيل المثال:

أ -مرفق البريد والمواصلات

أكدت وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على أن قطاعها سيكون في الخدمة طيلة أيام الأسبوع دون توقف مع ضمان استمرارية الخدمة العمومية على مستوى مراكزها في هذه الفترة الحرجة التي تمر بها الجزائر، وأكد وزير القطاع على ضرورة الإعتماد على التطبيقات الإلكترونية المتطورة التي توفرها الوزارة، خاصة فيما يتعلق بدفع الفواتير دون التوجه إلى المراكز المعينة وذلك عن طريق المنصة الرقمية لبريد الجزائر، إذ أن الوقت والظرف الحالي يفتح المجال لتسليط الضوء على هذه الوسائط التكنولوجية.

وقد أعلنت مؤسسة بريد الجزائر عن تعميم وإتاحة وسائل الدفع الالكتروني لفائدة التجار والمتعاملين الاقتصاديين المرخص لهم بمزاولة نشاطهم خلال هذه الفترة. من خلال اقتناء أجهزة الدفع الالكتروني(TPE) مجانا على مستوى مديرية بريد الجزائر لكل ولاية بعد استيفاء الإجراءات الإدارية الضرورية وفي حدود الكميات المتوفرة، وتمكن هذه الأجهزة أصحاب البطاقة الذهبية وكذا أصحاب بطاقة CIB من تسديد المقتنيات والخدمات عن طريق هذه

[1] بوعلام طوبال ووليد زرقان، علاقة الإدارة الالكترونية بالمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 02، مخبر دراسات وأبحاث حول المجازر الاستعمارية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، ع 02، 2020، ص463-464.

البطاقة وبالتالي التقليل من مخاطر تداول السيولة النقدية والتنقل إلى مكاتب البريد لسحب الأموال.[1]

ب – مرفق الضمان الاجتماعي

بغرض تعزيز الوقاية والحماية من خطر تفشي وباء فيروس كورونا دعت وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، جميع المواطنين إلى تجنب التنقل إلى مقرات ووكالات الهيئات التابعة للقطاع عبر التراب الوطني وذلك من خلال تمديد صلاحيات بطاقة الشفاء الخاصة بالمؤمنين لهم اجتماعيا، إضافة إلى إتاحة العديد من التطبيقات التي تضمن الحصول على الخدمات والأداءات عن بعد والمتمثلة في:

فضاء الهناء: والذي يتيح للعمال الأجراء المؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم الحصول على الخدمات التي يقدمها الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء(CNAS) عن بعد، ويمكن الولوج إلى هذا الفضاء عبر طريقتين: إما من خلال تحميل التطبيق الالكتروني أندر ويد من خلال منصة Google Play store أو الرابط التالي: www.elhanaa.dz

كما يمكن لغير الإجراء وأرباب العمل استعمال خدمات التصريح عن بعد ودفع اشتراكات الضمان الاجتماعي عبر بوابات التصريح عن بعد، المتوفرة عبر الروابط الالكترونية.

كما أعلنت الوزارة المعنية أنه سيتم إعلام متعامليها بصفة دورية ومنتظمة بكافة المعلومات المتعلقة بالخدمات الرقمية عن بعد للهيئات الأخرى التابعة للقطاع التي ستكون تحت تصرفهم لضمان أمنهم وسلامتهم[2].

فهذه المرافق تمثل طابع الدولة الحديثة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة بسبب التطور الاقتصادي، مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معقودة للأفراد، ومن أمثلة هذه المرافق مرفق البريد ومرفق الضمان الاجتماعي.

---

[1] موقع وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية www.mpttn.gov.dz تاريخ الاطلاع 2022/04/03على الساعة 22: 31.

[2] موقع وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي: www.mless.gov.dz تاريخ الاطلاع 2022/04/03 على الساعة 22: 54.

إن هذه النماذج ما هي إلا بعض الأمثلة التي تمثل تكييف خدمة المرفق العمومي في ظل إجراءات حالة الحجر الصحي المعلن عنه من قبل السلطات العمومية الجزائرية للحد من انتشار فيروس كورونا " كوفيد 19 " المستجد.[1]

المطلب الثاني: بالنسبة لمبدأ المساواة

إن للمساواة أمام المرفق العام مظهر ان، الأول هو أن يقدم نفس الخدمات لجميع المواطنين وتطبيق هذه القاعدة ليس مطلقة بل يستوجب توفر عدة شروط ، والثاني هي المساواة في الالتزامات والأعباء ، كالمساواة أمام الضرائب غير أن الإدارة تسيطر عليها بعض المصالح وبعض الفئات الاجتماعية التي تقوم بتح وير القانون وإستغلاله لصالحها ، لاسيما عندما تقوم الإدارة بـإستعمال سلطتها التقديرية حيث أن الأصل في مبدأ المساواة لا يكون إلا بين الأفراد المتواجدين في نفس المركز القانوني الواحد ، إلا هناك استثناءات ترد على هذا الأصل تتمثل في التمييز الايجابي (الفرع الأول)، أو توجه نحو تسعير الخدمات المرفقية من طرف المشرع ، الذي يشكل مظهرا من مظاهر التحول في أصل مبدأ المساواة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التمييز الايجابي

المساواة في الأصل هي منح كافة الميزات لكافة الأفراد والمواطنين دون أي تفرقة، إلا انه أحيانا يتدخل المشرع ولأسباب اجتماعية، يجوز أن يتم تفرقة بين فئة وفئة أخرى، وهذا راجع لأهمية هذا التمييز، حيث أنه بالتمييز تنتج مساواة ايجابية تضمن وتعطي حقوقا لفئة من الفئات لم تكن لتحصل عليها لو اعتمدنا المساواة الشكلية، ولهذا أعطاه الفقهاء لفظ التمييز الايجابي ومنه:

الفقرة الأولى: التمييز بين المنتفعين بسب القانون

نعني به تدخل المشرع بإجراء نوع من التفرقة في المعاملة بين الأشخاص التي تنتمي إلى مركز قانوني واحد، عن طريق منح ميزة قانونية محددة بينها ، وذلك بهدف تعويض هذه الطائفة عن الحرمان الذي تعرضت له قبل تدخل المشرع وتمكينها من الممارسة الفعلية للحقوق التي يكفلها لها الدستور أو القانون ، والتي لم تستطع ممارستها فعليا بسبب أوضاع

[1] بن عتو بن علي، أثر جائحة كورونا على مبدأ استمرارية المرفق العام، المرجع السابق، ص2712-2713.

خاصة بها أو ترسبات اجتماعية لا تمكنها من الاستفادة العملية من الحقوق التي يعترف لها بها المشرع، على قدم المساواة أمام الطوائف الأخرى التي تنتمي إلى المراكز القانوني ذاته.

وتستمر الطائفة التي طبق المشرع من اجلها سياسة التمييز الايجابي في التمتع بالميزة القانونية التي منحها إياها المشرع ما بقيت الأسباب والظروف التي دفعت المشرع للتدخل لإجراء التمييز الايجابي لصالحها [1]، ومن الأمثلة على ه ذا؛ تخصيص نسبة معينة من الوظائف للمعاقين لا يزحمهم فيها غيرهم ، لأن ذو الاحتياجات الخاصة بسبب احتياجاته يستحق أن تكون له الأولوية في الاستفادة من هذه المرافق العامة أكثر من الرجل العادي.[2]

ومن مظاهر التمييز أيضا ما كان معمولا به بشأن تخصيص نسبة من المقاعد في المجالس ذات الصفة التمثيلية للطوائف الاجتماعية التي حرمت لفترة طويلة من الاشتراك في عضوية المجالس ، والتي كانت تواجه صعوبات في خوض الانتخابات والحصول على نصيب عادل من المقاعد، مثل النساء نتيجة للعادات والتقاليد والأفكار الموروثة عنها.

وفي سبيل تحقيق المساواة السياسية في الجزائر أيد المجلس الدستوري ضمنيا التمييز الإيجابي، إذا لم يرفض الأحكام التمييزية لصالح المرأة لغرض ضمان توسيع تمثيلها في المجالس المنتخبة في المادة 31 منه مكرر من دستور 1996 والذي تم تعديله في نوفمبر 2008، بموجب القانون رقم 08-19 والتي نصت "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة ، يحدد قانون عضوي لكيفيات تطبيق هذه المادة"[3].

وتطبيقا لأحكام هذه المادة صدر القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ، وينص هذا القانون العضوي بان لا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب عن النسب المحددة كالآتي: في انتخابات المجلس الشعبي 20%عندما يكون عدد المقاعد يساوي أربعة مقاعد، و 30% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة مقاعد، و35% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق أربعة عشر مقعدا، و40% عندما

---

[1] الاخضري نصر الدين، مرجع سابق، ص14.

2 https: //www.sultan-alamer.com

[3] المادة 31 مكرر من دستور 1996 المعدل بالقانون 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008ج.ر رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق اثنين وثلاثين مقعدا، و 50%بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج[1].

أما النسب المحددة للنساء في الانتخابات الشعبية الولائية حسب هذا القانون فتكون 30% عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39و43 و 47 مقعدا، و 35%عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعدا. والنسب المحددة للنساء في المجالس الشعبية البلدية حسب هذا القانون فهي 30%في مقرات الدوائر والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة[2].

ومن أمثلة التمييز أيضا منح المجاهدين وأرامل الشهداء وأبناءهم أ و المعاقين حقوقا وامتيازات عن غيرهم، فقد نصت المادة 39 من القانون رقم 99-07 المؤرخ في 05 أفريل 1999 على إعفاء المجاهدين وأرامل الشهداء وأبناء الشهداء من المسابقات والامتحانات المهنية عندما تتوفر فيهم الشروط [3]، وهذا يعد تمييزا مخلا بمبدأ المساواة، لكن بالنظر لظروفهم القانونية يمنح المشرع لهم تمييزا خاصا.

ومن أوجه هذا التمييز أيضا إقرار إعفاءات ضريبة للمشروعات القائمة في المناطق الجغرافية المتأخرة اقتصادي ، والتي تهدف الدولة لتنميتها ، وكذلك قبول بعض الفئات الاجتماعية في بعض معاهد التعليم بشروط ميسرة بالمقارنة بغيرها من الفئات وه ذا لأجل تمكينها من الحصول على مؤهل علمي وتحسين وضعها الاجتماعي.

فتدخل المشرع لمساعدة الطائفة التي تواجه مصاعب في ممارسة حقوقهم عن طريق إصدار قانون من شأنه أن يعيد التوازن بين الطوائف المختلفة، ومن أجل تحقيق هذا الهدف يمنح المشرع ميزة قانونية للطائفة التي عانت من عدم المساواة الواقعية لتعويضها عن الحرمان الذي تعرضت له في الماضي ولتمكينها من التمتع فعليا بحقوقها. وبعبارة أخرى فإن المشرع يجري تمييزا قانونيا لصالح الفئة التي واجهت عدم المساواة الفعلية ، من أجل

---

[1]قانون عضوي رقم 12-03 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـــ 12 يناير سنة 2012 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، العدد رقم 01، الصادرة بتاريخ 14 يناير سنة 2012، ص46.

[2] القانون العضوي رقم 12-03، نفس المرجع.

[3]تعليمة وزارية مشتركة مؤرخة في 29 أفريل 2008 تحدد كيفيات تطبيق أحكام المواد 39، 40، 42 من القانون رقم 99-07 المؤرخ في 05 أفريل 1999، المتعلق بالمجاهد والشهيد.

الوصول إلى مساواة حقيقة بين الطوائف التي تنتمي لمركز قانوني واحد [1]، لأنه أحيانا يشكل تطبيق مبدأ المساواة دون مراعاة هذه الفوارق بين طوائف المنتفعين في حد ذاته وجها من اللامساواة.

الفقرة الثانية: التمييز بين المنتفعين في المزايا

يجوز للإدارة ولا مأخذ عليها أن تقوم بالتمييز في المزايا بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة إذا اختلفت ظروف المكان أو نوع الخدمة التي يقدمها المرفق أو الغرض الذي تخصص له إذا المنفعة العامة[2].

أ – التمييز بين المنتفعين بسبب المكان

تستطيع الإدارة أن تمييز بين منتفعي المرافق العامة إذا اختلف المكان [3]، كالتمييز بين سكان المدينة وبين سكان الضواحي البعيدة في شروط أداء الخدمة ، فيشترط دفع مبلغ ورسم مالي أعلى للخدمة لسكان الضواحي من الرسم الذي يدفعه سكان المدينة نظرا لان توصيل الخدمة للضواحي أكثر تكلفة للإدارة وتحتاج لمجهودات أكبر[4].

كما يمكن للإدارة أن تميز بين فئات المنتفعين على أساس اختلاف المناطق الجغرافية ، كالدعم في أسعار الطاقة الكهربائية بالنسبة لسكان الجنوب الجزائري ، وذلك بسبب الاستهلاك المفرط للكهرباء الناجم عن ارتفاع درجات الحرارة خلال فصل الصيف.

إن التمييز في التسعيرة بين فئات المنتفعين المتواجدين في نف س المراكز من حيث المبدأ هو خرق لمبدأ المساواة ، إلا انه يمكن أن يكون على أساس اختلاف المكان والظروف.[5]

ب –التمييز بين المنتفعين بسبب نوع الخدمة

كما تستطيع الإدارة القائمة على المرفق أن تميز بين فئات المنتفعين ك أن يستفيد البعض دون البعض الآخر ببعض المزايا في الانتفاع بخدمات المرفق من حيث نوع و جودة الخدمة

---

[1] الاخضري نصر الدين، مرجع سابق، ص15.
[2] نواف كنعان، المرجع السابق، ص333.
[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، د ط، ص425.
[4] محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ واحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص316.
[5] Marie Christine Rouault, Droit administratif, Gualino éditeur EJA, 4e édition,Paris 2007 P20.

المقدمة من جانب المرفق العام ، كاشتراط دفع سعر أعلى لراكبي الدرجة الأولى عن سعر راكبي الدرجة الثانية وذلك في مرفق النقل (الطائرة، الباخرة، القطار ...الخ)[1].

وعلى هذا الأساس يمكن للإدارة أن تمييز بين فئات المنتفعين بالمرفق العام كما لا يعد انتهاكا لمبدأ المساواة، نظرا لتنوع مستوى ودرجة الخدمة المطلوبة ونوعيتها.

ج - التمييز بين المنتفعين بسبب الغرض

لجهة الإدارة القائمة على المرفق أن تمييز بين فئات المنتفعين بالمرفق العام على أساس اختلاف الغرض من الاستعمال ، وكمثال على ذلك أن يكون سعر المياه في الحمامات ومحطات غسل السيارات والشاحنات ...الخ أعلى من سعر الاستخدام المنزلي.

وأن يكون سعر استهلاك الكهرباء في المصانع والمعامل أعلى من سعر الاستخدام المنزلي[2]، إذن الغرض من الاستعمال تتعدد مجالاته وحسب الهدف التي تسعى إليه ، فالهدف الذي تسعى إليه المصانع من استخدام الكهرباء مثلا هو تحقيق الأرباح ، أما المنازل فهو إشباع حاجيات المواطنين (تحقيق المصلحة العامة) ، وهو ما يعطي لمبدأ المساواة شرعية الاستثناء.

الفرع الثاني: التحول من المجانية إلى الدفع بمقابل في المرافق العامة

لمبدأ المساواة علاقة بمبدأ المجانية، ذلك أن ضمان المجانية هي سبب من أسباب الحفاظ على حسن سير المرفق العام وعدم انتهاك حق الشخص في الانتفاع من خدمات المرفق العام.

إذا كان الأصل إن المرافق العامة تؤدي على قدم المساواة خدماتها للمرتفقين بالمجان أو بدون مقابل ، وهذا حال المرافق العامة الإدارية التي تعمل على إشباع الحاجات العامة للمواطنين دون دفع رسوم الانتفاع ومن أمثلتها: مرفق الأمن، إلا أنه وبالنظر للتطورات التي عرفها المرفق العام والمعطيات الواقعية المرتبطة به لاسيما ما يتعلق بالتنافسية ونظام السوق، بات من المألوف ومن المقبول وجود مرافق عامة تؤدي خدماتها بمقابل، مما أدى إلى تعدد المرافق العامة غير المجانية، لاسيما بالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تؤدي خدماتها في ذات الظروف التي يؤديها فيها

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص316.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع سابق، ص425.

الخواص، وبالتالي لا يمكن تصور الانتفاع من خدماتها دون دفع رسوم معينة (النقل ، الكهرباء، الماء...)، فهي مرافق عامة تحقق أرباحا إلى جانب دورها في تحقيق المصلحة العامة، وبذلك فإن المنتفعين من هذه المرافق ينظر إليهم كزب ائن يساهمون في تكلفة الخدمات المقدمة لهم[1].

ورغم أن مبدأ مجانية الخدمات المرفقية أضحى يشكل استثناء في الوقت الحاضر، فإن إحداث سعر مقابل الخدمة يعد حاليا من ضمن الأساليب المتبعة في عصرنة تسيير المرافق العامة، فوضوح وشفافية التكلفة يسمح ب التتبع الحسن للتسيير والمساواة في الأداء بين المنتفعين، كما أن تقنية توازن الميزانية يضمن الاستقلال المالي الحقيقي للمرفق، واقتصاديا فإن إحداث تعريفات عن الخدمات المرفقية يسمح بتوزيع جيد للمداخيل المالية، بيد أنه مهما كانت الطريقة التي يدار بها المرفق سواء أكان بواسطة أسلوب المؤسسة العامة أو بواسطة إحدى الأساليب التعاقدية كالامتياز أو التفويض، فإن تحديث تسعيرة الخدمات المرفقية يتعين أن يتوافق مع الجو التنافسي الذي تعمل فيه مختلف المرافق العامة الاقتصادية، فرغم أن تحديد السعر أو ثمن الخدمات المرفقية يخضع لقواعد وتدابير تقرر حماية خاصة للمنتفع من ذلك، اختصاص السلطة التنظيمية في تحديد سعر الخدمات المقدمة سواء من لدن المرافق العامة الإدارية أو الاقتصادية. بالإضافة لخضوعه لرقابة القضاء بخصوص ضمان مبدأ المساواة وعدم التمييز بين الأفراد في الأداء، فإن تحديد سياسة تسعير الخدمات المرفقية هي من العناصر الأساسية لعصرنة المرافق العامة ومواجهة منافسة المشروعات الخاصة التي تقدم خدمات مماثلة[2].

الفرع الثالث: انعكاس الإدارة الالكترونية على مبدأ المساواة

إن تطبيق الإدارة الالكترونية في تسيير المرافق العامة يؤكد ويجسد هذا المبدأ بشكل واضح لأن تقديم الخدمات بالشكل الالكتروني يلغي فرضية التمييز بين الأفراد في الحصول على الخدمة بشكل شبه نهائي لأن الأفراد يجدون أنفسهم أمام الأجهزة الالكترونية يمكن لكل

[1] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد، سطيف، ص 208 ومايليها.

[2] محمد السارفي، إدارة التغيير، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة2008، ص20.

من يستطيع التعامل معها الحصول على الخدمة المطلوبة دون تمييز، وهذا يجسد مبدأ حياد المرفق العام[1].

كما أن استخدام الإدارة الإلكترونية يساعد في التخلص والقضاء على حالات الرشوة ، فمن خلال هذا النظام لا تكون المواجهة مباشرة بين الفرد طالب الخدمة، وبين الموظف العام، ومن ثم لا يوجد مجال لرشوة الموظف في هذا الشأن و أن هذه الأخيرة تعد من أكثر صور الفساد انتشارا وخطورة ، بل ويكاد يعرف الفساد الإداري والمالي على أنه رشوة ، ومن جهة أخرى سيؤدي نظام الإدارة العامة الإلكترونية إلى التغلب ولو بشكل متدرج على مشكلة الواسطة والمحسوبية، التي أدت في الكثير من الأحيان إلى انهيار الإدارة الحكومية بعد انتشار الفساد الإداري بها، لما يرتبط بمخالفة مبدأ المساواة أمام المرفق العام[2].

إن التأثير الأهم للإدارة العامة الإلكترونية على مبدأ المساواة، هو ما تتضمنه القواعد التنظيمية كعدم التفرقة بين العملاء وتحديد رسوم الاستخدام التي يتطلبها إنشاء بوابة إلكترونية، وتنفرد الإنترنت من بين وسائل الاتصال بعدم تحديد رسم لها يعتمد على المسافات، المدة، الوقت أو حجم الرسالة، فالمكالمة الهاتفية من واشنطن إلى الجزائر أو من باريس إلى القاهرة، تخضع لتعريفة منظمة تعتمد على مدة المكالمة ووقتها ، ولكن الرسالة الإلكترونية أو حتى المكالمة الهاتفية التي تتم عبر الإنترنت تقدم مجانا للمستخدم[3].

وفي النهاية فإن الإدارة الإلكترونية ستجعل جميع المتعاملين مع المرفق العام متساويين في إتباع إجراءات الحصول على هذه الخدمات، حيث أن أغلب الصعوبات المتعلقة بمبدأ المساواة بين طالبي الانتفاع بخدمات المرفق العام إنما يرجع في معظمه إلى الرسوم الواجب دفعها للحصول على الخدمات العامة، وهذه الصعوبات سيتم حلها والتغلب على معظمها من خلال نظام الإدارة الإلكترونية[4].

---

[1] مراد لمين، أثر الإدارة الكترونية على مبادئ المرفق العام، النظام القانوني للمرفق العام، الجزائر، 2018، ص06.

[2] نبراس محمد جاسمي الاحبابي، أثر الإدارة الالكترونية في إدارة المرفق العام –دراسة مقارنة–، (د ط)، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، السعودية، 2018، ص74.

[3] ماجد الحلو، الحكومة الالكترونية والمرافق العامة، بحث مقدم الى مؤتمر العلمي الاول الذي نظمته أكاديمية الشرطة دبي، حول الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية، 2003، ص15.

[4] نبراس الجاسمي، مرجع سابق، ص79.

المطلب الثالث: بالنسبة لمبدأ قابلية المرفق العام لتغيير

مبدأ التكييف يعتبر من المبادئ القانونية العامة والتي تعد مظهرا من مظاهر امتيازات السلطة العامة ، إن وضع الإدارة العامة القانوني المتميز يسمح لها بحرية العمل ووضع القواعد واللوائح واختيار أسلوب التسيير المناسب مع الظروف المحيطة بالمرفق وإمكانية التعديل مستقبلا، فمن هنا تظهر أهمية ذاك المبدأ، حيث أن فكرة المرفق العام أو المنفعة العامة مرتبطة ومتكيفة مع التحولات التقنية والاقتصادية والاجتماعية ... الخ، فهي مرنة حسب التحول الأيد لوجي ، ومدى تكيف وتماشي النصوص القانونية المسيرة للمرفق العام في ظل نظام يواكب الانفتاح على الأيدلوجيات الجديدة.

إن مطالبة المرتفقين من تلقي الخدمة كيف ما كانت تحول إلى مطالبة بخدمة تتسم بالجودة والسرعة، مما دفع إلى إصلاح إداري وإعمال الإدارة الالكترونية لترقية خدماته.

لقد اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات، كان لها تأثيرات مباشرة على الإدارة العامة، مما دفع الدول إلى تنفيذ البرامج في إطار الإصلاح الإداري لتحسين الخدمة العمومية، وإدخال التكنولوجيا ت الحديثة على المرافق العام [1]، والتي استوجبت التكيف معها لكي يتمكن القطاع الحكومي من تحقيق الأهداف بأكبر كفاءة وفعالية ، وتتجلى في إحداث تغيرات جذرية في القواعد والأنظمة وأساليب التسيير في المرافق العامة [2]، ولا تزال الدول تلعب دورا رئيسيا في إدارة التغيير والتطور الذي يشهده العالم بأسره[3].

الفرع الأول: تحسين الخدمة العمومية المقدمة

دعت الحاجة إلى إصلاح وتحسين وتطوير المرافق العامة حتى يتحقق الرقي بالمصلحة العامة للسكان، من خلال رفع كفاءة وفعالية تلك المرافق؛ نظرا لفرض المتغيرات والتحولات والمستجدات التي تستدعي مواكبة تلك التطورات حتى تتحقق أقصى غايات الخدمات العمومية، والقضاء على أوج مظاهر الفساد والتسيب.

---

[1] احمد عبد الفتاح عبد الحليم ، تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري ، المنظمة العربية التنمية الإدارية ، قسم الاقتصاد العام الإدارة العامة، إدارة الشؤون الاقتصادية في الأمم المتحدة، 1998، ص3.

[2] مجلة القانون و العلوم الإدارية التنمية ، الإصلاح الاداري بالمغرب الإصلاح الإداري، منشور في 2012/02/23، الموقع الالكتروني: .https: //www.slideshare.net/شوهد يوم 04 /2022/03.

[3] احمد عبد الفتاح عبد الحليم ، المرجع السابق، ص03.

إن الاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع العوامل والمستجدات، وتأقلم نظام تقديم الخدمة العمومية مع تطور الحاجات العامة، وتحسين الخدمة العمومية وإصلاحها ، من شأنه أن يحفز إعمال الأنماط الجديدة والحديثة في إعادة وتغيير تصميم الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري في الدولة.

الفقرة الأولى: مفهوم تحسين الخدمة

إن تحسين الخدمات العمومية وإصلاحها وتطويرها سمة من سمات المرافق الناجحة، التي تسعى إليها أغلب دول العالم، وذلك لما لها من أهمية متميزة؛ نظرا لرقي كفاءتها وفعاليتها في أرجاء العالم، لذلك نجد أن النصوص والتنظيمات في كثير من الدول اهتمت واتجهت لتحقيق ذلك بما فيها الجزائر، فنجد على سبيل المثال لا الحصر المرسوم التنفيذي رقم (14-193)، ومما جاء فيه إطار صلاحية المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري دراسة سير الإدارة العمومية ذلك باقتراح كل تدبير يرمي إلى تحسينه وتحقيق نجاعته ودراسة واقتراح كل تدبير من شانه تثمين العمل الإداري وتحسينه..."[1]

وكذلك المرسوم الرئاسي رقم (16-03) المنشئ للمرصد الوطني للمرفق العام[2] فانه قد صدر ضمن مسعى رئيس الجمهورية الرامي إلى مواصلة الإصلاحات وتحسينها وعصرنة خدمات المرفق العمومي من خلال "الاستجابة لتطلعات المواطن ومقتضيات التطور التكنولوجي والتمدن والحداثة"[3]، إن المرصد الوطني للمرفق العام يقوم بدور هام وهو "تحسين وإصلاح الخدمات العامة المقدمة وضمان تكيف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، ويتم ذلك باقتراحه لعناصر وقواعد وإجراءات ذلك، والقيام بعمليات التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية لضمان انسجام هذه العملية على كافة الأصعدة وعلى مستوى كل القطاعات"[4].

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03-07-2014، يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد41، الصادرة في 06-03-2014، ص07.

[2] المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07-01-2016، يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد02، الصادرة في 13 جانفي 2016. ص13.

[3] الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ، الشبكة العنكبوتية العالمية الانترنت ، الرابط : http: ///www.interieur.gov تاريخ زيارة 17: 11 05/03/2022.

[4] المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المرجع السابق، المواد 03-07.

الفقرة الثانية: أهداف تحسين الخدمة

تتلخص أهدف تحسين الخدمة العمومية في "تعزيز كفاءة وتقوية قدرات المرافق العامة، وتكريس الشفافية بين الإدارة والمواطن ، مبادئ الحكامة في التسيير العمومي، وتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين البنية التحتية للمرافق والجودة والاعتماد على التكنولوجيا المتطورة وتقنيات التواصل في تقديم الخدمات[1].

إن من أهم أهداف تحسين الخدمات العمومية في المرافق والمؤسسات العامة تحقيق الصالح العام، وذلك من خلال القيام برفع مستوى كفاءة المرافق والمؤسسات العامة بغض النظر عن طبيعة النشاط الممارس، والحد من الفساد بكافة أنواعه وصوره، وانطلاقا مما سبق فإنه يمكن أن نوجز أهم أهداف تحسين الخدمات العمومية المطالب بها من المرتفقين بشكل عام على النحو الآتي:

- جعل الإدارة العامة تتفاعل وتندمج مع المحيط العام (المواطنين)، والقدرة على تحقيق ترابط متميز معهم [2]، بمعنى تقريب الإدارة من المواطن وسد الفجوات المتعددة التي ارتبطت بمفاهيم الفساد والبيروقراطية.
- العمل على تكريس وتحديث العمل وفق العوامل والظروف المتغيرة ، إلى جانب التوسع في مجالات التطوير والتدريب (تكوين الموظفين)[3].
- مواجهة التحديات والمعوقات والظروف المتعددة والمختلفة زمانا ومكانا ، والتي تعاني منها كثير من المرافق العامة ، والتغلب عليها ، سواء ما يتعلق منها على سبيل المثال بالأمور الاجتماعية والاقتصادية والإدارية وغيرها ، من خلال اقتراح الحلول المناسبة والملائمة وتطبيقها عمليا [4]، فمثلا من التحديات التي تواجه العالم بأسره أزمة فيروس

---

[1] الندوة الوطنية حول موضوع الجودة في الإدارة العامة دعامة لنجاعة وفعالية المرفق العام، تنظيم وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، منعقدة بتاريخ (22يونيو 2012)، بمقر المدرسة الوطنية للإدارة، مؤسسة وسيط المملكة المغربية، مأخوذة من شبكة الانترنت الرابطwww.mediateur.maتاريخ زيارة 2022/03/04.

[2] –M. Abderrahim Hassia, Amélioré la relation entre L'administration etLes citoyens : un impératifdémocratique, séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration unième,commissionneeuropéenne pour la démocratie par le droit)commission de venise(En coopération avec Le ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique du royaume du Maroc, rabat, avril 2018, p: 3.

[3] هشام حمدي رضا، الإصلاح الاداري، دار الراية، الطبعة الأولى، الأردن، 2011، ص13.

[4] بواشري امينة، سالم بركاهم، الإصلاح الاداري في الجزائر عرض تجربة مرفق العدالة (1999-2017)، المجلة العلمية، جامعة الجزائر، المجلد06، العدد الحادي عشر، جانفي 2018، ص206.

كورونا (كوفيد 19)، فكان لزاما التغلب على توقف نشاط المرفق العام ، وجعل ذلك النشاط مستمرا مواكبا للظروف التي طرأت متكيفا معها ، من خلال استخدام التقنيات وتقديم الخدمات عن بعد.[1]

- وضع جملة من الخطط الإستراتيجية الشاملة للنهوض بواقع المرافق من خلال تحسينها بشكل مستمر للرقي بها [2]، من خلال تطبيق مبادئ ومرتكزات إدارة الجودة الشاملة في المرافق العمومية على نحو يحقق النهوض بالخدمات على مستوى رفيع.[3]
- تعديل وتطوير أساليب الإدارة في علاج المشاكل التي قد تواجهها ، وذلك يتم عن طريق تطوير قيادات قادرة على الإبداع والتقدم والرقي بالخدمة العمومية، وذلك يعد من مفرزات مبدأ التكيف والتأقلم[4].
- تطوير وتنمية قدرات المرافق والمؤسسات العامة في الدولة ، بتسخير أنجع الوسائل العلمية والفنية والإدارية من أجل رفع كفاءة تلك المرافق والمؤسسات[5]، بغض النظر عن النشاط الذي تمارسه، ليسود بذلك مفهوم الدولة الحديثة.[6]
- تبني الأنماط الجديدة والحديثة وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية للأجهزة الإدارية في الدولة، لتحقيق الاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور ، لمواكبتها وتكيفها مع الظروف

---

[1]نصر الزرو عبد الوهاب رجب ، مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغييرات التي تطرأ عليه، اطروحة للحصول على شهادة دكتوراه، جامعة جيلالي ليابس كلية حقوق والعلوم السياسية 19مارس1962,تخصص قانون فرع قانون إداري ، السنة 2021/2020، ص168.

[2]صلاح الدين حسن السيسي ، تطور ادارة الشركات لتحقيق ادارة الجودة الشاملة ، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2011، ص38.

[3]يمينة مهديد، التوجه نحو إدارة الجودة الشاملة كآلية لعصرنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر –الخدمات الصحية العمومية نموذجا ، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة ابو بكر بالقايد تلمسان ، العدد الثامن، ديسمبر 2018، ص105.

[4]ايهاب عيسى، طارق عمار ، التطوير والاصلاح الاداري وقيم الأداء، المؤسسة العربية للعامة والثقافة ، الطبعة الأولى، د.ب.ن، 2016، ص167.

[5]لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2013–2014، ص50.

[6]مجبور فايزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر ، (رسالة ماجستير)، تخصص التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2015، ص52.

والأزمات[1]، إلى جانب وضع الآليات الفعالة والدقيقة لاكتشاف مواطن الخلل في كل مجالات الحياة العامة[2].

- تطوير نظم العمليات في المرافق العامة لتتوافق مع المعايير العالمية ، وتعميم أفضل الممارسات الإدارية وتطبيق أساليب العمل المناسبة والمتطورة في تقديم الخدمات للمرتفقين.[3]
- الكفاءة والنجاعة والشفافية والمسا ءلة والعدالة، يجب أن تكون من أبرز أهداف الإدارة العمومية قبل وأثناء وبعد أداء الخدمات.[4]

إن إصلاح وتحسين الخدمات العامة ، لا يكون بضخم حجم المرافق ، وإنما بفعاليتها وإصلاحها فعليا لا نظريا، وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن[5].

إعادة هيكلة المرافق العمومية ، وتطبيق وتعميم استخدام الإدارة الالكترونية في مختلف أعمال المرافق العمومية[6]، وهذا يعد من أوجه تطبيق مبدأ التكيف.

الفرع الثاني: تبني الخدمة الالكترونية

ولما كانت الإدارة التقليدية تقوم على الاستعانة بعدد كبير من الموظفين وذلك لتقديم الخدمات المختلفة للأفراد، وكان يتم استخدام الكثير من الأوراق والمستندات، ويحتاج إنهاء الخدمة إلى الحصول على أكثر من توقيع أو تصديق على المستند المطلوب، وأن ذلك يرتبط بتواجد هؤلاء الموظفين في عملهم، وبالحالة النفسية لهم، ولا شك أنّ هذه الظروف كان يترتب عليها بطء الإجراءات والتأخير في تقديم الخدمة.

---

[1] هشام حمدي رضا، المرجع السابق، ص15.

[2] امين عواد المشاقبة ، المعتصم بالله داود علوي ، الاصلاح السياسي والحكم الرشيد الاطار النظري ، دار ومكتبة الحامد ، الأردن، 2012، ص07.

[3] ميثاق بناء السودان ، الاستراتيجية الوطنية الاصلاح الاداري ومكافحة الفساد ، www.binaa-sudan.orgتاريخ الاطلاع 06 مارس 2022، ص2.

[4] محمد شاعة، علاء الدين يوسفي، مقاربة الحكامة والخدمة العمومية في الجزائر، مجله صوت القانون، خميس مليانة، المجلد السادس، العدد الأول، أفريل 2019، ص213.

[5] مها فاروق عزت، عادل طالب سالم، أهمية العوامل المؤثرة في الاصلاح الاداري لمواجهة الفساد ، المعهد الطبي التقني، مصر، ص06.

[6] ميثاق بناء السودان، المرجع السابق ص02.

وعليه فإن الانتقال من نظام الإدارة التقليدية إلى نظام الإدارة الإلكترونية يعد استجابة للمصلحة العامة التي تقتضي تطوير المرافق العامة وتدعيمها بالأجهزة الإلكترونية وتأهيل موظفيها، فالإدارة الإلكترونية هي التطبيق العملي لمبدأ مواكبة المرافق العامة للتطورات والمستجدات والتغيرات، دون أن يكون لأحد الحق في الاعتراض على هذا التغيير سواء من المنتفعين بالمرفق أو من العاملين فيه. وهذا الحق ثابت للإدارة دون حاجة إلى نص، حتى إذا كان المرفق يدار بطريق الامتياز[1].

إن حاجات الجمهور في تطور مستمر ولابد للمرفق العام أن يجاري هذا التطور والتهيؤ للتغيرات التي يقتضيها الصالح العام ، ولا يقيد سلطة الإدارة في هذا الحق سوى مراعاة الصالح العام، أي من حق الإدارة التدخل في أي وقت للتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم سير المرافق العامة لتحقيق المصلحة العامة، إذا كان هناك ما يستدعي رفع كفاءة هذه المرافق وتغييرها يمكن للإدارة أن تقوم بذلك دون أن يحق لأحد الاعتراض سواء منتفعين أو عاملين بها ، وهذا الحق ثابت للإدارة لا يحتاج نص قانوني [2]، وبمقتضى هذا المبدأ يكون للسلطة العامة تعديل قواعد سير المرافق العامة لتكون مساي رة للمقتضيات المستجدة والمتطورة للمصلحة العامة ، دون أن يكون لأحد التمسك بحقوق مكتسبة لمنع تعديل نظام المرفق[3].

ومما لا جد ال فيه أن استخدام وتطبيق نظام يكون قبوله مرتبطا بمدى خدمتها للمصلحة العامة وبغض النظر على طريقة إدارة وتسيير المرفق العام سواء بطريقة مباشرة تتولاها الدولة أو غير المباشرة يتولاها الملتزم بعقد الامتياز ، فالإدارة الالكترونية هي فعلا التطبيق العملي لمواكبة الإدارة للتطورات والمستجدات ، وللتغيرات الحاصلة ودون أن يملك الموظفون أن يحتجوا بقاعدة استمرار المراكز القانونية [4]، فالمرفق العام لكي يستطيع تقديم

---

[1] رحماني سناء، النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، مداخلة بعنوان: أثر الادارة الالكترونية على المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، جامعة المسيلة، 2018، ص10.

[2] راضية سنقوقه، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد المرفق العام، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، العدد 12، الجزائر، ص592.

[3] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم، ط1، دار العلوم والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص223.

[4] عنتر حديدي، أثر الادارة الالكترونية في ترقية وتعزيز مبادئ المرفق العام، النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، الجزائر، 2018، ص09.

خدماته يجب أن يساير التطورات ومنها التحكم في استخدام التكنولوجيا الحديثة، لكي يستطيع تقديم الخدمات على الوجه الأمثل، والتي تقوم على استخدام التقنيات الحديثة بما يتجاوب مع اتساع الخدمات وازدياد حاجات المواطنين وتنوعها.

وإذا كان المجلس الدستوري في فرنسا لم يعترف بالقيمة الدستورية لهذا المبدأ كسابقيه، فهو يستمدها من طبيعة المرفق العام في حد ذاته الذي يسعى إلى تلبية حاجات عامة، وهذه الحاجات بطبعها تتغير وتتطور ومن الصعب أن يصاغ هذا المبدأ في نص صريح وواضح، وتتقيد حرية الإدارة في تغيير وتعديل النظام القانوني للمرفق العام بقيدين أساسيين، القيد الأول هو المصلحة العامة، والقيد الثاني هو أن يسري التعديل على المستقبل دون أثر رجعي نهائيا، والتطور التكنولوجي وما أحدثه من ثورة معلوماتية حول العالم إلى قرية صغيرة، واختزل المسافات وأثّر في جميع الميادين، والخدمة العامة لا ينبغي أن تكون بعيدة عن ذلك.

ولا شك أن تطبيق هذا المبدأ يسمح للإدارة بتغيير إدارة المرافق العامة من النظام التقليدي إلى النظام الإلكتروني. وذلك بصرف النظر عن طريقة الإدارة المتبعة، وسواء تعلق الأمر بإدارة مباشرة تتولاها السلطة العامة، أم بإدارة غير مباشرة يتولاها ملتزم بعقد امتياز، أو شركة اقتصاد مختلط، أو شركة قطاع عام تملك الدولة جميع أسهمها.

غير أن حقوق المستفيدين من المرافق العامة أو المنتفعين بها يجب ألا تضار أو تنتقص بسبب التحول إلى النظام الإلكتروني. وهذا الاحتمال وارد وكبير في الدول العربية حيث تنخفض درجة الوعي بهذا النظام ويقل عدد المستخدمين للكمبيوتر والمترددين على شبكة المعلومات. مما يلقي على عاتق السلطات المعنية التزاماً بمواجهة وحل هذه المشكلة لإقامة المساواة بين الناس في الانتفاع بخدمات المرافق الإلكترونية.[1]

[1] رحماني سناء، مرجع سابق، ص11.

المبحث الثاني: ظهور مبادئ جديدة لسير المرفق العمومي

نلاحظ أن جميع المبادئ الكلاسيكية تأقلمت مع التحولات الاجتماعية وتغير ظروف تسيير المرفق العمومي، وهو ما تضمن أيضا توسع المبادئ الكلاسيكية إلى مبادئ جديدة.

وتعبر المبادئ المستحدثة لتسيير المرافق العمومية عن الانشغالات المعاصرة في تسيير المرافق العمومية التي تتطلب تغيرات في المنظومة المعقدة للمرافق حيث تتطلب إشراك المواطن ونبذ أي إشكال يجعل الانتفاع من خدمات المرفق صعبا، ولهذا ظهرت هاته مبادئ والتي نذكر منها [1]: تشاركية المرفق العمومي (المطلب الأول)، وعلمانية المرفق العمومي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ التشاركية

يقصد بالمبدأ مشاركة المواطنين في صنع القرارات التي لها تأثير مباشر على حياتهم بدل الاعتماد الكلي على الأعضاء المنتخبين والسلطة المركزية، حيث يسمح للمواطنين بتبادل الأفكار والآراء بإرادتهم الحرة على مستوى المرافق العمومية من أجل تحقيق المصلحة الجماعية، وهذا من خلال إشراك كل المنتفعين بالمرفق وموظفيه في تنظيمه ووضع قواعد المرفق العمومي.

اعترف الشعب الجزائري للجيش الوطني الشعبي بمبدأ التشاركية في الفقرة 20 من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 المذكور أعلاه "ويعتز الشعب الجزائري بجيشه الوطني ويدين له بالعرفان على ما بذله في سبيل الحفاظ على البلاد من كل خطر خارجي وعلى مساهمته الجوهرية في حماية المواطنين والمؤسسات والممتلكات من آفة الإرهاب، وهو ما ساهم في تعزيز اللحمة الوطنية وفي ترسيخ روح التضامن بين الشعب وجيشه"، وأكد الدستور في المادة 10 منه على مشاركة المجتمع المدني في تسير الشؤون العمومية وذلك بنصه : "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية"، كما تم النص على مبدأ التشاركية أيضا في الفقرة الأخيرة من المادة 16 من الدستور أعلاه: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني"، وقد تضمنته أيضا المادة 19 منه.

[1] أكرور ميريام، مكانة المرفق العام في القانون الإداري الفرنسي، مرجع سابق، ص99.

بالإضافة لهذه النصوص الدستورية، خصص قانون البلدية 11-10 في مادته 02 حيزا لهذا المبدأ، حيث نصت على أن البلدية مكان لممارسة المواطنة، وإطار مشاركة المواطن في تسير الشؤون العمومية وأيضا في مواده 11 إلى 13 في الباب الثالث من القسم الثاني مبدأ التشاركية، حيث نصت المادة 11 على إلزام المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل التدابير اللازمة للإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات الهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية كما نصت على إمكانية تقديم المجلس لعرض نشاطه السنوي أمام المواطنين.

كما نصت المادة 12 من نفس القانون على إلزام المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروفهم المعيشية.

فيما أعطت المادة 13 لرئيس المجلس الشعبي الحق في الاستعانة بصفة استشارية بكل شخصية محلية أو ممثل جمعية محلية من أجل تقديم المساعدة والمساهمة في أشغال المجلس تجدر الإشارة أن التشاركية لا تعني إشراك الأفراد فقط وإنما الجمعيات والمجتمع المدني والنقابات والقطاع الخاص وغيرها كما أن الديمقراطية التشاركية تشكل تكاملا مع الديمقراطية النيابية.[1]

وعلى هذا تجدر الإشارة الى أن الديمقراطية التشاركية هي مشاركة الأفراد في صنع القرارات ذات التأثير في حياتهم، فإن كل ذلك يكون بغاية تحقيق جملة من الأهداف وهي:

1 سد ثغرات الديمقراطية التمثيلية والتوجه نحو إصلاحها، ونعني بها دمقرطة الديمقراطية في حد ذاتها في وجه جديد.

2 تحسين إدارة الشؤون المحلية، وبالتالي تحسين فعالية مسارات اتخاذ القرار ، ومنع نشوب النزاعات المحتملة وتحقيق أقصى قدر من العقلانية في الحلول المقترحة.

3 تحسين التماسك الاجتماعي على مستوى الأقاليم إذ تعد شكل من أشكال تحمل المسؤولية الجماعية والحد من الانطواء.

[1] شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة ألقيت على طلبة السنة الثانية شعبة العلوم القانونية والادارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، 2019-2020، ص55.

4 #الوصول إلى المواطنة الحقيقية الايجابية من خلال الانخراط والمشاركة.[1]

المطلب الثاني: علمانية المرفق العمومي

تعتبر العلمانية من مبادئ الجمهورية الفرنسية، نصت عليها المادة الأولى من دستور 4 أكتوبر 1958، تتضمن العلمانية في المرافق العمومية شقين الأول بالأعوان العموميين والشق الثاني بالمرتفقين.

فالنسبة للأعوان العموميين، يجب على كل مستخدمي المرافق العمومية أن يلتزموا بمبدأ الحياد وعليهم أن يخدموا جميع المرتفقين ويحترموا معتقدهم كما يقع عليهم الالتزام بعدم إظهار قناعتهم الدينية في أماكن العمل، إذ يقع على مسؤولي المرافق العمومية الحرص على التأكد من التطبيق الصارم لمبادئ العلمانية، مع احترام الحقوق والحريات للمستخدمين كما يمكنهم الاستفادة من رخص غياب للمشاركة في الاحتفالات الدينية في حدود ما يسمح به السير العادي للمرفق العمومي.

أما بالنسبة للمرتفقين، فجميعهم سواسية أمام المرافق العمومية بغض النظر عن انتمائهم الديني، ويمكن لكل المرتفقين أن يظهروا معتقداتهم الدينية في حدود احترام حياد المرفق العمومي وسيره ومتطلبات النظام العام، الأمن، الصحة، والنظافة العمومية.[2]

ويعود تأكيد مبدأ العلمانية الذي يضمن حرية المعتقد ويحمي حرية الإيمان أو عدم الإيمان بضمان حرية كل فرد في التعبير وفي ممارسة عقيدته في كنف السلام وممارسة دينهم، ولهذا يهدف قانون 15 مارس 2004 الذي يتعلق بحمل الرموز الدينية البارزة في المدارس العامة (الابتدائية والثانوية)، ويهدف أيضا إلى تفادي أي تمييز، لاسيما ضد الفتيات، في جميع الأنشطة المدرسية.

لقد اعتمد هذا القانون في أعقاب مداولات جماعية واسعة النطاق أجرتها بصفة خاصة لجنة مستقلة. ونقصد بالرموز الدينية البارزة تلك الرموز والأزياء التي يتوازى حملها مع تبشير ديني مفرط. وفي المقابل، يسمح بحمل رموز الانتماء الديني غير البارزة.

---

[1] يامة ابراهيم، الديمقراطية التشاركية ومظاهر تطبيقيا في القانون الجزائري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، 2019.

[2] أكرورميريام، المرجع السابق، ص100.

وهذا القانون الذي ذكر آنفا يقتضي بمرحلة حوار كما ذكر بذلك رئيس الجمهورية الفرنسية في ديسمبر 2003 قائلا: "يجب السعي بانتظام إلى الحوار والتشاور في تطبيق القانون قبل اتخاذ أي قرار". وتبعا لذلك، تولى الأولية للحوار والتربية، وفي الحالات القصوى، فإن الطرد لا يمنع الشخص المعني من الحق في التعليم، حيث بإمكانه أن يتابع دروسا في البيت أو أن يسجل في مدرسة خاصة، طائفية أو غير طائفية.

وطبقت الأحكام الرئيسية للقانون تطبيقا موحدا في كامل تراب الإقليم في ظل توافق عام في الآراء يستخلص منه أن تلك الأحكام لم تؤد إلى ظهور نزعة معاداة للإسلام أو أي شكل وصم الحجاب. "ومنذ بدء نفاذ القانون، صدر عن المحاكم الإدارية 31 حكما رفضت جميعها الشكاوى الرامية إلى إلغاء قرارات طرد نهائية اتخذت وفقا للقانون. ولا يوجد حاليا أي حكم قيد نظر المحاكم الإدارية. وقد انجز عمل هام لتوضيح القانون وتبادل الآراء والوساطة من أجل تطبيقه، مما يفسر العدد القليل من الشكاو ى. وأكد مجلس الدولة تفسير قانون 15 مارس 2004 الذي أبقيت عليه الإدارة: فالزي الذي لا يعتبر دينيا أساسا يمكن أن يظهر بوضوح انتماء دينيا عندما لا يكون ذلك الزي محتشما وعندما يرتديه التلميذ باستمرار ويرفض رفضا قاطعا التخلي عن ارتدائه.[1]

وتجسيدا لهذا المبدأ صوت مجلس الشيوخ الفرنسي يوم الثلاثاء 29 أكتوبر على مشروع قانون يمنع ارتداء الرموز الدينية على أولياء التلاميذ المرافقين في النزهات المدرسية ومنها الحجاب، حيث صوت لصالح مشروع القانون 163 صوتا مقابل 114 ضده، والذي يتوجب عرضه على الجمعية العامة لكي يتم تنبيه بصفة نهائية. وتقدمت بمشروع القانون هذا المجموعة البرلمانية لحزب "الجمهوريون" اليميني المعارض، التي تتمتع بالأغلبية في المجلس.

وفي مرافعة عن مشروع القانون أشارت النائبة أوستاش برينو (عن الحزب السابق) إلى أنها استندت إلى القانون الذي أقر في مارس 2004 واعتمدت مبدأ العلمانية في المدارس العامة الفرنسية ومنع الرموز الدينية في التعليم الابتدائي والمتوسط والثانوي واستثنى الجامعات.

---

[1] الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، مجلس حقوق الانسان، تقرير وطني مقدم وفقا للفقرة 15 من مرفق قرار مجلس حقوق الانسان، الجمعية العامة، الامم المتحدة، 2008، ص07-08.

فيما أعلن وزير التربية جان ميشيل بلانكيه معارضته للقانون، وحذر من نتائج عكسية له فضلا عن أن حزب "الجمهورية إلى الأمام" الذي يحوز الأغلبية في الجمعية العامة قد صوت ضد مشروع القانون في جلسة مجلس الشيوخ يوم الثلاثاء 29 أكتوبر 2019.

وفي سياق جدل محتدم، أتى مشروع القانون بموضوع حول العلمانية والحجاب في فرنسا، غذته بقوة حادثة الاعتداء على مسجد بايون في جنوب غرب البلاد الاثنين 28 أكتوبر، فضلا عن حادثه ديجون التي وقعت منذ 15 يوما، ففي 11 أكتوبر قام جوليان أودول وهو عضو من حزب "التجمع الوطني "اليميني المتطرف" بالتهجم لفظيا على امرأة محجبة ترافق ابنها في نزهة مدرسية، طالبا منها خلع حجابها.

وعلق وقتها الرئيس الفرنسي إيمانوبل ماكرون على حادثة ديجون التي أثارت جدلا كبيرا بأن "الأمر لا يخصه".

لكن الاعتداء على مسجد بايون، الذي أشعل عودا إضافيا في الجدل حول الحجاب والعلمانية في فرنسا، دفع الرئيس الفرنسي للتصريح بوضوح عن موقفه من العلمانية، وجاءت المناسبة أثناء افتتاحه "المركز الأوروبي الجديد للديانة اليهودية"، حيث انتقد من وصفهم بأنهم يغذون "بذور الكراهية والانقسام"، مشيرا أنهم يستعملون العلمانية كغطاء " للقيام بمعركة ضد هذا الدين أو ذاك".

وأضاف الرئيس الفرنسي أن" العلمانية ليست نفيا للواقع الديني ولا أداة ضد الأديان، بل هي قيمة تكمل ثلاثية الجمهورية "الحرية المساواة الأخوة..." ، بقدر ما تدعم كلا منها وتقويها.[1]

المبحث الثالث: انعكاس التحولات على العلاقة بين المرفق والمرتفق

إن التحولات التي طالت مبادئ المرافق الع مومي وتطور الحياة الإدارية والتغيرات الكثيرة التي طرأت على القواعد التي تقوم عليها فكرة المرفق العمومي سوءا من حيث أساليب تسييرها كاعتماد الإدارة الالكترونية أو تبني أساليب لإدماج عدة طوائف مختلفة للانتفاع من خدماتها من خلال التمييز الايجابي الذي فرضه المشرع في المرفق العمومي وظهور مبادئ جديدة انعكست على علاقة الإدارة المرتفق الذي سعت الدولة لتجسيده من أجل الارتقاء

[1] مجلس الشيوخ يصوت لمنع مرافقات التلاميذ في الرحلات المدرسية من ارتداء الحجاب ، فرنسا، www.france.24.com نشرت في 2019/10/30 على الساعة 21: 05.

بخدمات المرافق العمومية من خلال ضمان جودة الخدمات (المطلب أول)، وشفافية التعامل مع المرتفقين (مطلب الثاني)، وتقريب الإدارة من المواطن (مطلب ثالث).

المطلب الأول: ضمان جودة خدمات المرفق العمومي

يعود في أصوله للقواعد المطبقة على الخدمات التي يؤديها القطاع الخاص لكن مع التطور الحاصل وكذا أهمية المصلحة العامة فرضت ضرورة وجود وخضوع الخدمة المقدمة من طرف المرافق العمومية لمراقبة النوعية والجودة وضرورة تحسينها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة.

ويقصد بمبدأ الجودة انه يحق للمنتفع الحصول على خدمة بأفضل نوعية وجودة وبأحسن الأسعار وفي أقل وقت ممكن، ولهذا المبدأ علاقة وطيدة بمبدأ قابلية المرفق للتطور والتغيير حيث أن هذا التكييف يفرض تحسين النوعية وتطويرها، ويمكن أن ينص على نوعية الخدمة المقدمة بنص قانوني أو في إطار عقود الامتياز، حيث يبين القانون أو العقد نوعية الخدمة المراد تقديمها وكيفيات تحسينها[1].

فمفهوم الجودة أصبح يقدم نفسه كمبدأ من المبادئ التي تحكم سير المرفق العام ابتداء من سنوات الثمانينات، إذ انه يشكل تجسيدا للرغبة في تحديث المرافق العمومية، وعلى هذا الأساس تأتي الرغبة من السلطات العمومية في التخلي عن المنطق الكمي والاستجابة للنوعية، فالمواطن أصبح يطالب بالخدمة مع ضمان الجودة، فتغيرت نظرة المرتفق من النظرة له كهبة أو منحة من الدولة إلى نظرة كحق ينتزعه بشروطه الخاصة[2].

وقد كرس المشرع الجزائري مبدأ النوعية والجودة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 435/03 من خلال المادة 03 من دفتر الشروط الملحق حيث نصت "يجب أن تساهم الخدمات المنتظمة في النقل التي تستغلها المؤسسة في توفير حاجيات التنقل في أحسن الظروف من حيث التكلفة وجودة الخدمة والأمن للجماعة والمستعملين"، كما نصت المادة 09 منه" يمكن للدولة في أي وقت وبواسطة المصالح والأعوان المؤهلين قانونا أن تفتش وتراقب حالة وسائل

---

[1] نادية ظريفي، مرجع سابق، ص234.

[2] خربوش العربي، تسيير المرافق العامة الجماعية بواسطة شركات الاقتصاد المختلط، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون المعمق، جامعة عبد المالك السعدي ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة المغرب ، 2008/2007، ص59.

النقل والمنشآت وجودة الخدمات المقدمة للمستعملين"، ومن جانبها المادة 10 نصت على "يتعين على المؤسسة أن تجدد... وتضمن جودة الخدمات المقدمة".

كما نص على المبدأ وبأكثر تفصيل المرسوم التنفيذي 174/05[1] من خلال دفتر الشروط في مادته 2/15 "يلتزم صاحب الرخصة برصد كل الوسائل لتوفير خدمات بنوعيات تكون مستوياتها مطابقة للمقاييس الدولية، ويلتزم كذلك بالاحترام الدقيق لمعايير النوعية الدنيا المحددة من خلال الملحق"، وهذا تكريس لأهمية هذا المبدأ خاصة في مجال الاتصالات، ليخصص المرسوم ملحقا كاملا معنونا بـــ "نوعية الخدمة " ووضع معايير دقيقة متعلقة بالحد الأدنى لنوعية الخدمات المقدمة سواء من حيث النفاذ والسرعة ونوعية الصوت ...الخ.

أما تطبيقات المبدأ فهي تغلب في المرافق العامة الاستثمارية أكثر مما هي عليه الحالة في المرافق العامة الإدارية[2].

وإذا حاولنا دراسة وتقييم هذا المبدأ نجد المرافق العمومية الصناعية والتجارية هي محور هذا المبدأ في اغلب الأحيان، حيث تنص على النوعية القوانين أو العقود، أما المرافق الإدارية فتطبيقا لمبدأ محدود جدا، وهذا نظرا لعدم الالتزام بالنصوص القانونية وضعف الرقابة عليها.

والوصول للجودة يكون من خلال إعادة تأهيل العنصر البشري واستخدام التكنولوجيا الحديثة والموازنة بين النوعيات وحسن الاختيار وفق آليات السوق ومتطلبات المرتفقين، ويكون من خلال استطلاعات الرأي ودراسة نفسية للمرتفقين.[3]

وقد نصت المادة 4 في فقرتها الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 الذي يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العمومي على مبدأ الجودة من خلال "يكلف المرصد، في مجال استفادة المواطنين من المرفق العام، بدراسة واقتراح كل تدبير يرمي على الخصوص

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 174/05، في 09 ماي 2005، متضمن الموافقة على رخصة اقامة شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية واستغلالها وتوفير خدمات هاتفية ثابتة ودولية وما بين المدن في الحلقة المحلية للجمهور ، ج .ر، رقم 2005/34.

[2] وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة المؤسسة العامة والخصخصة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص94.

[3] إبراهيم آومغار، المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث، مطبعة النجاح الحديثة، المغرب، 2009، ص280.

إلى ما يأتي : العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام".

المطلب الثاني: الشفافية في التعامل

يمكن القول أن الشفافية كمبدأ حديث يحمي المصلحة العامة، ظهر حديثا حيث أصبحت سواء المنظمات الدولية أو المرافق العمومية أو الخواص تطلبه في خطاباتها، وأصبحنا اليوم أكثر من أي وقت في حاجة إلى مبدأ الشفافية، والذي له وجهان أساسيان.

الوجه الأول: ضرورة احترام الأشخاص العامة عند منح امتياز المرافق العامة شفافية إجراءات المنح مما يسمح بالمنافسة النزيهة واختيار الأحسن لتسيير المرفق العام وبذلك تختار الأحسن لضمان المصلحة العامة [1]، وهذا ما تنص عليه المادة 5 من الرسوم الرئاسي رقم 15-247.

الوجه الثاني : احترام مبدأ الشفافية في تسيير المرفق العام وتقديم خدمات المرفق العام، فهو بذلك قيد على مسيري المرفق العمومي، ويضمن احترام المبادئ الكلاسيكية، وقد عرف الأستاذ MICHEL BAZEX الشفافية أنها "وسيلة لمراقبة الخدمات المؤداة بواسطة المرفق العمومي، بغية التأكد من أن المصالح الاقتصادية للمنتفعين قد رعيت فعلا من قبل الشخص المكلف بتحقيق الصالح العام"[2].

فهذا المبدأ هو قيد يقع على عاتق مسير المرفق العمومي، والهدف منه ضمان المصلحة العامة، فشفافية تسيير المرفق العمومي تقود إلى إعادة الاعتبار لهذا المرفق عبر انفتاحه على محيطه.[3]

إن مبدأ الشفافية رغم حداثته إلا أنه مهم جدا لضمان المصلحة العامة لهذا فهو غير مقتصر على المرافق العمومية بل تعداها لكل الحياة الاقتصادية وكذا تسيير الصفقات العمومية...الخ.

---

[1] نادية ظريفي، المرجع السابق، ص 230.

[2] Michel Bazex, (livre)obligations communautaires de transparence et prestation des Service Public, éditionjuris-classeur, octobre 1993, p : 15

[3] خربوش العربي، مرجع سابق، ص59.

وتم النص على مبدأ الشفافية في القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته[1] في نص المادة 11: "لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:

باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها، وكيفية اتخاذ القرارات فيها.

تبسيط الإجراءات الإدارية.

نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية.

بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

بتسبيب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها."

وقد بادرت السلطة التنفيذية بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جويلية 2016 الذي يبين كيفية تطبيق المادة 14 من قانون البلدية وهو الذي يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات ومداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية[2].

إن الشفافية تسمح بتقييم نوعية الخدمة ومدى احترام المسير للقوانين وكذا مقتضيات المصلحة العامة ، وهي تتطلب إقرار بالحق في الإعلام للمرتفقين خاصة من خلال المطبوعات الرسمية لمسير المرفق العمومي والتي تتضمن مجموعة من المعطيات المساعدة على اختيار نوع الخدمة المرغوب فيها.[3]

ومن جهة أخرى يعتبر الإقرار مبدأ التسبيب الوجوبي نقطة تحول ايجابية في الأنظمة الإدارية من السياسة التقليدية للإدارة القائمة على الغموض الإداري، إلى السياسة الحديثة القائمة على الوضوح الإداري، فالتسبيب يعتبر أحد ركائز السياسية الحديثة القائمة على الشفافية والوضوح، إذ عمل جاهدا كل من الفقه والتشريع في كل من النظم القانونية، على سد الذرائع التي كانت بمثابة معوقات لتسبيب القرارات التي تتخذها الإدارة.

---

[1] قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، ص4.

[2] مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جويلية 2016، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي، جريدة رسمية العدد 41، ص8.

[3] ابراهيم اومغار، مرجع سابق، ص280.

وترتيبا لما ذكر، فإن التسبيب أضحى يعتبر من أهم معالم الشفافية الإدارية إذ بمقتضاه تلتزم الإدارة بإحاطة الإفراد علما كافيا بالأسباب القانونية والواقعية للقرار والتي دفعتها إلى إصدار قرارها. [1] فمن شان تسبيب القرارات الإدارية أن يحسن الثقة العامة للمواطنين في نزاهة الإدارة العامة، ذلك أن عملية اتخاذ القرارات الإدارية ستتم بطريقة شفافة وتكون عرضة للفحص العام من المواطنين الذين يكون لهم الحق في معرفة كيف تطبق وتمارس الإدارة السلطة وكيف يتم التصرف في الموارد التي ائتمنت عليها الإدارة.[2]

المطلب الثالث: تقريب الإدارة من المواطن

إن علاقة الإدارة بالمواطن كانت ولسنوات عديدة تتسم بالعديد من المشاكل مما جعلها مصدر لتشنج العلاقة بينه وبين تلك المرافق، حيث كان ولوج المواطن إلى المرفق العمومي وبطئ الإجراءات وطولها من أهم التعقيدات التي كانت تواجهه كمرتفق، ولتدارك هذا الأمر ولتقريب الإدارة من المواطن سعت جل التشريعات والقوانين المنظمة للمرافق العمومية أو لعلاقة الإدارة بالمواطن، لمعالجة هذه المشاكل، فوضعت العديد من القواعد التي تضبط هذه العلاقة، وأهمها تبسيط الإجراءات الإدارية وتسهيل الولوج أمام المرتفقين وتوضيح النصوص القانونية لإزالة كل التعقيدات التي تقف حائلا بين المواطن والانتفاع بخدمات المرافق العمومية بكل أريحية وفي اقصر وقت، وهذا ما سنعالجه في هدا المطلب من خلال الحديث عن تبسيط الإجراءات (فرع الأول)، وسهولة الولوج المرافق (فرع الثاني).

الفرع الأول: تبسيط الإجراءات الإدارية أمام المواطن

إن القواعد والإجراءات والروتين ضروريات تنظيمية ولكن مع مرور الزمن أصبحت هذه الوسائل غايات في حد ذاتها ، وقد شكل ذلك إرهاقا للموظفين والمتعاملين مع تلك التنظيمات التي تطبق هذه الآليات ، بحيث يشعر الموظف والمواطن أنهم عبيًدا للتعليمات التي هي في الأصل من أجل خدمتهم.

---

[1] بلال عماري، تسبيب القرارات الإدارية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في الحقوق قانون اداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق، سنة 2016/2015، ص46.

[2] كامل سمية، تسبيب القرارات الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص علوم قانونية، جامعة جيلالي كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962 سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2018/2017، ص 225.

يقصد بالإجراءات العمل أو روتين العمل الخطوات التفصيلية أو المراحل التي تمر بها المعاملة من البداية إلى النهاية، والإجراءات هي سلسلة من العمليات الكتابية ويشترك فيها عدد من الناس في إدارة ما أو في عدة إدارات، وتصمم لأجل التأكد من أن العمليات المتكررة تعالج بطريقة موحدة [1]، فهي كل خدمة تقدمها المنظمة أو مؤسسة وفق إجراءات عمل مقررة ومعتمدة، وعلى كل طالب خدمة السير بها للحصول على الخدمة ويقرر من هذه الإجراءات تقديم الوثائق والمستندات والرسوم المطلوبة، والإدارات والموظفين المعنيين بإنجاز هذه الخطوات.[2]

في حين ينظر الأستاذ السقاف من الزاوية القانونية إلى الإجراءات الإدارية فيعرفها بأنها: "مجموعة من القواعد التي تقوم على أسس من القانون الإداري، أو القانون الخاص، والمحددة مسبقا لكيفية أداء الأعمال التي تمر بها المعاملة، من البداية إلى النهاية، أي أنها الخطوات التي تحدد لأفراد التنظيم للالتزام بها عند أداء المهام والأنشطة"[3].

وبهذا فإن الإجراءات باعتبارها الخطوات التفصيلية التي تتبع في تنفيذ عملية معينة ستؤدي إلى تجنب الفوضى في العمليات عن طريق تحديد الخطوات التفصيلية التي يجب إتباعها، كما تساهم الإجراءات في التقليل من الجهد الذهني والعصبي للموظفين لأنها تجنب التفكير فيما يجب عمله في كل عملية في كل مرة، وتجنب الإجراءات في حال الالتزام بها التزاما صحيحا الموظفين من الوقوع في الخطأ بما يكلفه تحمل تبعات ذلك، كما تساعد المرتفق من طلب الخدمة بشكل صحيح دون التعرض للرفض، لهذا تعمل الإجراءات على إحداث تماثل بين تصرفات الموظفين، كما أنها وسيلة من وسائل الرقابة في تنفيذ مختلف العمليات فهي ضمان بأن كل العمليات تتم بالطريقة المقررة سلفا.[4]

إن التحدي الذي يواجه الحكومة يتمثل في جانبين، **الأول** هو كيفية تحقيق التوازن بين حاجتها إلى استخدام الإجراءات الإدارية كمصدر للمعلومات وكأداة لتنفيذ السياسات العامة،

---

[1] عصفور احمد شاكر، أصول التنظيم والإجراءات، مجلة الإدارة العامة، "https: //sst5.com /",ص242 شوهد يوم 2020/02/22 ساعة 14.24

[2] جردات أسامة، تبسيط اجرءات العمل –الأساليب والآليات - ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة 2008، الاصدار2، ص5.

[3] سقاف انور عبد الحميد، تبسيط الإجراءات وعقلنه تدابير المنظمات، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2010، ص121.

[4] الصريفي محمد، تبسيط الإجراءات، مؤسسة حورس الدولية، 2007، الإسكندرية، ص 65.

والجانب **الثاني** يتمثل في تقليل التداخلات التي تنطوي عليها هذه الحاجات من باب الحكمة تقتضي الإذعان إلى ذلك.[1]

أكيد أن عصرنة عمل المرافق العامة يرتكز أساسا على قيام نصوص قانونية ، وإجراءات إدارية يسيرة التطبيق، تمكن المرتفقين من تلبية حاجياتهم بعيدا عن التعقيد والبطء والروتين والبيروقراطية بمفهومها السلبي، ومن هنا تأتي أهمية العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية، إذ الهدف هو تحقيق الغاية لكن بإجراءات أقل بمعنى الوصول إلى المبتغى بأيسر الطرق وأقصرها، لاسيما وأنها من أهم مشاكل التواصل الإداري في الجزائر ، فهي ترجع بالأساس إلى ظاهرة تعقيد النظام الإداري وشكلياته المفرطة، بحيث يبذل المرتفق جهدا كبيرا للحصول على الخدمة المنشودة بفعل تعقيد الأجهزة البيروقراطية، مما يؤثر على جودة الخدمات المرفقية، وبل يؤثر أيضا سلبا على حق المرتفق في الحصول على الخدمة، فقد تثنيه التعقيدات الإدارية عن طلب الحصول على تلك الخدمة مما يجعل التفكير في تقليص الشكليات الإدارية ومراجعة الإجراءات الإدارية ضرورة ملحة لأجل عصرنة المرفق العمومي[2]، وقد انعكس هذا الوضع بشكل سلبي على العلاقة بين المرتفق والمرفق.

ويتجلى ذلك بصورة واضحة في مجال الاستثمار الخارجي حيث أن مظاهر الروتين والبطء والتعقيد غالبا ما تؤثر على المستثمرين ومبادراتهم وتحول دون تشجيعهم بسبب الإجراءات الإدارية الطويلة التي تقف أمامهم [3]، ودفعت الكثير منهم إلى العزوف عن الاستثمار في الجزائر مما جعل الوطن يفقد الكثير بل ويحرم المستثمر المحلي من فرص الاحتكاك والشراكة التي تمكنه من اكتساب الخبرة والمنافسة المفضية إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة.

وتبعا لذلك تظهر أهمية محو كل العراقيل البيروقراطية من خلال تبسيط كل الإجراءات المرتبطة بمختلف مظاهر النشاط الإداري ، لاسيما في القطاعات التي تكون فيها طلبات المرتفقين على المطبوعات والوثائق الإدارية الأكثر حجما ، وقد استهدفت جهود الإصلاح

---

[1] منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، منشورات مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرةOECD، 2009، ص5.

[2] نزيهة عمران، الإدارة العمومية والمواطن أيه علاقة تشخيص للاختلافات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلة المفكر، العدد12، جامعة محمد خيضر، بسكرة، موقع https: //www.fdsp.univ-biskra.dz/فحص يوم 11 -03 -2022 الساعة 15: 21.

[3] .قانون رقم 16-09 مؤرخ في 3 أوت سنة 2016، يتعلق بتنمية الاستثمار، الجريدة الرسمية، العدد46، سنة 2016.

بهذا الخصوص محاربة النمطية وبطء الإجراءات الإدارية وتطهيرها من كل الشوائب وتحقيق السرعة المطلوبة في إنجاز بعض الأعمال الإدارية، لذا فإن تبسيط الإجراءات وتوحيدها، يهدف أساسا إلى تقريب الإدارة من المنتفعين وكذا إحداث نوع من المساواة في الانتفاع من خدمات المرافق العام.[1]

وبناء على ذاك نجد جميع الوزارات انخرطت تقريبا في تهيئة مشروع في هذا المجال اعتمادا على رؤية موحدة تنطلق من إعادة النظر في التشريعات التي تحكم سير الجهاز الإداري، فلا يسمح مثلا للإدارة في الوقت الحاضر أن تطلب من المرتفقين وثائق غير منصوص عليها قانونا عند رغبتهم في الحصول على خدمة معينة مما قد ينتج عن ذلك ضياع الوقت وإساءة إلى العلاقة بين الإدارة و المرتفقين [2]، وفي هذا وفي سبيل تحسين الخدمة العمومية ، وخدمة لهذا التوجه صدرت التعليمة الوزارية رقم 82 عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية والتي أشارت في جزء منها إلى هذه النقطة من خلال المحور المتعلق بمجال تبسيط الإجراءات الإدارية، [3]حيث حددت مجموع الإجراءات التي سيتم اتخاذها بغية تبسيط الحياة الإدارية وأهم هذه الإجراءات:

– النشر وبطريقة واضحة ومفهومة قائمة الوثائق المكونة للملفات المطلوبة في إجراء أو خدمة.

–تكييف مواقيت الافتتاح وأيام الاستقبال.

–تقليص عدد الوثائق الإدارية المكونة للملفات الإدارية وجعلها مقتصرة فقط على الوثائق الضرورية لدراسة هذه الملفات.

– توفير الوسائل العصرية للاتصال والإعلام وتوجيه المواطنين(الهاتف الأخضر، الموقع الالكتروني...)، قصد تجنبهم التنقلات غير المجدية والعراقيل التي لا طائل منها.

–المطابقة للأصل والمصادقة على الوثائق من طرف المصلحة المعنية بالوثيقة المطلوبة.

– جعل اللجوء إلى استدعاء المواطن إجراء استثنائيا مقتصرا على الحالات التي تقتضيها ضرورات المصلحة.

---

[1] المرسوم الرئاسي رقم 247/15، مرجع سابق.

[2] المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المؤرخ في 07 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مرجع سابق.

[3] التعليمة الوزارية رقم 82، الصادرة عن وزير الأول المتعلقة بتطبيق تدابير اصلاح الخدمة العمومية.

وفي إطار تطبيق تعليمة الوزير الأول أعلاه صدرت برقية عاجلة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 2013/3138 بتاريخ 31 أكتوبر 2013 تتضمن إعادة تأهيل المرافق العمومية، [1]والتي أكدت على أنه في إطار تنفيذ البرنامج المسطر لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية فإنه سيتم اتخاذ إجراءات قصد ذلك.

وقد نصت على تبسيط الإجراءات أيضا المادة 21 من المرسوم رقم 88-131"يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدمتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرا عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك. وعليها أن تعد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة في تصميمها مختصرة ومفهومة في مضمونها وجذابة في شكلها وتقرأ بسهولة، ويجب عليها زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير"[2].

الفرع الثاني: سهولة الولوج إلى المرافق العمومية

يجب على الدولة أن تحسن مستوى الولوج، لا سيما من أجل الوصول إلى الساكنة المحرومة بنيويا مثلا: (الفقر في العالم القروي والأمية).

لقد اختارت بعض الدول أن تكيف قنوات توزيع الخدمات مع خصوصيات البلاد من خلال عدة مبادرات: مثلا بإحداث فضاءات جماعية (متنقلة في بعض الأحيان)، مع أعوان الخدمة (العمومية أو الخاصة) لتقريب الخدمات من المرتفقين وتبسيط الولوج، بوضع مساعدة معلوماتية منزلية بلقتناء حواسيب ومذكرات الكترونية، بالنسبة لبعض المجموعات أو جميع المواطنين، أو توزيع الحواسيب على فئة محددة من السكان بإحداث مناطق صناعية تجمع الفاعلين في قطاع "تكنولوجيا الإعلام" لضمان توفير خدمات هذه التكنولوجيا الضرورية للمقاولات مثلا: منطقة "مدينة دبي للإنترنت" أو "مدينة دبي للإعلام"، بفتح نقط عمومية للولوج، سيما في المناطق التي لا يتوفر فيها الإنترنت عالي السرعة، أو بوضع ربط

[1]برقية عاجلة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تحت رقم 38 2013/31 ,بتاريخ 2013/10/31. تتعلق بتأهيل المرافق العامة، ص1.

[2]المرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 1988/7/6.

بال "ويفي" Wifiفي الأماكن العامة للسماح ب الولوج للخدمات الحكومية مثلا: مطارات الإمارات العربية المتحدة.[1]

الفقرة الأولى: سهولة الوصول إلى المعلومة

ينص الدستور على حق المواطن في الحصول على المعلومات بشكل واسع، بحيث لا تحده إلا الحالات المنصوص عليها في القانون.

ومن شأن سن قانون خاص بولوج الموطنين إلى الوثائق الإدارية والمعطيات العمومية أن يتيح جعل ذلك الولوج منهجيا. ويحدد بذلك القانون قواعد والتزامات الإدارة، كما يحدد الحالات المنصوص عليها صراحة، التي يمكن فيها عدم تطبيق تلك القواعد.

ومن أجل ضمان هذا الحق، ينبغي أن تكون إجراءات الولوج إلى المرافق العمومية محددة بوضوح، ومجمعة في مرجعية تسهل للمواطنين الولوج إليها، وتكون وسائل الولوج عند الضرورة متعددة، وتكون على الخصوص مكيفة حسب تصنيف الفئات بشكل يتيح الاستجابة لشروط وقدرات مختلف المواطنين والمرتفقين المستفيدين.

ومن أجل مزيد من تسهيل حصول المرتفقين على المعلومة، يجب نشر دليل لحقوق المواطن والتزامه ووضعه رهن إشارة الجميع، من خلال مختلف قنوات الاتصال ويجري استعمال هذا الدليل من قبل المواطنين والمرتفقين، ويكون ملزما للإدارة مع توفير الوسائل الكفيلة التي تجعل ذلك الإلزام إجرائيا وفوريا ، كما يخصص الدليل قسما كبيرا منه لتوعيتهم ، ويجب لذلك تصوي حملات تواصلية وإعلامية يجري نشرها حسب الفئات المستهدفة، مع استعمال وسائل الإعلام الملائمة لكل من هذه الفئات.

تعتبر الشفافية والولوج إلى المعلومة بمثابة شرط لضمان الحقوق، ووسيلة لتسهيل الحوار والتشاور، ولكن كذلك أداة لتجسيد الحق الدستوري الممنوح للمواطنين في القدرة على مراقبة نشاط المرافق العمومية.

يجب أن يكون التفاعل عبر مواقع وبوابات الإدارات فعليا، مع معالجة الرسائل الإلكترونية التي يوجهها المرتفقون، وتقديم أجوبة حقيقية على الطلبات والتساؤلات التي

---

[1] اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الإقتصادية والمشاريع الاستراتجية، حكامة المرافق العمومية، توصيات من أجل إعادة تأسيس حكامة المرافق العمومية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مطبعة سيباما، 2013، ص70-71.

يمكن أن يقدموها عبر هذه الوسيلة ، ويجب أن تكون الآجال القصوى التي تستطيع الإدارة الالتزام بها للجواب معلنة ومحترمة.[1]

وتنص المادة 24 من ال مرسوم رقم 88-131المذكورأعلاهعلى: "يجب على كل مصلحة أو هيئة أن تحدد بوضوح الوثائق التي تتكون منها ملفات الخدمات التي تدخل في مجال اختصاصها، وتعلنها بأية وسيلة ملائمة وهذه الوثائق التي يعلم بها المواطن تلزم الموظف المكلف بالخدمة في الحدود الزمنية نفسها الخاصة بنشرها" ، وتنص المادة 25 من نفس المرسوم على أن: " يجب أن تسلم فورا جميع الأوراق والوثائق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجلا قانونيا معينا.

إذا تقرر التنظيم الجاري به العمل أجلا لتسليم وثيقة ما فيجب أن تسلم هذه الوثيقة قبل يوم كامل من انقضاء الأجل المقرر على الأكثر".

وأيضا المادة 26 من ذات المرسوم بنصها: "تتخذ الإدارة أي إجراء من شأنه أن يساعد قدر الإمكان على استعمال سبل البريد والهاتف في علاقتها بالمواطنين".

الفقرة الثانية: وضوح النصوص القانونية المنظمة للمرافق

إن الوضوح والبساطة أساسيتان لكل مرفق موضوع لخدمة الجميع.

والمعلوم أنه، في مجتمع يزداد يوما بعد يوم تعقيدا وتنوعا، ويوشك تعقيد القواعد الإدارية وتضخم النصوص التشريعية والتنظيمية وغموض بعض القواعد، أن يخلق نوعا من عدم التفاهم بين المرافق العمومية ومرتفقيها.

وقد أصبح من واجب الإدارة أن تجتهد في الاستجابة لطلبات لا تفتأ تزداد عددا وتعقيدا وخصوصية، مع العمل في الآن ذاته على إنتاج نصوص و إجراءات يسهل على المرتفق فهمها.

فبساطة الإجراءات الإدارية ووضوحها ضمان للحياد والمساواة و احترام للقانون ولنوعية علاقة المرتفق بالمرافق العمومية.

[1] اللجنة الدائمة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية، حكامة المرافق العمومية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مطبعة سيباما، 2013، ص82-83.

ويسري الأمر نفسه على الولوجية الجغرافية فمن واجب المرافق العمومية أن تعمل على تأمين تواجد إداري لها على جميع التراب الوطني [1]، وهذا بنص المادة 27 من التعديل الدستوري 2020: "تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز.

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

بحيث تنص المادة 25 من المرسوم 88-131[2] على: "يجب أن تسلم فورا جميع الأوراق والوثائق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجلا قانونيا معينا.

وإذا قرر التنظيم الجاري به العمل أجلا لتسليم وثيقة ما فيجب أن تسلم هذه الوثيقة قبل يوم كامل من انقضاء الأجل المقرر على الأكثر".

وأيضا نص المادة 34 من نفس المرسوم على: " يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها ولهذا الغرض، تحدث هياكل في المستويين الوطني والمحلى تكلف على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين".

وأيضا نص المادة 26 من ذات الدستور: "الإدارة في خدمة المواطن.

يضمن القانون عدم تحيز الإدارة"

وتلتزم الإدارة برد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري، وتتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل".

وفي بيان "أمر رئيس الجمهورية الحكومة بإثراء النقاش بشكل كاف وذلك بإعادة إصدار قانون جديد من أساسه لترقية الاستثمار".

وقانون الاستثمار الجديد لا بد أن يرتكز على تكريس مبدأ حرية الاستثمار والمبادرة، والاستقرار الإطار التشريعي للاستثمار، لمدة لا تقل عن 10 سنوات.

---

[1] اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الإستراتيجية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المرجع السابق، ص85.

[2] مرسوم رقم 88-131، المرجع السابق.

كما يجب أن يرتكز على تبسيط الإجراءات وتقليص مساحة السلطة التقديرية للإدارة في مجال معالجة ملفات الاستثمار، لا سيما تلك التي تعتمد على التمويل الذاتي وكذا على تعزيز صلاحيات الشباك الوحيد، في معالجة ملفات الاستثمار، ضمن آجال محددة.

وعلاوة على ذلك يجب أن تقتصر الامتيازات والحوافز الضريبية على توجيه ودعم الاستثمار في بعض القطاعات أو المناطق التي تحظى باهتمام خاص من الدولة دون غيرها.

بتأكيد رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون يتعين كذلك "اعتماد مقاربة برغماتية في التعامل مع الاستثمارات الأجنبية المباشرة تراعي استقطاب الاستثمارات التي تضمن نقل التكنولوجيا وتوفير مناصب الشغل"[1].

[1] المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الجزائري، الرئيس تبون يأمر بإثراء النقاش حول مشروع قانون ترقية الاستثمار، وكالة الأنباء الجزائرية، 21 مارس 2022، أدرج يوم الأحد 13 مارس 2002 على الساعة 19: 28 وعدل على الساعة 20: 22 موقع www.aps.dz<economie.

الخاتمة

الخاتمة

توصلنا من هذه الدراسة إلى أن المرفق العام هو نشاط إداري من بين النشاطات التي تقوم بأدائها الدولة أو إحدى الجماعات المحلية، بل هو الوظيفة الرئيسية لها، حيث تسعى من خلالها إلى تلبية الحاجات الحيوية والخدمات الأساسية للجمهور، ولما كانت هذه الخدمات تمس الأفراد في صميم حياتهم ويتوقف عليها حسن إلى حد كبير في أداء واجباتهم، كان من الضروري أن تخضع لقدر من القواعد تضبط سيرها والتي حددها الفقه في مبادئ المساواة أمام المرفق العام، سير المرفق العام بانتظام واطراد، القابلية للتكيف، والتي عرفت بمبادئ المرفق العام، وقد تناولها بالدراسة من خلال الوقوف على مضمونها ثم أهم التحولات التي طالتها ثم التطور التي شهدتها هذه المبادئ من خلال ظهور مبادئ جديدة وأخيرا انعكاس كل ذلك على أداء المرفق العمومي وبالطبع على علاقته بالمرتفقين.

فتطرقنا في البداية إلى أهم مبدأ من هذه المبادئ ألا وهو مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد إذ يعد مبدأ فعالا يقر ويثبت كيان الدولة، وبالتالي يضمن ديمومة تقديم هذه المرافق خدماتها للأفراد دون انقطاع أو تدبدب، فوجدنا أنه لتجسيده رتب كل من المشرع والقضاء نتائج منها تنظيم ممارسة حق الإضراب، وتنظيم ممارسة حق الاستقالة، وبسط حماية على أموال المرفق العام بعدم جواز الحجز عليها، وتبني نظرية الظرف الطارئ ونظرية الموظف الفعلي. ثم مبدأ المساواة الذي يقضي أن يقدم المرفق خدماته للأفراد الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية المطلوبة بشكل متساوي لكن دون أن يعني ذلك بشكل كلي بل هي مساواة نسبية، وأخيرا مبدأ التكييف الذي يقتضي أن يساير المرفق التطورات والتغيرات التي تطرأ في محيطه والذي يعود للإدارة وحدها تقدير ذلك وهي وحدها التي تقوم بإحداث التغيير وإجراء التعديلات بما يرفع من كفاءة المرفق ويستجيب لمتطلبات المرتفقين.

ووقفنا على انته نتيجة لتغير وللتطورات الحاصلة في المحيط الاجتماعي والاقتصادي والإداري والسياسي داخليا وخارجيا والذي أثر على حاجات المرتفقين والتي أصبحت هي الأخرى عرضة للتأقلم، طرأت على مضمون ومفهوم مبادئ المرفق العام الكلاسيكية تغيرات وتحولات من جهة؛ حيث تم تكييف مبدأ الاستمرارية وأقلمته مع الظروف الطارئة والتي ظهرت تطبيقاته في فترة جائحة كورونا التي كيفت الخدمات بما يتماشى مع هذا الظرف، فتم تقليص البعض منها (الخدمات الإدارية والصحية)، وتوقف البعض الآخر(النقل)، مع ما

صاحب ذلك من إجراءات صارمة وتدابير وقائية للحد من تأثير كوفيد 19 حتى تضمن حماية الأفراد وتكييفهم مع الوضع الوبائي. كما تغير مفهوم المساواة من صيغته المطلقة إلى صيغته النسبية، وتبني ما يعرف بالتمييز الإيجابي حماية لبعض الفئات الاجتماعية إما بسبب وضعها أو نظرا لطبيعة الوظيفة أو المنطقة، أو لنوع الخدمة، كما تم التحول جزئيا من الخدمة المجانية إلى الخدمة بمقابل في بعض المرافق التي تمتاز بالطابع الخاص مع تقديم المنفعة العامة وهذا ما خرق مبدأ المساواة. وبخصوص تكيف المرفق ظهر في تحسين الخدمة العمومية للمواطن واختيار الأسلوب الملائم مع الظروف المحيطة به، وكان من نتائجه أيضا تفعيل الإدارة الإلكترونية، حيث جعلت المواطن في اتصال مباشر مع مؤسسات الخدمة العمومية من خلال شبكة الانترنت في كل وقت وفي كل مكان، مما جعل المرفق في عمل مستمر مع ضمان المساواة فيما بينهم مع تسريع وتغير في نوع ونمط الخدمة، وهذا ما دفع بالإصلاح الإداري والمالي والقضاء على الفساد الذي كان يطغى عليه وهكذا نحو إعادة بناء هيكل تنظيمي بكل مرونة وشفافية.

ومن جهة أخرى ونتيجة لتلك التطورات ظهرت مبادئ جديدة تتمثل في مبدأ التشاركية أي السماح للمواطن في الإسهام والمشاركة في القرارات والآراء المتخذة من طرف المرفق، إضافة إلى ذلك مبدأ العلمانية والذي نعني به جعل المرفق في منأى عن المعتقدات الدينية التي تظهر في بعض المظاهر والرموز والتي يمكن أن تحدث نوعا من التمييز داخل المرفق العام، وهو توجه فرنسي بالدرجة الأولى، ومن شأن هذه التطورات أن تنعكس إيجابا على علاقة المواطن بالإدارة من خلال تحسين جودة الخدمة وشفافية المعاملة مع تقريب الخدمة من المواطن بواسطة الوضوح والولوج إلى المعلومة بسهولة.

وعليه نقوم بتقديم بعض التوصيات التي نراها مجدية على تسهم في تحسين أداء المرفق العمومي، من ذلك:

- التخطيط المحكم والجيد لتفعيل الإدارة الإلكترونية في المرافق العمومية، لضمان تقديم خدمة عن بعد ذات جودة خاصة في القطاع الاقتصادي، تعزيزا لمبدأ الشفافية.
- تعزيز البنية التحتية للمرافق العمومية بما يتلاءم مع التطورات التكنولوجية الحديثة بشكل مستمر.

- عدم التفريط في تسهيل التعاملات الإدارية خاصة التي تتطلب جهدا من المواطن، وذلك لتفادي الغش والرشوة والتلاعب في البلاد.
- ضرورة تبني المبادئ الجديدة بكل وضوح والنص عليها في الدستور لحمايتها وترقيتها، والسعي إلى تجسيدها.

قائمة المصادر والمراجع

Les Références

قائمة المصادر والمراجع

أولا: النصوص القانونية

أ -**الدساتير**

1 - دستور 28 فيفري 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر، العدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1988.

2 - دستور 70 ديسمبر 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

3 -التعديل الدستوري أول نوفمبر 2020 الصادر بموجب ال مرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأول عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020، ج ر العدد 82، صادرة في30 سبتمبر 2020.

ب - القوانين

- ✓ قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14.
- ✓ قانون رقم 18-04، المؤرخ في 10 ماي 2018، المتضمن القواعد العمة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد27.

ج- الأوامر

- أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، متضمن قانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج. ر، عدد 46 صادر في 16 يوليو 2006.

-أمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

د- النصوص التنظيمية

1 -**المراسيم الرئاسية**

- ❖ مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 1988/7/6.

❖ مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر، عدد 50، الصادرة في 2015.

❖ مرسوم رئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07-01-2016 ,يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد02، الصادرة في 13 جانفي 2016.

❖ مرسوم رئاسي رقم 20-79 المؤرخ في 06 شعبان عام 1441هالموافق 31 مارس 2020، يتضمن تأسيس علاوة استثنائية لفائدة مستخدمي الصحة، جريدة رسمية العدد 18، 2020.

2-<u>المراسيم التنفيذية</u>

➢مرسوم تنفيذي رقم 20-127 المؤرخ في 20 ماي 2020، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020، المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج ر، ع 30، المؤرخة في 21 ماي 2020.

➢مرسوم تنفيذي رقم 20-145، المؤرخ في 07 يونيو 2020، يتضمن تعديل نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، جريدة رسمية، عدد 34، المؤرخة في 07 يونيو 2020.

<u>ثانيا: الكتب</u>

أ -<u>باللغة العربية</u>

1. **أمين عواد المشاقبة ، المعتصم بالله داود علوي** ، الإصلاح السياسي والحكم الرشيد الإطار النظري، دار ومكتبة الحامد، الأردن، 2011.
2. **إيهاب عيسى، طارق عمار**، التطوير والإصلاح الإداري وقيم الأداء، المؤسسة العربية للعامة والثقافة، المطبعة الأولى، د.ب. ن، 2016.
3. **سقاف أنور عبد الحميد،** تبسيط الإجراءات وعقلنه تدابير المنظمات، مكتبة الوفاء القانونية، 2010.
4. **سليمان محمد الطماوي**، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، د ط، مصر، 1986.

5. **عبد الغني بسيوني عبد الله،** القانون الإداري، د ط، دار المعارف، الإسكندرية، د س.
6. **عمار بوضياف،** الوجيز في القانون الإداري، ج 5، ط 4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
7. **محمد صغير بعلي،** القانون الإداري، التنظيم والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
8. **مراد لمين،** أثر الإدارة الالكترونية على مبادئ المرفق العام ، النظام القانوني للمرفق العام، الجزائر، 2018.
9. **وليد حيدر جابر،** طرق إدارة المرافق العامة المؤسسة العامة والخصخصة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.

ب: باللغة الفرنسية

1. **M.Abderrahim Hassia**, Améliore la relation entre L'administration et Les citoyens: un impératif démocratique, séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration unidemmed, commission européenne pour la démocratie par le droit)commission de venise(En coopération avec Le ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique du royaume du Maroc, rabat, avril 2018.
2. **Marie-Christine Rouault,** Droit administratif, Gualino éditeur EJA, 4e édition, Paris 2007.

ثالثا: الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية

أ -**أطروحات الدكتوراه**

- **ظريفي نادية،** المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية –حالة الامتياز–، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011-2012.

- **نبالي فلطمة**، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، رسالة دكتوراه، تخصص: القانون، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، الجزائر، 14 جويلية 2010.
- **نصر الزرو عبد الوهاب رجب** ، مبدأ إمكانية مواكبة مرفق العام لتغيرات التي تطرأ عليه، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، أطروحة دكتوراه، السنة 2021/2020.
- **كامل سمية** ، تسبيب القرارات الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص علوم قانونية ، جامعة جيلالي اليابس، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962 سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2018/2017

ب-رسائل الماجستير

- **حماد مختار**، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008.
- **مجبور فايزة**، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر ، (رسالة ماجستير)، تخصص التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2015.

ج-مذكرات الماستر

- **بلال عماري**، تسبيب القرارات الإدارية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في الحقوق قانون اداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق، سنة 2016/2015.
- **بن زعباط حورية، لوط عائشة**، مبدأ استمرارية المرفق العام في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، 2018-2019.
- **صديقي عبد الرزاق** ، مبدأ المساواة في خدمات المرفق العام ، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، تخصص قانون الإداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015.

رابعا: المداخلات والمقالات العلمية

أ -مداخلات

- **رحماني سناء**، النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، مداخلة بعنوان: أثر الادارة الالكترونية على المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، جامعة المسيلة، 2018.

- **بوزيان عليان،** مداخلة بعنوان مبدأ الحياد في المرافق العمومية بين النص والتطبيق، بطاقة مشاركة في الملتقى الدولي الأول الموسوم بـــ المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعملية)، جامعة لجيلالي بونعامة.
- **عبد الوهاب برتمية،** مداخلة بعنوان مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الإضراب، بطاقة مشاركة في الملتقى الدولي الم وسوم بـــ: المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعلمية)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، د س.

ب – **المقالات العلمية**

- **الأخضري نصر الدين** ، القانون الجزائري بين مثالية المساواة وواقعية التميز الإيجابي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.
- **أكرور ميريام،** مكانة المرفق العام في القانون الإداري الفرنسي، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 06، العدد01، سبتمبر 2020، جامعة الجزائر.
- **مغني منيرة، حزام فتيحة،** جائحة كورونا واستمرارية المرافق العمومية في الجزائر ، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01 (2021) ص. ص 1235-1261.
- **بن عتو بن علي،** أثر جائحة كورونا على مبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، مجلد07، العدد01، 2021.
- **بوعلام طوبال ووليد زرقان،** علاقة الادارة الالكترونية بالمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 02، مخبر دراسات وأبحاث حول المجازر الاستعمارية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، ع 02، 2020.
- **بوغرارة الصالح،** انتشار فيروس كورونا سبب أجنبي لدفع المسؤولية "بين نظرتي القوة القاهرة والظروف الطارئة"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، عدد خاص (القانون وجائحة كورونا)، جامعة تيارت، الجزائر، 2020.
- **سمية أوشن،** تأويل القاضي الإداري للنصوص القانونية وأثره في سد القصور في القانون الإداري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد التاسع، العدد 17، 2018.
- **شهر زاد مناصر،** أثر الإدارة الالكتروني على المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مجلة التحول والدراسات، مجلد 16، العدد 02، 2019.

- **غريبي بشرى، حماس هدايات،** جائحة كورونا تحد جديد على ضمان استمرارية سير المرافق العامة، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، مجلة الاجتهاد القضائي، مجلد 13، العدد28، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2021.
- **محمد شاعة، علاء الدين يوسفي** ، مقاربة الحكامة والخدمة العمومية في الجزائر ، مجلة صوت القانون، خميس مليانة، المجلد السادس، العدد الأول، أفريل 2019.
- **مدون كمال،** واقع النظام القانوني للمرافق العامة في ظل سياسة الخوصصة، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 03، العدد 05، 2017.
- **مقيمي ريمة،** مدى تأثير فيروس كورونا المستجد على مبدأ استمرارية المرفق العام في الجزائر، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 12، العدد 01، ج1، جانفي 2021.
- **نزيهة عمران،** الإدارة العمومية والمواطن أيه علاقة تشخيص للاختلافات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلة المفكر، العدد12، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- **يمينة مهديد،** التوجه نحو إدارة الجودة الشاملة كآلية لعصرنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر –الخدمات الصحية العمومية نموذجا –، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، العدد الثامن 322825، ديسمبر 2018.

خامسا: التقارير

اللجنة الدائمة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية، حكامة المرافق العمومية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مطبعة سيباما، 2013.

الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، مجلس حقوق الانسان، تقرير وطني مقدم وفقا للفقرة 15 من مرفق قرار مجلس حقوق الانسان، الجمعية العامة، الامم المتحدة، 2008.

سادسا: المحاضرات

- **بن أعراب محمد،** محاضرات في مقياس الأملاك الوطنية، ملقاة على طلبة السنة الثالثة، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم. السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، 2014-2015.
- **شاكري سمية،** محاضرات في قانون المرافق العامة ألقيت على طلبة السنة الثانية شعبة العلوم القانونية والادارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، 2019-2020.

سابعا: مواقع الانترنت

- فرحات نزال حميد المساعيد، الموظف الفعلي وما يميز في القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة آل المملكة الاردنية الهاشمية 1، تم فحص الموقع www oad. Edu. bh يوم 23 فيفري2022 على الساعة 22: 30.
- موقع وزارة التربية الوطنية الجزائرية www.eduvation.gov.dz
- موقع وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية www.mpttn.gov.dz تاريخ الاطلاع 2022/04/03على الساعة 22: 31.
- موقع وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي: www.mless.gov.dz تاريخ الاطلاع 2022/04/03 على الساعة 22: 54.
- الندوة الوطنية حول موضوع الجودة في الإدارة العامة دعامة لنجاعة وفعالية المرفق العام تنظيم وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الادارة بتاريخ (22يونيو 2012)، بمقر المدرسة الوطنية للإدارة، مؤسسة وسيط المملكة المغربية، م أخوذة من شبكة الانترنت الرابط: http: ///www.mediateur.ma تاريخ زيارة 2022/03/04.
- مجلس الشيوخ يصوت لمنع مرافقات التلاميذ في الرحلات المدرسية من ارتداء الحجاب، فرنسا، www.france.24.comنشرت في 2019/10/30 على الساعة 21: 05.
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الجزائري، الرئيس تبون يأمر بإثراء النقاش حول مشروع قانون ترقية الاستثمار، وكالة الأنباء الجزائرية، 21 مارس 2022،

أدرج يوم الأحد 13 مارس 2002 على الساعة 19: 28 وعدل على الساعة 20: 22 موقع .www.aps.dz<economie

- https: //www.sultan-alamer.com/

Lois étrangère

A. LOI N°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et des obligations des fonctionnaires JORF N° 0094 du 21 avril2016.

الفهرس

الفهرس	الصفحات
التشكرات	
قائمة المختصرات	
المقدمة	أ
الفصل الأول: المبادئ الأساسية التقليدية للمرفق العمومي	**01**
المبحث الأول: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد	01
المطلب الأول: الضمانات التشريعية	02
الفرع الأول: تنظيم ممارسة حق الإضراب	02
الفرع الثاني: تنظيم ممارسة حق الاستقالة	06
الفرع الثالث: حماية المال العام	07
المطلب الثاني: الضمانات القضائية	10
الفرع الأول: نظرية الظروف الطارئة	10
الفرع الثاني نظرية الموظف الفعلي	11
الفرع الثالث: الآثار المترتبة على تطبيق نظرية الظروف الطارئة والموظف الفعلي	13
المبحث الثاني: مبدأ المساواة	14
المطلب الأول: تعريف مبدأ المساواة وأساسه القانوني	15
الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة	15
الفرع الثاني: الأساس القانوني	16
المطلب الثاني : مظاهر تطبيق مبدأ المساواة	18
الفرع الأول: مساواة المنتفعين في خدمات المرفق العام	18
الفرع الثاني: مساواة المواطنين في تقلد الوظائف العامة	18
الفرع الثالث: المساواة بين المنتفعين في القضاء	19
المطلب الثالث : التزام الإدارة بالحياد في تقديم خدماتها للمنتفعين	20
المبحث الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام لتغيير	21

المطلب الأول: مفهوم مبدأ قابلية المرفق العام لتغيير	22
الفرع الأول: تعريف الفقه الجزائري	22
الفرع الثاني: التعريف القضائي للمبدأ	22
المطلب الثاني: خصائص مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير	24
الفرع الأول : مبدأ قضائي وحديث النشأة	24
الفرع الثاني : مبدأ من المبادئ العامة للقانون	24
الفصل الثاني: التحولات التي طرأت في مبادئ المرفق العام	**27**
المبحث الأول: مظاهر التحولات في مضمون مبادئ المرفق العمومي الكلاسيكية	**27**
المطلب الأول: بالنسبة لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد	28
الفرع الأول: تكييف خدمات المرفق العمومي مع الظروف الطارئة	28
الفرع الثاني: انعكاسات جائحة كورونا على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد	29
الفرع الثالث: تفعيل الإدارة الالكترونية لضمان استمرارية المرفق العام	36
المطلب الثاني: بالنسبة لمبدأ المساواة	40
الفرع الأول: التمييز الايجابي	40
الفرع الثاني: التحول من المجانية إلى الدفع بمقابل في المرافق العامة	44
الفرع الثالث: انعكاس الإدارة الالكترونية على مبدأ المساواة	45
المطلب الثالث: بالنسبة لمبدأ قابلية المرفق العام لتغيير	47
الفرع الأول: تحسين الخدمة العمومية المقدمة	47
الفرع الثاني: تبني الخدمة الالكترونية	51
المبحث الثاني: ظهور مبادئ جديدة لسير المرفق العمومي	54
المطلب الأول: مبدأ التشاركية	54
المطلب الثاني : علمانية المرفق العمومي	56
المبحث الثالث: انعكاس التحولات على العلاقة بين المرفق والمرتفق	58
المطلب الأول: ضمان جودة خدمات المرفق العام	59

المطلب الثاني: الشفافية في التعامل	61
المطلب الثالث: تقريب الإدارة من المواطن	63
الفرع الأول: تبسيط الإجراءات الإدارية أمام المواطن	63
الفرع الثاني: سهولة الولوج إلى المرافق العمومية	67
الخاتمة	73
قائمة المراجع	77

الملخص

البحث تناول بالدراسة والتحليل مبادئ المرفق العمومي بين الاستمرارية والتحول من خلال استقراء مبادئ المرفق العام في مفهومها الكلاسيكي؛ وهي مبدأ الاستمراريۃ ومبدأ المساواة ومبدأ التكيف من خلال دراسة مضمونها وأساسها القانوني وضمانات تجسيدها وكذا الاستثناءات الواردة عليه او خصائصها، ثم التحولات التي مستها، لجعلها تتلاءم مع الظروف الطارئة والتحولات الاجتماعية، وكذا تلك الناتجة عن التطورات الحاصلة في مهام المرفق العام وطرق تسييره من خلال ولوجه عالم الرقمنة بسبب التحديات التكنولوجية، الأمر الذي أدى إلى ظهور مبادئ جديدة أصبحت تحتل مكانة في المرفق العام بجانب المبادئ التقليدية، بشكل انعكس على العلاقة بين المرفق والمرتفقين بتقريب الإدارة من المواطن وتبسيط إجراءات استيفاء الخدمة بكل شفافية ووضوح والولوج إلى المرافق العامة بيسر، سعيا لكسب رضا المرتفق على أداء المرفق.

الكلمات المفتاحية: مبادئ المرفق العمومي، مبدأ الاستمرارية، مبدأ المساواة، مبدأ التكيف، التحول، الشفافية، الرقمنة.

Résumé

La recherche a porté sur l'étude et l'analyse des principes du service public entre continuité et transformation, en extrapolant les principes classique du service public; Le principe de continuité et le principe d'égalité et le principe d'adaptation, en étudiant leur contenu, base juridique, les garanties de leur concrétisation, ainsi que leurs exceptions puis leurs caractéristiques. Puis il a traité des transformations qu'il a abordées pour les adapter aux conditions d'urgence et aux transformation sociales, ainsi que celles résultant de l'évolution des missions de service public et des modes de gestion de celui-ci à travers de la numérisation due aux mutations technologiques. Ce qui a conduit à l'émergence de nouveaux principes qui ont occupé une place dans l'équipement public à côtés des principes traditionnels. D'une manière qui se reflète sur la relation entre le service et l'usager en rapprochant l'administration du citoyen et en simplifiant les procédures pour remplir le service en toute transparence et clarté et en permettant un accès facile aux services publics, dans un effort pour gagner sur la performance de services publics.

Les mots clés: Principes du service public, Principe de continuité, Principe d'égalité, Principe d'adaptation, Transformation, Transparence, Numérisation.

Summary

The research focused on the study and analysis of the principles of public service between continuity and transformation, extrapolating the classic principles of public service; The principle of continuity and the principle of equality and the principle of adaptation, by studying their content, legal basis, the guarantees of their concretization, as well as their exceptions and then their characteristics.

He then dealt with the transformations he has approached in order to adapt them to emergency conditions and social transformations as well as those resulting from the evolution of public service missions and the modes of management thereot through digitization due to technological changes.

This has led to the emergence of new principles which have occupied a place in public facilities alongside traditional principle . In a way that reflects on the relationship between the service and the user by bringing the administration closer to the citizen and by simplifying the procedures for fulfilling the service with complete transparency and clarity and allowing easy access to public services, in a effort to gain on the performance of public services.

Keywords: Principles of public service, Principle of continuity, Principle of equality Principle of adaptation, Transformation, Transparency, Digitization.