

المرفق العمومي بين تنوع معايير تقسيمه والمبادئ المتحكمة في سيره

فرطاس الزهرة، باحثة في الدكتوراه

أستاذة مؤقتة بجامعة الشلف

ملخص:

لقد استقر الرأي الفقهي على إخضاع المرافق العمومية لعدد من القواعد الأساسية التي تملئها الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية قبل كل شيء، ونظرا لاختلاف طبيعة نشاط المرافق العمومية و بالتالي اختلاف طرق إدارتها، أصبح من الصعب سن قانون واحد يحكم المرافق جميعا. غير أن ذلك لم يمنع من إخضاع كل المرافق لمبادئ معينة اتفق الفقه والقضاء بشأنها. وعلى هذا الأساس سيكون موضوع هذه المقالة مقتصرًا على معايير تقسيم المرافق العمومية وكذا المبادئ المشتركة المتحكمة في سيرها.

Résumé

L'opinion des juristes s'est stabilisé à soumettre les services publics à un grand nombre de règles de base dictées par les considérations pratiques et la justice sociale avant tout, et en raison de la nature différente de l'activité des services publics, ainsi leurs méthodes de fonctionnement, il devient difficile d'adopter une seule loi afin de régir tous les services. Mais cela n'a pas empêché de les soumettre à certains principes convenus par la jurisprudence et la justice.

مقدمة:

الإداري وهو الصورة السلبية لدور الدولة و المرفق العام وهو الصورة الإيجابية لهذا الدور. لقد أصبح المرفق العمومي بمثابة الوظيفة الرئيسية للدولة التي تتسع كلما نقص النشاط الفردي الخاص وتضييق كلما زادت الأنشطة الخاصة للأفراد في الدولة، فالفقيه دجبي Duguít مؤسس مدرسة المرفق العمومي، اعتبر أن فكرة المرفق العمومي تفسر كل القانون الإداري، وفي نظر هذه المدرسة، القانون الإداري هو قانون المرفق العمومي والدولة هي مجموعة من المرافق العمومية، فهذه الأخيرة في الدولة تهدف إلى إشباع الحاجات الحيوية والخدمات الأساسية للجمهور، ولما كانت هذه الخدمات تمس الأفراد في صميم حياتهم ويتوقف عليها إلى حد كبير أداء واجباتهم، كان من الضروري أن تخضع في إدارتها لقدر من القواعد يضمن تحقيق الغرض منها على أتم وجه. لهذا استقر الرأي الفقهي على إخضاع المرافق العمومية لعدد من القواعد الأساسية التي تملئها الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية قبل كل

لا يستطيع الفرد الانعزال عن الجماعة فهو يتعلم ويحتك بأفرادها قصد إشباع رغباته وحاجاته المختلفة التي تعينه على الاستمرار في الحياة، وباستمرار هذا الاحتكاك والتعامل تتطور العلاقات بين الأفراد لتصبح حينئذ أكثر تعقيدا مما أدى إلى ضرورة تدخل الدولة لتسيير وتنظيم شؤون الجماعة تجسيدا للنظام العام بمدلولاته الثلاث: الأمن الصحة والسكينة العامة وذلك عن طريق تطبيق مجموعة من القوانين المنظمة لسلوك الأفراد عند مزاولتهم لأنشطتهم و ممارستهم لحياتهم و حقوقهم بما لا يضر الغير. ومن صور تدخل الدولة في حياة الأفراد هو قيامها بأداء العديد من الخدمات الأساسية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة وذلك بإشباع الحاجات العامة للأفراد التي قد يعجز النشاط الفردي لوحده على توفيرها للكافة تحقيقا للنفع العام . وتدخل الدولة للقيام بأداء الخدمة العامة بموجب النشاط الإداري الذي يتخذ مظهرين وهما الضبط

الخاص.¹ من أمثلة المرافق العمومية الإدارية مرفق الصحة، مرفق التعليم، مرفق العدالة و مرفق الدفاع.

الفرع الثاني: المرافق العمومية الاقتصادية.

لقد ظهرت هذه المرافق بعد أن بدأت الدولة المعاصرة تتدخل في مجالات النشاط الاقتصادي والتي كانت قبل ذلك من اختصاص القطاع الخاص. وتسمى هذه المرافق كذلك بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية (SPIC)، و هو المفهوم الذي كرسه القانون المتعلق بالبلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990 في نص المادة 01/137: " تكون المؤسسات العمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري وفقا للغرض الذي أنشئت من أجله". عرفت المرافق العمومية الاقتصادية أو التجارية والصناعية بأنها مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطا يهدف إلى تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية مثلها في ذلك مثل النشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة. وهي تخضع في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العمومي و قواعد القانون الخاص.²

لتمييز المرافق العمومية الاقتصادية عن غيرها يجب التركيز على ثلاث عناصر و هي:³

= طبيعة قواعد القانون الذي يخضع لها عمال المرفق، فإذا كان عمال المرفق يخضعون لقواعد القانون الخاص ويعاملون كأجراء، فإن طبيعة المرفق هو مرفق اقتصادي باستثناء القادة ورؤساء المرافق العمومية الاقتصادية والمحاسبين العموميين التابعون للمرفق إذ اعتبرهم القضاء بالضرورة يخضعون لقواعد القانون الإداري.

¹ أعمار عوابدي، النشاط الإداري، الجزء 02، ط3، الجزائر، 2005، ص 62 و 63.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجدد للنشر و التوزيع، سطيف، الجزائر، 2010، ص 198، 199.

³ جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، ط1، منشورات سكيلك، الجزائر، 2014، ص 168.

شيء. ونظرا لاختلاف طبيعة نشاط المرافق العمومية وبالتالي اختلاف طرق إدارتها، أصبح من الصعب سن قانون واحد ليحكم المرافق جميعا، غير أن ذلك لم يمنع من إخضاع كل المرافق لمبادئ معينة اتفق الفقه والقضاء بشأنها.

فإذا كانت المرافق العمومية متنوعة و مختلفة، فما هو المعيار المعتمد لتقسيم هذه الأخيرة؟ وهل المبادئ المتحكمة في سيرها هي مبادئ مشتركة مهما كان نوع المرفق العمومي؟.

للإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا أن نقسم بحثنا إلى فكرتين وفق خطة تشمل مبحثين، معايير تقسيم المرافق العمومية ضمن مبحث أول و المبادئ المتحكمة في سيرها ضمن مبحث ثان.

المبحث الأول: معايير تقسيم المرافق العمومية

يمكن تصنيف المرافق العمومية إلى عدة أنواع تبعا لمعيار التقسيم، سواء من حيث المعيار الموضوعي (المطلب الأول)، المعيار الإقليمي (المطلب الثاني) أو من حيث معيار أسلوب الإنشاء (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المعيار الموضوعي.

تقسم المرافق العمومية بالنظر إلى موضوع نشاطها إلى مرافق عمومية إدارية (الفرع الأول)، مرافق عمومية اقتصادية (الفرع الثاني) ومرافق عمومية اجتماعية (الفرع الثالث) ومرافق عمومية مهنية أو نقابية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: المرافق العمومية الإدارية.

يقصد بما المرافق العمومية التي تمارس نشاطا إداريا بحثا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، هذا النشاط الإداري الذي يختلف اختلافا جذريا وجوهريا في طبيعته عن النشاط الخاص للأفراد، الأمر الذي يستوجب ويحتم خضوع هذه المرافق العمومية الإدارية لنظام قانوني خاص واستثنائي هو نظام القانون الإداري الذي يختلف في قواعده عن قواعد القانون

المهنيين أنفسهم كنقابة المحامين، نقابة المعلمين، نقابة المهندسين، نقابة الأطباء والصيدادلة... الخ. تخضع هذه المرافق لمزيج من القواعد، قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص³.

المطلب الثاني: المعيار الإقليمي.

يصنف هذا المعيار المرافق العمومية إلى مرافق عمومية وطنية (الفرع الأول) ومرافق عمومية محلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المرافق العمومية الوطنية.

هي المرافق التي تنشؤها السلطات الإدارية المركزية، حيث تمارس نشاطها على مستوى كافة أرجاء إقليم الدولة مثل المدرسة الوطنية للإدارة، المكتبة الوطنية، المجلس الوطني الاقتصادي... الخ.

الفرع الثاني: المرافق العمومية المحلية (الإقليمية).

هي المرافق التي يقتصر نشاطها في جزء من إقليم الدولة كالولاية أو البلدية. وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنه أقدر من الدولة، وأكثر منها إطلاعاً ومعرفة لشؤون الإقليم. فقانون البلدية يعترف بحق إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية. وكذا الشأن بالنسبة لقانون الولاية⁴.

تجدر الإشارة أن المرافق العمومية الوطنية و المرافق العمومية المحلية ليست منفصلة انفصالاً تاماً، بل أكثر ما يحدث بينهما التعامل بما توجهه مقتضيات المصلحة العامة و بما يحقق النفع لجمهور المنتفعين.

المطلب الثالث: معيار أسلوب الإنشاء.

يقصد بما المرافق العمومية الإجبارية (الفرع الأول) والمرافق العمومية الاختيارية (الفرع الثاني).

= الطبيعة القانونية للعقود التي تبرمها هذه المرافق العمومية، ذلك أن العقود المبرمة من قبل هذه المرافق تخضع لقواعد القانون الخاص، لاسيما قواعد القانون التجاري.

= النظام القانوني لمسؤولية المرافق العمومية الاقتصادية الذي تحكمه قواعد القانون الخاص وبالتالي فالمسؤولية الناشئة عن العمل هي مسؤولية مدنية.

الفرع الثالث: المرافق العمومية الاجتماعية.

هي المرافق التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور مثل المرافق المخصصة لتقديم إعانات ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد. ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والقانون الخاص كما تمثل نماذجها أمام القضاء الإداري وأحياناً أخرى أمام القضاء العادي. لقد اعتبر القضاء الفرنسي في بداية الأمر منازعات المرافق الاجتماعية المكلفة بتقديم المساعدات العامة، منازعات إدارية غير أن تطور النظرة لمؤسسات الضمان الاجتماعي و بروز فكرة الأقساط التي يلزم بدفعها المنتفعين من خدمات المرفق، جعلت القضاء الإداري يتردد في كثير من الأحيان من أن يتولى الفصل في منازعات هذا النوع من المرافق وامتداد هذا التمييز أيضاً للنظام القانوني الجزائري¹. حيث أنه ورجوعاً للقانون رقم 08-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي نجد المشرع قد وزع الاختصاص بين القضاء العادي وبين المحاكم الإدارية².

الفرع الرابع: المرافق العمومية المهنية أو النقابية.

هذا النوع من المرافق تزاوّل نشاطاً مهنيًا أو نقابياً الغرض منه تنظيم المهن الرئيسية في الدولة من قبل

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، دون سنة نشر، ص 169.

² الجريدة الرسمية رقم 11، الصادرة بتاريخ 02 مارس 2008، ص 07.

³ جميلة جبار، المرجع السابق، ص 168.

⁴ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 171.

تؤدي المرافق العمومية دورا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها. وهذا يفرض أن تقدم خدماتها للامة بشكل مستمر و متواصل، فلا يمكن أن نتصور توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات أو توقف جهاز الأمن عن أداء مهامه أو مرفق الدفاع³. يقوم هذا المبدأ على ركنين وهما الاستمرارية دون انقطاع أو توقف و التنظيم المحكم، فتوقف أحد المرافق العمومية سينجر عنه أضرار تلحق بالمصلحة العامة و بحقوق أفراد المجتمع. لذا كان لا بد للدولة من إيجاد الآليات والميكانيزمات القانونية الكفيلة لتحقيق هذا المبدأ و إعطائه الفعالية الضرورية والناجعة لتضمن التواتر و الانتظام وعدم الانقطاع.

لقد أصبغ المشرع الجزائري هذا المبدأ بقيمة دستورية من خلال تجسيده في دستور 1996 المعدل و المتمم وهذا بموجب نص المادة 06/99، التي تنص " الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"⁴. بالإضافة إلى قيمته تنظيمية من خلال المرسوم رقم 88-128 المؤرخ في 28 جوان 1988 المتضمن الموافقة على الاتفاقية بين الدولة و الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية خاصة المادة 02 منه التي تنص: " تنفذ جميع الخدمات التي تقدمها الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية حسب مبادئ المرفق العمومي، لاسيما في مجال استمرارية الخدمات وشروط انتفاع المستعملين بها"⁵.

ما يؤكد المرسوم التنفيذي رقم 95-280 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995 المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري"

³ عمار بوضيف، المرجع السابق، ص. 177.

⁴ القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016،

المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، ص 19.

⁵ الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة بتاريخ 29 جوان 1988، ص 990.

الفرع الأول: المرافق العمومية الإجبارية.

هي المرافق التي تلزم الدولة بإنشائها كونها ذات حيوية ولا يمكن الاستغناء عنها و تشمل على سبيل المثال مرفق الدفاع، مرفق الصحة العمومية، مرفق القضاء... الخ.

الفرع الثاني: المرافق العمومية الاختيارية

هي المرافق التي يمكن للسلطة الإدارية إنشائها من عدمها، كون هذه الأخيرة تتمتع بالسلطة التقديرية في ذلك.

المبحث الثاني: المبادئ المشتركة المتحكمة في

سير المرافق العمومية

تقوم المرافق العمومية على عدة مبادئ ، تضمن الفعالية والنجاعة في سيرها و تنظيمها، هي مبادئ مشتركة مهما كان نوع المرفق العمومي. و عليه فسيتم التطرق إلى ثلاث مبادئ أساسية والتي تسمى أحيانا بقوانين رولان¹ وهي مبدأ الاستمرارية(المطلب الأول)، مبدأ المساواة أمام المنتفعين(المطلب الثاني) ومن ثم مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتعديل (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مبدأ الاستمرارية.

من خلال هذا المبدأ، سنحاول معرفة مضمونه (الفرع الأول) وضمائنه(الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون مبدأ استمرارية المرفق العمومي.

يعد هذا المبدأ أحد المبادئ التي تؤسس لنظرية المرفق العمومي وتكسيبها مضمونها و قيمتها الحقيقية في بناء قواعد القانون الإداري، كما أن تطبيق هذا المبدأ بالإضافة إلى بقية المبادئ يؤدي إلي خلق العديد من الأفكار القانونية التي تساهم في بناء قواعد الوظيفة الإدارية في الدولة².

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 203.

² جميلة جبار، المرجع السابق، ص. 171.

القوانين التي تصدر بتنظيم ممارسة هذا الحق. وتختلف مواقف الدول الأخرى في هذا الشأن حيث يعتبر الإضراب جريمة خيانة عظمى تصل عقوبتها إلى الإعدام في بعض الدول الشيوعية، بينما تلجأ بعض الدول إلى الاعتراف بحق الموظفين في الإضراب مع تنظيم ممارسة هذا الحق، ووضع الضوابط التي تكفل استمرار سير المرافق العمومية على الرغم من الإضراب. وقد منع القانون المصري الإضراب اعتبره جريمة، يقع على مرتكبيها العقوبات المنصوص عليه في قانون العقوبات.³

أما فيما يخص المشرع الجزائري، فقد تبنى هذا الحق وأحاطه بقيمة دستورية تكمن في دستور 1963 بموجب نص المادة 20، وتم تخصيصه في القطاع الخاص دون العام في دستور 1976 بموجب نص المادة 61، ولكن دستور 1989 بموجب نص المادة 54 اعترف به، وكذا الشأن بالنسبة لدستور 1996 المعدل و المتمم وذلك بموجب نص المادة 71 منه.⁴ وقد جسد هذا الحق أيضا في القانون رقم 90-02 المؤرخ في 06 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل و المتمم بالقانون رقم 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، وتضمنت قواعده كيفية ممارسة حق الإضراب و إجراءاته و آثاره.⁵

2- تنظيم ممارسة حق الاستقالة: إن الاستقالة كأحد أسباب انتهاء خدمة الموظف بالإدارة تعني رغبة الموظف في ترك الخدمة نهائيا بإرادته، قبل انتهاء المدة القانونية المحددة لها. وهي بذلك تختلف عن الإضراب وهو التوقف عن العمل مع التمسك بالوظيفة. إن الأسباب التي تدعو الموظف للاستقالة عديدة، فقد

سونلغاز" في نص المادة 02 منه على هذا المبدأ" تلتزم مؤسسة سونلغاز بتقديم الطاقة الكهربائية، والغازية باستمرار فيما عدا الانقطاعات التي من شأنها أن تحدث على إثر حوادث أو رداءة الطقس أو حالة القوة القاهرة..."¹.

الفرع الثاني: ضمانات تجسيد مبدأ استمرارية المرفق العمومي.

لتجسيد هذا المبدأ على أرض الواقع كان لا بد من توافر ضمانات تكفله، وتشمل الضمانات المقررة من قبل التشريع (أولا) ثم الضمانات المقررة من قبل القضاء (ثانيا).

أولا: الضمانات التشريعية.

هي الضمانات التي نص عليها التشريع بمختلف تدرج قوانينه، و المتمثلة فيما يلي:

1- تنظيم ممارسة حق الإضراب: يعرف الإضراب على أنه اتفاق العاملين على الامتناع عن العمل لفترة معينة من الزمن بقصد تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وعلى هذا الأساس اعتبر أنصار القانون الإداري أن الإضراب يشكل خطرا حقيقيا على قيام المرفق العمومي بأداء خدماته بانتظام واطراد، الأمر الذي دعاهم إلى مواجهة خطره بتحريمه قضائيا استنادا إلى قاعدة الاستمرارية. وعلى هذا الأساس قدر مجلس الدولة الفرنسي تحريم الإضراب في المرافق العمومية و اعتبره غير مشروع يبرر تسرح القائمين به.²

لقد تبنى المشرع الفرنسي هذا الرأي بموجب القانون الصادر في 31 جويلية 1963، غير أنه عاد في القانون الصادر بتاريخ 13 جويلية 1983 وسمح للموظفين بممارسة حق الإضراب في حدود نطاق

³ أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 361.

⁴ القانون رقم 16-01، المرجع السابق، ص 15.

⁵ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 179.

¹ الجريدة الرسمية رقم 54 الصادرة بتاريخ 24 سبتمبر 1995.

² رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 16.

عمله إلى غاية صدور القرار، ومتى قبلت الاستقالة فلا مجال للتراجع فيه. وألزمت المادة 220 من ذات القانون السلطة المكلفة بالتعيين باتخاذ قرارها خلال شهرين إبتداء من تاريخ إيداع الطلب، ويجوز لها في حالة الضرورة القصوى للمصلحة العامة، أن تؤجل الموافقة لمدة شهرين بعد انتهاء الأجل الأول (أي الشهرين الأولين) وبانقضائها تصبح الاستقالة نافذة وفعلية⁴.

ثانيا: الضمانات القضائية⁵.

لقد ساهم القضاء الإداري في فرنسا مساهمة كبيرة في إظهار النظريات التي تُخدم مبدأ حسن سير المرفق بانتظام واطراد و يتجلى ذلك خاصة من خلال نظرية الظروف الطارئة و نظرية الموظف الفعلي.

1- نظرية الظروف الطارئة:

الأصل في مجال التعاقد أن العقد شريعة المتعاقدين و لا يعني المتعاقد من التزاماته إلا في حالة القوة القاهرة و هي الحادث غير المتوقع الذي لا يمكن دفعه، و هذه القاعدة لا يمكن العمل بها على إطلاقها في مجال العقود الإدارية لذا أنشأ القضاء الفرنسي نظرية سميت بنظرية الظروف الطارئة دعت إليها ظروف موضوعية.

2- نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي:

تعتبر هذه النظرية فرنسية المنشأ، حيث أن الموظف الفعلي هي شخص يمارس اختصاصا إداريا معيناً رغم وجود عيب جسيم في قرار تعيينه شغله لهذه الوظيفة أو لعدم صدور قرار التعيين. وتقتضي مبادئ القانون إلغاء جميع تصرفاته لأنها صادرة عن غير ذي مختص. غير أن القضاء وسعياً منه عدم ارتباك أداء الخدمات العامة بانتظام وإطراد أضفى مشروعية على هذه الأعمال رغم العيب المذكور و ميز بشأن تأصيل هذا

ترجع إلى اعتبارات موضوعية خاصة بالعمل، وقد ترجع إلى ظروف الموظف الشخصية. وإذا كان الشخص لا يجبر على تقلد الوظيفة كقاعدة عامة، فإنه لا يمكن كذلك إجباره كقاعدة عامة أيضا على البقاء فيها رغم إرادته¹.

تعتبر الاستقالة عملا مشروعاً وحقا من حقوق الموظف العام، غير أن الفقه والقضاء الإداري يرى أن هذا الحق مقيد بمدى تطبيق قاعدة سير المرفق العمومية بانتظام واطراد، الأمر الذي يستوجب من الموظف عدم ترك المنصب قبل قبول هذه الاستقالة من الجهة المختصة. أي أن علاقة الموظف بالمرفق العمومية لا تنقطع بمجرد إعلان الصريح عن الاستقالة وإنما تنقطع هذه العلامة عندما تخطره الإدارة بقبول الاستقالة².

إذا كان من حق كل موظف عام أن يترك عمله الوظيفي، إلا أنه حتى لا يضطرب دوام حسن سير المرفق العمومية يجب أن يبقى الموظف في منصب عمله حتى تقبل أو ترفض السلطة الإدارية المختصة طلب الاستقالة³.

بالرجوع للأمر رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة، فإنه لا يورد الاستقالة تحت عنوان حقوق الموظف وإنما ورد ذكرها في الباب العاشر تحت عنوان إنهاء الخدمة، إلا أن المادة 217 قد اعترفت بصريح العبارة أن الاستقالة حق للموظف يمارسه ضمن إطار القانون، وأكدت المادتين 218 و 219 على وجوب تقديم طلب كتابي يعبر فيه الموظف عن رغبته في قطع العلاقة الوظيفية يرسل عن طريق السلم الإداري للسلطة المخولة بصلاحيه التعيين، ويلزم بالاستمرار في أداء

¹ محفوظ عبد القادر، مبدأ سير المرفق العمومية بانتظام واطراد وتطبيقاته في الجزائر،

www.droitentreprise.org، 2015/01/10

² رياض عيسى، المرجع السابق، ص 16.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 77.

⁴ محفوظ عبد القادر، المرجع السابق.

⁵ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 183.

ثانيا: المساواة في تحمل الالتزامات والأعباء.³

فيما يخص المساواة في تحمل الالتزامات، يمكن ذكر على سبيل المثال المساواة أمام التزام الخدمة الوطنية، بحيث تنص المادة 1 من الأمر رقم 74-103 المؤرخ في 15 نوفمبر 1974 المتضمن قانون الخدمة الوطنية: " إن الخدمة الوطنية إلزامية بالنسبة لجميع الأشخاص المتمتعين بالجنسية الجزائرية والمكملين 19 عاما من عمرهم. هي على قدم المساواة تجاه الجميع" (يقابلها المادة 03 من قانون الخدمة العمومية رقم 14-06 المؤرخ في 9 أوت 2014، ج رقم 48 الصادرة بتاريخ 10 أوت 2014 و التي تنص على أن: "الخدمة الوطنية إجبارية لكل المواطنين الجزائريين البالغين من العمر تسع عشر كاملة").

أما فيما يخص الأعباء، فهي تستهدف أساسا المساواة أمام الأعباء الجبائية وذلك بموجب قاعدة مساواة الجميع أمام الضريبة.

المطلب الثالث: مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتعديل.

يتطلب تنظيم المرفق العمومي وطرق إدارته التجديد والتغيير ليتلاءم ومتطلبات الصالح العام، فعندما تنشأ الإدارة مرفقا معيناً فإنها لا تضع مبادئ أو قواعد أزيمة لتسييره، بل يمكنها أن تتعداها لتتلاءم والأوضاع المتجددة و المتغيرة.⁴

لما كانت فكرة المنفعة العامة فكرة مرنة ومطاطة تتغير بتغير الظروف فبالضرورة تكون المرافق العمومية متكيفة في وظيفتها والظروف التي تمر بها، وهو ما يبرر ويؤسس لنظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية،

³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 206.

⁴ محمد فؤاد العشوري، محاضرات في مادة المرافق العامة الكبرى، السنة الرابعة قانون عام، كلية الحقوق مكناس، المغرب، السنة الجامعية 2003-2004.

القرار بين حالتين حالة الظروف العادية وحالة الظروف الاستثنائية.

المطلب الثاني: مبدأ المساواة بين المنتفعين.

سيتم التطرق إلى تعريف هذا المبدأ (الفرع الأول) وكذا محتواه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة بين المنتفعين.

يقصد بالمساواة بين المنتفعين أمام المرافق العمومية، التزام هذه الأخيرة بتقديم خدمات لهؤلاء دون تمييز لا مبرر له¹. وقد كرس هذا المبدأ في الدساتير المختلفة التي تعاقبت على الجزائر وأخرها دستور 1996 المعدل في 2016، والذي نص في مادته 32 على مايلي: "كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يتدرج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي".

الفرع الثاني: محتوى مبدأ المساواة بين المنتفعين.

يظهر هذا المحتوى في المساواة في الحقوق (أولا) والمساواة في تحمل الالتزامات والأعباء (ثانيا).

أولا: المساواة في الحقوق².

يقصد بها واجب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تمييز أو تفضيل البعض على البعض الآخر وكذا المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، فلا يجوز من حيث الأصل فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو العقيدة للاستفادة من وظيفة معينة.

فالالتحاق بالوظائف العامة بات اليوم حقا دستوريا يتمتع به الأفراد، غير أن التمتع بهذا الحق لا يمنع المشرع من أن يضبط الالتحاق بالوظائف بشروط محددة تتعلق بالحالة السياسية (الجنسية) والسن وحسن السيرة و السلوك وغيرها. كما يضبطه أيضا بإجراءات معينة كإجراء الدخول في مسابقة.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 205.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 174.

الذي يصنف المرافق العمومية إلى مرافق وطنية وأخرى محلية أو إقليمية إلى معيار أسلوب الإنشاء ويشمل المرافق العمومية الإجبارية والمرافق العمومية الاختياري. أما بالنسبة للمبادئ المتحركة في سير المرافق العمومية فهي مبادئ مشتركة بين كل المرافق العمومية مهما كان نوعها فمبدأ استمرارية المرفق العمومي بانتظام وإطراد هو من أهم المبادئ الواجب توفرها في كل مرفق وضمان فعاليتها كان لا بد من إحاطتها بمجموعة من الضمانات وهي الضمانات التشريعية و الضمانات القضائية. بالإضافة إلى مبدأ مساواة المتفعين أمام المرافق العمومية وكذا مبدأ قابليته للتغيير والتعديل ويسمي أيضا مبدأ التكيف، ويلاحظ أن هذا الأخير بات يحظ باهتمام بالغ من قبل السلطات العمومية، وهذا ما تجسد فعليا في آليات تحسين الخدمة العمومية، حتى يتسنى لها تكيفها مع متطلبات الإدارة الإلكترونية وتقريب الإدارة من المواطن.

نظرية الظروف الاستثنائية في القانون الإداري، سلطة تعديل و فسخ العقد بالطرق الإدارية¹.

على هذا الأساس يمكن للإدارة أن تتدخل لتغيير مرفق معين من أسلوب الإدارة المباشر إلى الامتياز، كما يمكنها أن تتدخل لفرض رسوم على الانتفاع من خدمات المرفق أو الرفع من قيمتها إذا كانت مقرر أصلا. كما يمكنها أن تشدد في الشروط المطلوبة للالتحاق بالعمل بالمرفق العمومي، ولا يجوز لأحد المنتفعين أو العاملين أو المتعاقدين الاعتراض على ذلك لأن حق الإدارة في التغيير والتعديل ثابت لا يقيد إلا مراعاة للمصلحة العامة².

لقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ في جملة من النصوص القانونية، نذكر من بينها على سبيل المثال: المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن. والذي تنص مادته 6 على ما يلي: "تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها و هياكلها مع احتياجات المواطنين. يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة". وتضيف المادة 3/21: "...و يجب عليها... أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير"³.

خاتمة:

يعتبر المرفق العمومي كل مشروع تنشئه الدولة وتتولاه بنفسها أو تحت إشرافها و رقابتها لإشباع الحاجات العامة وللإلمام بهاته الأخيرة كان لا بد للدولة من توزيع و تنويع المرافق العمومية وعلى هذا الأساس تم الاعتماد على معايير لتقسيمها فمن المعيار الموضوعي الذي يصنف المرافق العمومية إلى مرافق عمومية إدارية وهي المرافق التقليدية وإلى مرافق اقتصادية وأخرى اجتماعية وأخرى مهنية أونقابية، إلى المعيار الإقليمي

¹ جبار جميلة، المرجع السابق، ص 173.

² محمد فؤاد العشوري، المرجع السابق، ص 15.

³ ناصرليباد، المرجع السابق، ص 207.