



جامعة أكلي محند أولحاج – البويرة –
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

مبدأ استمرارية المرفق العام

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية
تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ :
- دريد ملكي

من إعداد الطالبة:
- عبدات نادية

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ: نبي محمد.....رئيسا
الأستاذ: دريد ملكي.....مشرفا ومقرا
الأستاذ: مزهود حكيم.....ممتحنا

السنة الجامعية 2025-2026

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الشكر و العرفان

الحمد لله كثيرا حتى يبلغ الحمد منتهاه

الحمد لله الذي أنار لنا دروب العلم و المعرفة

و الصلاة و السلام على أشرف مخلوق أناره الله بنوره

و اصطفاه محمد ابن عبد الله القائل

من لا يشكر الناس فلم يشكر الله

في البداية يطيب لي أن أتقدم بجزيل الشكر و العرفان الى من شرفني

بمتابعة هذه الدراسة و كانت توصياته بمثابة النور الذي اهتديت به لاتمامها

أستاذي الفاضل :

دريد ملكي

و كما أتوجه بجزيل الشكر الى جميع الأساتذة الذين درسوني

و الى الطاقم الإداري و البيداغوجي لكلية الحقوق

بجامعة البويرة



الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا الى والديا العزيزين اللذان كانا دائما

النور الذي أضاء طريقتي و الدعامة

الأساسية في حياتي

الى زوجي العزيز الذي ساندني طيلة مشواري الدراسي

الى قرّة عيني أولادي : ماريا ، مريم ، شعيب

حفظهم الله

لكل من أعطاني يد العون من قريب أو بعيد

و ساعدني في انجاز هذه المذكرة

و أخص بالذكر الأستاذ الفاضل

دريد ملكي



مقدمة

يشكل المرفق العام حجر الزاوية في بناء القانون الإداري، بل إن الفقه الإداري لم يلبث طويلا حتى جعل منه الفكرة المحورية التي تدور حولها معظم قواعد هذا الفرع من القانون، باعتباره الوسيلة التي تتجسد من خلالها تدخلات الدولة في مختلف الميادين، وبه تتحقق الوظيفة الأساسية للإدارة والمتمثلة في إشباع الحاجات العامة وضمان تقديم الخدمات الضرورية للأفراد، فالدولة مهما تعددت وظائفها وتتنوع أدوارها، لا يكتمل وجودها القانوني والمؤسسي إلا بوجود مرافق عامة قادرة على الاستجابة لمتطلبات المجتمع، وتأمين الخدمات الأساسية التي لا تستقيم الحياة الجماعية بدونها، سواء تعلق الأمر بمرافق التعليم أو الصحة أو النقل أو البريد أو الأمن أو غيرها من المرافق التي تمس الحياة اليومية للمواطنين في أدق تفاصيلها.

غير أن المرفق العام لا يستمد أهميته من مجرد إنشائه أو من طبيعة النشاط الذي يؤديه فقط، وإنما تتجلى قيمته الحقيقية في مدى قدرته على الاستمرار في أداء خدماته بانتظام واطراد، ذلك أن الغاية من وجوده لا تتحقق إلا إذا كانت خدماته متاحة للمرتفقين بصورة دائمة ومنظمة بعيدا عن مظاهر التوقف والاضطراب والانقطاع، ومن ثم فإن فكرة استمرارية المرفق العام تبرز باعتبارها ضرورة حتمية تفرضها طبيعة المصلحة العامة ذاتها، لأن توقف المرفق العام لا يؤدي فقط إلى تعطيل خدمة معينة، بل قد يفضي إلى الإخلال باستقرار المجتمع ويمس بحقوق الأفراد ويؤثر في انتظام الحياة العامة داخل الدولة.

ومن هذا المنطلق، برز مبدأ استمرارية المرفق العام كأحد المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة، وكمظهر من مظاهر خضوع الإدارة لمقتضيات المصلحة العامة، إذ يفرض على السلطات الإدارية ضمان استمرار المرافق العامة في أداء وظائفها دون انقطاع، وتمكين المنتفعين من الاستفادة من خدماتها في مختلف الظروف والأحوال، ويعد هذا المبدأ من أرسخ مبادئ القانون الإداري، لما له من أثر مباشر في تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد

وحاجات الجماعة، وبين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، فضلا عن كونه يعبر عن جوهر الخدمة العمومية وعن فلسفة الدولة الحديثة القائمة على دوام العناية بالشأن العام.

ومن هنا، فإن استمرارية المرفق العام لا تعد مسألة تنظيمية فحسب، بل هي ضرورة قانونية وعملية تملئها متطلبات المصلحة العامة وضرورة الحفاظ على النظام العام وضمان السير العادي لمختلف مرافق الدولة ومؤسساتها.

ولم تعد أهمية هذا المبدأ مقتصرة على صور الإدارة التقليدية، بل ازدادت أكثر في ظل التحولات التي شهدتها الإدارة العمومية الحديثة، خاصة مع بروز الإدارة العامة الرقمية وما فرضته من أنماط جديدة في تقديم الخدمات العمومية، فقد أصبحت الرقمنة اليوم إحدى الوسائل الأساسية لتعزيز استمرارية المرافق العامة، من خلال تسهيل وصول المواطن إلى الخدمة العمومية وتجاوز بعض العراقيل المرتبطة بالإجراءات التقليدية، وتحقيق قدر أكبر من السرعة والفعالية في الأداء الإداري، غير أن هذه التطورات رغم ما تحمله من إيجابيات تثير بدورها مجموعة من التحديات القانونية والتنظيمية المرتبطة بكيفية ضمان استمرارية الخدمة العمومية في مختلف الظروف.

كما أن مبدأ استمرارية المرفق العام لا يتحقق بمجرد الإقرار به من الناحية النظرية، وإنما يقتضي دعمه بمجموعة من الضمانات القانونية والإدارية التي تكفل تجسيده في الواقع العملي، وتتعدد هذه الضمانات بحسب المجالات التي تمس نشاط المرفق العام، فتظهر في مجال الوظيفة العامة من خلال تنظيم الإضراب والاستقالة، وفي إقرار بعض النظريات القانونية ك نظرية الموظف الفعلي التي تضمن استمرارية الأداء الإداري في الظروف الاستثنائية، كما تظهر أيضا في مجال الأموال العامة التي تمثل الوسيلة المادية اللازمة لسير المرافق العامة، وفي مجال العقود الإدارية التي تعد من أهم الأدوات القانونية التي تعتمد عليها الإدارة في تسيير المرافق العامة وضمان استمرارها.

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان مفهوم مبدأ استمرارية المرفق العام، وتحديد مركزه ضمن المبادئ الحاكمة لسير المرافق العامة، مع إبراز علاقته بطرق إدارة وتسيير هذه المرافق، وتوضيح مدى إسهام الإدارة العامة الرقمية في دعمه وترسيخه. كما تهدف إلى الوقوف على أهم الضمانات القانونية والإدارية المقررة لحماية هذا المبدأ، سواء في مجال الوظيفة العامة، أو في مجال الأموال العامة والعقود الإدارية، وذلك بغية إبراز مدى فعالية هذه الضمانات في تكريس الاستمرارية وضمان عدم تعطل الخدمة العمومية.

ويرجع اختيار هذا الموضوع إلى جملة من الدوافع، منها ما هو ذاتي يتمثل في الرغبة في التعمق في أحد المواضيع المركزية في القانون الإداري، لما يثيره من إشكالات قانونية وعملية دقيقة، وما ينطوي عليه من صلة وثيقة بطبيعة المرفق العام ودور الإدارة في خدمة المجتمع. ومنها ما هو موضوعي يتمثل في القيمة البالغة لهذا المبدأ، سواء من حيث ارتباطه بالمصلحة العامة، أو من حيث دوره في ضمان انتظام الحياة العامة، إضافة إلى ما يكتسبه من راهنية في ظل تطور الإدارة العمومية وتزايد الحاجة إلى تحديث وسائل تسييرها دون الإخلال بمتطلبات الاستمرارية .

وعليه، فإن موضوع مبدأ استمرارية المرفق العام يكتسي أهمية علمية وعملية بالغة، لأنه يتصل بمبدأ جوهري من مبادئ القانون الإداري، كما يرتبط ارتباطا مباشرا بحياة الأفراد اليومية وبمدى فعالية الإدارة في أداء وظائفها، وتبرز الأهمية العلمية لهذا الموضوع في كونه يسلط الضوء على أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام المرافق العامة، مع بيان أبعاده المفاهيمية والقانونية والتنظيمية، أما أهميته العملية فتتجسد في أن استمرارية المرفق العام تعد من أبرز المؤشرات على كفاءة الإدارة العمومية وقدرتها على ضمان تقديم الخدمات الأساسية بانتظام،

خاصة في ظل التحولات الراهنة التي مست أساليب التسيير الإداري وانطلاقاً من ذلك، ارتأينا طرح إشكالية رئيسية مؤداها: **ماهي ضمانات تفعيل مبدأ استمرارية المرفق العام لتحقيق أهدافه؟**.

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية عدد من التساؤلات الفرعية، من أبرزها:

- ما المقصود بمبدأ استمرارية المرفق العام، وما هو أساسه القانوني؟
- ما المكانة التي يحتلها هذا المبدأ في تنظيم وتسيير المرافق العامة؟
- كيف تسهم طرق إدارة وتسيير المرافق العامة في تكريس مبدأ الاستمرارية؟
- ما دور الإدارة العامة الرقمية في دعم هذا المبدأ وتعزيز تطبيقه؟
- ما هي أبرز الضمانات المقررة لحماية مبدأ الاستمرارية في مجال الوظيفة العامة؟

بدراسة هذه الإشكالية و تحليلها ، اعتمدنا على المنهج الوصفي و التحليلي

ومن أجل الإحاطة بجوانب الموضوع، تم اعتماد خطة ثنائية جاءت على النحو الآتي:

تطرقنا إلى الإطار المفاهيمي لمبدأ استمرارية المرفق العام (الفصل الأول)، و إلى ضمانات مبدأ استمرارية المرفق العام (الفصل الثاني) .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ استمرارية المرفق العام

يعد المرفق العام حجر الزاوية في القانون الإداري ، إذ يرتبط وجوده بتحقيق المصلحة العامة و تلبية الحاجات الأساسية للأفراد داخل المجتمع ، فوجود الإدارة لا يهدف الى ممارسة السلطة في حد ذاتها و إنما الى تنظيم و تسيير أنشطة و خدمات تمس حياة الأفراد اليومية و من هذا المنطلق نشأت فكرة إخضاع المرفق العام لمجموعة من المبادئ الأساسية التي تضمن حسن سيره و تحقيق الغاية التي وجد من أجلها .

و قد استقر الفقه و القضاء لاسيما في اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي على جملة من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة و تضمن انتظامها و فعاليتها و في مقدمتها مبدأ المساواة أمام المرفق العام الذي يفرض معاملة المنتفعين على قدم المساواة دون تمييز غير مبرر ، و مبدأ قابلية المرفق للتكيف مع المتغيرات الذي يسمح للإدارة بتعديل تنظيم المرفق و أساليب تسييره بما يتلائم مع تطور الحاجات العامة و الظروف الاقتصادية و الاجتماعية ، إضافة الى مبدأ الاستمرارية للمرفق العام ، و عليه تعتبر هذه المبادئ إطارا قانونيا يضبط نشاط الإدارة و يمنع تعسفها بما يحقق التوازن بين امتيازات السلطة العامة و حقوق الأفراد .

يعد مبدأ استمرارية المرفق العام قاعدة دستورية و قانونية أساسية التي يقوم عليها القانون الإداري لما له من دور محوري في ضمان انتظام سير المرافق العامة و تحقيق الاشباع الدائم للحاجات العامة ، و قد كرس هذا المبدأ الفقه و القضاء الإداري الفرنسي ، باعتباره ضمانا قانونية أساسية تمكن الجمهور من الاستفادة المستمرة من الخدمات العمومية دون انقطاع أو تعطيل .

و انطلاقا من ذلك نتعرض في هذا الفصل الى دراسة مفهوم مبدأ استمرارية المرفق العام (المبحث الأول) من خلال بيان أسسه القانونية و تطوره الفقهي و القضائي مع تسليط الضوء

على مكانة المبدأ في تسيير المرافق العامة (المبحث الثاني) و ذلك في اطار تحقيق التوازن بين ضمان سير المرافق العامة و احترام الحقوق و الحريات العامة .

المبحث الأول : ماهية مبدأ استمرارية المرفق العام

يعتبر مبدأ استمرارية المرفق العام من الدعائم الأساسية التي قامت عليها فكرة و نظرية المرفق العام ، إذ يستند الى ضرورة الاستجابة المستمرة لتلبية الحاجات العامة بالنظر الى الأهمية البالغة التي يكتسبها المرفق العام في حياة الجماعة و قد أنيطت بالسلطات العامة مسؤولية استخدام صلاحياتها من أجل ضمان توفير هذه الخدمات بصفة دائمة و فعالة .

حيث يمثل مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اطراد أهم المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة بحيث يجب أن يكون هذا الأخير بصورة دائمة و منتظمة، فلا يتصور توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات أو توقف جهاز الأمن عن أداء مهامه ، فتوقف هذه الأجهزة سينجم عنه الحاق ضرر بالمصلحة العامة و بحقوق الأفراد ، مما يجعل هذا المبدأ يحدث التزامات تقع على عاتق الهيئات و الأشخاص الموكل لها تسيير المرفق العام و رقابته . و عليه نتطرق في هذا المبحث الى ماهية مبدأ استمرارية المرفق العام في (المطلب الأول) ، ثم الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : مفهوم مبدأ استمرارية المرفق العام

مبدأ استمرارية المرفق العام نشأ كضرورة عملية لضمان استقرار الحياة العامة و ترسخ عبر الفقه و قضاء القانون الإداري ليصبح ركيزة أساسية في تنظيم العلاقة بين الدولة و المواطنين و هو ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال تعريف مبدأ استمرارية المرفق العام في (الفرع الأول) ، ثم نتطرق الى خصائص مبدأ استمرارية المرفق العام في (الفرع الثاني) ، و أخيرا علاقة مبدأ الاستمرارية بباقي المبادئ الكلاسيكية للمرافق العامة في (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : تعريف مبدأ استمرارية المرفق العام

للإحاطة بمبدأ استمرارية المرفق العام ينبغي التطرق الى تعريف المرافق العمومية (أولا) ، ثم تعريف مبدأ استمرارية المرفق العام (ثانيا) .

أولا : تعريف المرافق العمومية

اختلف الفقه بشأن تحديد مفهوم موحد للمرفق العام فقد عرف وفق معيارين ، المعيار المادي أو الموضوعي و المعيار الشكلي أو العضوي :

01 - المعيار المادي أو الموضوعي :

ذهب بعض الفقهاء من بينهم ليون دوجي « léon duguit » الى تعريف المرفق العام بأنه " نشاط تباشره السلطة العامة لإشباع حاجات ذات نفع عام " ¹ .

و عرف أيضا بأنه : " النشاط الذي يمارس لتحقيق النفع العام و سد الحاجات العامة للأفراد " ² و عليه فإن أصحاب هذا الاتجاه يعتمدون على تعريف المرفق العام بطبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة .

02 - المعيار الشكلي أو العضوي :

ذهب أصحاب هذا الاتجاه من بينهم ريمون كاريه دو مالبرغ « Raymond carré de malberg » و موريس هوريو « maurice hauriou » الى تعريف المرفق العام بأنه :

¹ أبو زيد محمد عبد المجيد ، منافع المرافق العامة و حتمية استدامتها دراسة مقارنة ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص 25 .

² بسيوني عبد الغني ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقاتها في مصر ، منشأة المعارف، مصر ، 2005 ، ص 213 .

" المنظمة أو الهيئة التي تمارس بعمالها و أموالها نشاط ذا نفع عام "¹ ، و عليه فإن أصحاب هذا الاتجاه يرون أنه يجب أن تقوم هيئة أو منظمة بإدارة مرفق عام لكي يعتبر مرفق عام .

03 - الجمع بين المعيار الشكلي و الموضوعي :

لقد وفق أصحاب هذا الاتجاه بين المعيارين السابقين و من أبرز ممثلي هذا الاتجاه مارسيل فالين و أندريه دو لوبادير حيث عرفوا المرفق العام بأنه : " كل مشروع يعمل باطراد و انتظام أو اشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للمواطنين مع خضوعه لنظام قانون معين "² ، و عليه فإن أصحاب هذا الاتجاه من أمثال موريس هوريو و مارسيل فالين ينظرون الى المرفق العام على أنه نشاط أو مشروع ذا نفع عام و تتولاها ادارة السلطة العامة .

تخضع المرافق العمومية لمجموعة من المبادئ العامة التي استقر عليها القضاء و الفقه خاصة الفقيه " رولاند " الذي استخلص هذه المبادئ من قضاء مجلس الدولة الفرنسي³ ، و من أهم مبادئ المرفق العام نجد مبدأ استمرارية المرفق العام ، و مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العمومية ، و مبدأ قابلية نظام المرافق العمومية للتغيير و التعديل⁴ .

ثانيا : تعريف مبدأ استمرارية المرفق العام

إن مفهوم مبدأ الاستمرارية بالمعنى الواسع يمتد الى فكرة استمرارية الدولة بسلطاتها الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية و مؤسساتها الدستورية الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به أما بالمفهوم الضيق فيكون عند ارتباط هذا المصطلح بالمرفق العمومي

¹ الساري محمد عبد العال ، مبادئ و نظريات القانون الإداري ، د.د.ن ، د.ب.ن ، 2005 ، ص 273 .

² عوابدي عمار ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2002 ، ص 58.

³ علاء الدين عشي ، مدخل الى القانون الإداري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص 175 .

⁴ شمامي ربيعة ، دور تكنولوجيا المعلومات و الاتصال في استمرارية المرافق العمومية : دراسة حالة بعض المرافق العمومية الجزائرية في ظل جائحة فيروس كورونا (كوفيد 19) ، مجلة جديد الاقتصاد، المجلد 17 ، العدد 01 ، جامعة الجزائر ، 2022 ، ص 355 .

تحديدا ، و بذلك يمكن تعريف مبدأ الاستمرارية بأنه : " السير العادي و المنظم للمرفق العام على اعتبار مضمون الخدمة المقدمة " .

كما يقصد به عمل الهيئة الموكل لها نشاط المرفق العام سواء كانت عمومية أو خاصة تقديم خدماتها بشكل منتظم دون انقطاع لأن المصلحة العامة تقتضي ذلك¹ .

و عرفه الدكتور محمد الصغير بعلي : " يجب على المرافق العامة أن تؤدي و تقدم خدمات للجمهور بانتظام و اطراد ، أي بصورة مستمرة تلبية لاحتياجات العامة القائمة و الدائمة"² .

و عرفه أيضا عمار بوضياف كما يلي : " تؤدي المرافق العامة دورا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطه ، و هذا يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر و متواصل ، لأن توقف أحد هذه الأجهزة و غيرها سينجم عنه لاشك الحاق بالغ الضرر بالمصلحة العامة و بحقوق الأفراد .

لذا تعين على المشرع و بغرض تحقيق المقصد العام و هو استمرارية نشاط المرفق و قيامه بالخدمات المنوطة به أن يبحث عن الآليات القانونية التي تضمن أداء الخدمة و تواترها و انتظامها و عدم انقطاعها، و يقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعا على تجسيده بأرض الواقع و من هذه الضمانات ما وضعه المشرع و منها ما رسخه القضاء"³ .

¹ ايتوان مليكة ، حق الإضراب في القانون المقارن و القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2001 ، ص 18 .

² محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم و النشاط الإداري ، دار العلوم ، الجزائر ، 2013 ، ص 256 .

³ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص ص 336-337 .

و منه فإن مبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام من المبادئ العامة التي يجب أن يستمر سيره بصورة جيدة مهما كانت الظروف و هذه من التزامات الدولة و مؤسساتها و ذلك بتوفير كافة الوسائل المادية و المالية و القانونية¹ .

الفرع الثاني : خصائص مبدأ استمرارية المرفق العام

من خلال تعريف مبدأ الاستمرارية نلاحظ أنه يتميز بمجموعة من الخصائص نذكرها على النحو الآتي :

أولا : مبدأ من مبادئ القانون الإداري

يقصد بالمبادئ العامة للقانون مجموعة القواعد غير المكتوبة التي يستخلصها القاضي الإداري من الأسس الجوهرية التي يقوم عليها المجتمع ، و يبرزها من خلال اجتهاداته القضائية ، ثم يفرض احترامها على الإدارة عند ممارستها لاختصاصاتها بحيث لا يجوز لها مخالفتها تحت أي ظرف ، و يعد القضاء الإداري المصدر الرئيسي لاكتشاف هذه المبادئ و تكريسها .

يبرز مبدأ سير المرفق العام باعتباره أحد الدعائم الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري و نظرية المرفق العام ، و قد استخلصه القضاء الإداري من جملة من القيم و المبادئ المستمدة من اعلانات حقوق الإنسان و مقدمات الدساتير ، فضلا عن القوانين و التشريعات المختلفة كالقانون المدني لما يعكسه من اهمية بالغة في ضمان تلبية الحاجات العامة و تحقيق المصلحة العامة .

¹ محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، الطبعة 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995 ، ص 114 .

ثانيا : مبدأ من وضع القضاء الإداري

إن القضاء له مركز انشائي متميز ، يتمثل في ابتكار و انشاء القواعد و النظريات ، لذلك فإن القاضي الإداري يجتهد لاستنباط و اكتشاف و ابتداع الحلول و المبادئ و الأحكام العامة مستخرجا إياها من روح التشريع العامة و الضروريات الإدارية¹ ، فتعتبر تلك المبادئ القانونية العامة أصيلة يجب احترامها و تطبيقها سواء تدخلت النصوص القانونية أو التنظيمات السارية المفعول بالنص عليها أم لم تتدخل فهي من ابتكار القضاء² .

ثالثا : مبدأ يتكيف مع تطور الخدمة العمومية

إن مفهوم الدولة الحديثة قد نشأ و تطور تدريجيا الى أن اتخذ شكلا أكثر فاعلية ، متزامنا مع تكريس فكرة الاعتراف القانوني بالخدمة العمومية بوصفها إحدى الوظائف الأساسية التي تضطلع بها الحكومات ، و أساسا لتبرير سلطاتها ، فبعد أن كانت السلطة في السابق تمارس لصالح الحاكم تحول هدفها مع تطور الفكر القانوني و السياسي الى خدمة الأفراد باعتبارهم مواطنين في الدولة ، فأصبح ينظر الى الخدمة العمومية على أنها جهاز يسعى الى تسيير شؤونهم و توفير راحتهم من خلال تقديم الخدمات العمومية .

و مع التطور المتواصل الذي عرفته الخدمة العمومية من حيث طبيعتها و نطاقها أصبح من الضروري تكيف مبدأ استمرارية المرافق العامة مع هذا التطور لاسيما و أن الخدمة العمومية تمثل المهمة الأساسية للإدارة ، كما لا يمكن للدولة الاستغناء عنها لكونها تشكل مصدرا لشرعيتها و ضمانا لاستمرار وجودها³ .

¹ بن علي بن عتو ، النظام القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، تخصص قانون عام معمق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة حسينية بن بوعلي ، الجزائر ، 2023 ، ص 41 .

² عوابدي عمار ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة 05 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2008 ، ص 80 .

³ بن علي بن عتو ، المرجع السابق ، ص 49 .

الفرع الثالث : علاقة مبدأ الاستمرارية بالمبادئ الكلاسيكية للمرافق العامة

تبرز أهمية المرافق العامة من كونها تؤدي خدمات عمومية موجهة الى الأفراد ، و تهدف الى تلبية الحاجات العامة ، الأمر الذي يستلزم اخضاعها لجملة من المبادئ الأساسية الكفيلة بضمان تقديم هذه الخدمات لفائدة جمهور المنتفعين على الوجه الأمثل ويأتي في مقدمة هذه المبادئ ثلاثة قواعد جوهرية تتمثل في مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام و اطراد ، و مبدأ المساواة بين الأفراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة ، و أخيرا مبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتعديل و التغيير بما يتلائم مع متطلبات المصلحة العامة¹ .

و عليه نوضح في هذا الفرع علاقة مبدأ الاستمرارية بمبدأ قابلية المرفق للتغيير (أولاً)، ثم علاقة مبدأ الاستمرارية بمبدأ المساواة (ثانياً).

أولاً : علاقة مبدأ الاستمرارية بمبدأ قابلية المرفق للتغيير

إذا كانت المرافق العمومية تهدف الى اشباع الحاجات العامة للأفراد و كانت هذه الحاجات متطورة و متغيرة باستمرار فإن الإدارة المنوط بها إدارة و تنظيم المرافق العمومية لها ادخال التغييرات و تطوير المرفق من حيث أسلوب إدارته و تنظيمه و طبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلائم مع الظروف و المتغيرات التي تطرأ و متطلبات المجتمع و مسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار . و كنتيجة لذلك يحق للجهات الإدارية القائمة على إدارة المرفق كلما دعت الحاجة التدخل لتعديل إدارتها المنفردة للأنظمة و اللوائح الخاصة بالمرفق أو تغييرها دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك² .

و من خلال ذلك تبرز علاقة مبدأ قابلية المرفق للتغيير بمبدأ استمرارية المرفق العام في أن الأساس في منح الإدارة حق التعديل في بعض شروط العقد الإداري هو ضمان سير

¹ محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2009 ، ص 306 .

² علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 179 .

المرافق العامة ، بانتظام و اطراد فالإدارة عندما تبرم عقدا اداريا تضع الشروط التي تلائم سير
المرافق العامة بانتظام و اطراد ، في الظروف القائمة في ذلك الوقت فإذا تغيرت هذه الظروف
بعد ذلك بحيث لم تعد تلك الشروط التي تقررت عند ابرام العقد ملائمة لحسن سير المرافق
العامة فلها حق تعديل هذه الشروط بما يحقق مصلحة المرفق و مصلحة من ينتفعون بخدماته
تماشيا مع الظروف الجديدة¹ .

ثانيا : علاقة مبدأ الاستمرارية بمبدأ المساواة بين المنتفعين

مبدأ المساواة لا يتعلق بسير المرفق العام فقط بل هو قاعدة تحكم القانون بصفة عامة
نتيجة المبدأ العام الذي يمثل حقا من حقوق الإنسان² ، و تتجلى العلاقة بين مبدأ الاستمرارية
و مبدأ المساواة في ضرورة ضمان تقديم الخدمات العامة لفائدة جميع المنتفعين بصفة دائمة و
منتظمة ، و في الوقت ذاته على أساس المساواة فيما بينهم دون قصر هذه الخدمات على فئات
معينة أو تعليق الانتفاع بها لفترات زمنية بالنسبة لبعض الفئات دون غيرها رغم تمتعهم بذات
الشروط و الامتيازات التي تخول لهم الاستفادة المستمرة من خدمات المرفق العام . و عليه من
خلال ما سبق يعد مبدأ استمرارية المرفق العام محور المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة و
أساسها .

المطلب الثاني : الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام

يرتكز تبرير مبدأ استمرارية المرفق العام على أساس دستوري يتمثل في وجود الدولة
واستمرارها، الأمر الذي يفرض عليها الالتزام بضمان سير مرافقها العامة بصفة دائمة ومنتظمة
ذلك أنّ الغاية الأساسية من إنشاء المرافق العامة تتمثل في تحقيق المصلحة العامة، وهو ما

¹ بن عتو بن علي ، المرجع السابق ، ص ص 56 - 57 .

² مسعود شيهوب ، المسؤولية عن الاخلال بمبدأ المساواة و تطبيقاتها في القانون الإداري دراسة مقارنة ، د ط ، ديوان
المطبوعات الجامعية ، 2000 ، ص 12 .

سعت مختلف الدول، ومن بينها الجزائر، إلى تكريسه من خلال سن تشريعات متعددة تؤكد هذا المبدأ وتعمل على حمايته.

وانطلاقاً من ذلك، يهدف هذا المطب إلى دراسة الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام، وذلك من خلال التطرق إلى تكريسه في الدستور (أولاً) ، و التشريع (ثانياً) ، و اخيراً في الاجتهادات القضائية (ثالثاً) .

الفرع الأول : الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في الدستور

يُعدّ الدستور الركيزة الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون، وهو الإطار الذي يضمن استمراريته وبقاءها، باعتباره الضامن الأسمى للحقوق والحريات وحمايتها من أي انتهاك ويتحقق ذلك من خلال المبادئ والأسس الدستورية التي يقوم عليها النظام القانوني للدولة، حيث إن دسترة الحقوق تهدف أساساً إلى تثبيتها من حيث تحديد مضمونها وتمكين المواطنين من المطالبة بها، مع إضفاء قدر أكبر من الاحترام والحماية عليها¹.

أولاً : مبدأ استمرارية سير المرافق العامة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020

حرص المشرع الجزائري على حماية حقوق الأفراد في مختلف الدساتير التي تعاقبت على الجمهورية الجزائرية، إذ خصّص لها أبواباً كاملة تضمّنت نصوصاً صريحة تتعلق بحقوق وحريات المواطن الجزائري، وكفل حمايتها من خلال المبادئ والأسس الدستورية. ولعل من أبرز هذه الحقوق، حق المواطن في الحصول على الخدمة العمومية عبر المرافق العامة بصفة مستمرة وفي مختلف الظروف والأحوال.

ورغم أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على مبدأ استمرارية المرافق العامة، إلا أنّ هذا المبدأ يُستفاد ضمناً من خلال جملة من النصوص الدستورية. فقد تضمّن دستور سنة

¹ رشا خليل ، الضمانات الدستورية لحقوق الانسان ، مجلة ديالي العراق ، العدد 28 ، 2008 ، ص 04 .

¹1963، ورغم حداثة الدولة آنذاك، إشارات واضحة إلى هذا المبدأ، حيث أكد على ضرورة السهر على السير الفعّال للمؤسسات بما يضمن تنفيذ سياسة الدولة والاستجابة لتطلعات الشعب، وذلك وفقاً لما ورد في ديباجته كما اعترف بحق الإضراب للعمال في إطار قانوني، على نحو يضمن ديمومة سير المرافق العامة وعدم تعطيلها.

وقد واصلت دساتير 1976 و1989 و1996 النهج ذاته في تكريس الحقوق والاعتراف بها لكافة المواطنين، مع إلزام المؤسسات العمومية بضمان ممارستها دون عوائق، مع الاستمرار في الاعتراف بحق الإضراب، بما يحقق التوازن بين هذا الحق ومتطلبات استمرارية المرافق العامة².

كما تجلّى هذا التكريس الدستوري لمبدأ استمرارية المرفق العام في التعديلات الدستورية اللاحقة، لا سيما تعديلي سنتي 2008 و2016، وذلك من خلال الالتزام الذي يتعهد به رئيس الجمهورية عند أدائه اليمين الدستورية، بالسهر على استمرارية الدولة وضمان السير العادي للمؤسسات، وهو ما يشكل دعامة دستورية غير مباشرة لمبدأ استمرارية سير المرافق العامة.

ثانياً: مبدأ استمرارية سير المرافق العامة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

جاء في نص المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020³ نصٌّ صريح يُقرّ بأن المرافق العمومية تقوم على مبدأ الاستمرارية، وهو ما يُعدّ تكريساً دستورياً واضحاً لهذا المبدأ كما نصّت المادة 14 من الدستور نفسه على ممارسة السيادة على كامل الإقليم الوطني، وهو ما يُفهم منه ضمناً استمرارية الدولة من الناحية الجغرافية إضافة إلى ذلك، أكدت المادة 15

¹ دستور الجزائر 1963 ، المؤرخ في 10/09/1963 ، الجريدة الرسمية رقم 64 ، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

² ايمان ميمش ، عمار بريق ، مبدأ استمرارية سير المرافق العمومية كضمانة دستورية لحماية الحقوق و الحريات في الجزائر، مجلة الحقوق و العلوم السياسية ، المجلد 10 ، العدد 01 ، جامعة خنشلة ، 2023 ، ص 275 .

³ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 ، الجريدة الرسمية، عدد 82 ، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020 .

من الدستور على الحفاظ على وحدة الإقليم، الأمر الذي يسمح باستخلاص فكرة الاستمرارية باعتبارها من الركائز الأساسية للنظام القانوني للدولة.

ويترتب عن هذا التكريس الدستوري لمبدأ استمرارية المرفق العام التزام يقع على عاتق جميع المسؤولين، وعلى مختلف المستويات الإدارية، بضرورة ضمان إدارة وتسيير المرافق العامة بطريقة سليمة ودائمة، وذلك من خلال الالتزام بمواقيت العمل، وتوفير الوسائل الكفيلة بضمان السير المنتظم والمضطرد للمرفق العام. وينسحب هذا الالتزام على جميع المرافق العامة، بما فيها المرافق العمومية المحلية.

وفي سبيل ضمان حسن أداء المرافق العامة بمختلف أنواعها، وتلبية حاجيات الجمهور على أحسن وجه، أصبح من الضروري تجاوز الإشكاليات التي ميّزت التجارب الدستورية السابقة، والمتمثلة أساساً في تراجع دور المرفق العام وتدني مستوى أدائه. كما يقتضي الأمر العمل على تكييف المرافق العامة مع متطلبات التنمية. ومن هذا المنطلق، جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بمقاربة تسييرية حديثة، سعى من خلالها المشرع إلى تجويد العلاقة بين المرفق العام والمرفق، باعتباره المخاطب الأول والأخير بالخدمة العمومية، وهو ما يعكسه بوضوح التوجه الدستوري الجديد¹.

ويُثمن ما قام به المشرع في هذا الإطار، ذلك أن المصلحة العامة تُعدّ العنصر الأهم الذي يحكم سير المرافق العامة، الأمر الذي دفعه إلى تعزيز حمايتها من خلال دسترة مجموعة من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المرافق العمومية.

ثالثاً: أثر دسترة مبدأ استمرارية سير المرافق العامة على حماية الحقوق والحريات

¹ ايمان مميش ، عمار بريق ، المرجع السابق ، ص 276 .

يرتبط مبدأ استمرارية سير المرافق العامة ارتباطاً وثيقاً بمفهوم المصلحة العامة، إذ تُلزم الجهات الموكلة إليها مهمة تقديم خدمات المرفق العام، سواء كانت هيئات عمومية أو خاصة، بضمان تقديم هذه الخدمات بصفة منتظمة وفي جميع الظروف ويعود ذلك إلى أن المصلحة العامة تقتضي استمرارية أداء المرفق العام دون انقطاع.

الفرع الثاني : الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في التشريع

يرتكز تبرير مبدأ استمرارية المرفق العام على أساس دستوري يتمثل في وجود الدولة واستمرارها، الأمر الذي يفرض عليها الالتزام بضمان سير مرافقها العامة بصفة دائمة ومنتظمة ذلك أنّ الغاية الأساسية من إنشاء المرافق العامة تتمثل في تحقيق المصلحة العامة، وهو ما سعت مختلف الدول، ومن بينها الجزائر، إلى تكريسها من خلال سن تشريعات متعددة تؤكد هذا المبدأ وتعمل على حمايته.

فقد اعترف المشرع للموظفين العموميين بممارسة حق الإضراب بنص المادة 36 من القانون الأساسي للوظيفة العامة ، و أورد عليها قيودا في ظل القانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب لسنة 1990 و المعدل و المتمم بالقانون 91-27 لسنة 1991 ، و الملغى بالقانون 08-23¹ و الذي جاء بأحكام جديدة مقارنة بالقانون 90-02 سعيا منه لضبط ممارسة حق الإضراب بقيود اجرائية تحول دون تعسف الجهة القائمة به ،تتمثل في وجوب الاشعار المسبق بـ 10 أيام في القطاع العام و 15 يوما في المرافق الحيوية ، كما أنه بإمكان المشرع و لأسباب موضوعية أن يمنع ممارسة هذا الحق في قطاعات معينة .

¹ القانون 91-27 المؤرخ في 21/12/1991 المعدل و المتمم للقانون 90-02 المؤرخ في 06/02/1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الاضراب ، و الملغى بموجب القانون رقم 23-08 المؤرخ في 21/06/2023 ، الجريدة الرسمية ، العدد 42 ، الصادر بتاريخ 25/06/2023 .

و يتضح من خلال القانون المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الاضراب أن المشرع اعتبر التوقف الجماعي عن العمل الناتج عن نزاع جماعي بالمعنى القانوني متى تم في مخالفة لأحكام هذا القانون خطأ مهنيا جسيما يرتبه على العمال المشاركين فيه ، كما تمتد المسؤولية الى كل شخص ساهم في هذا التوقف بنشاطه المباشر و بناء عليه يخول للمستخدم اتخاذ الاجراءات التأديبية اللازمة في مواجهة العمال المعنيين ، و ذلك طبقا لما هو مقرر في النظام الداخلي ، و في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما ، و يفهم من ذلك أن المشرع قد اعتبر التوقف الجماعي خرقا للأحكام القانونية السارية لما يشكله من مساس بمبدأ استمرارية المرفق العمومي ، و هو ما يترتب عنه قيام المسؤولية القانونية على المخالفين¹ .

الفرع الثالث : الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في الاجتهادات القضائية

إن المبادئ العامة للقانون تتمتع بالقوة القانونية ، فهي مصدر منشئ للآثار القانونية و المراكز القانونية و تعديلها و تلغيها ، فالمبادئ العامة للقانون تعتبر مصدرا من مصادر القواعد القانونية بصفة عامة و مصدرا لمبدأ المشروعية و القانون الإداري بصفة خاصة ، فهي قواعد قانونية عامة و مجردة و غير مكتوبة² .

و عليه يستشف من بعض قرارات مجلس الدولة الجزائري ما يلي :

في إطار الحماية القانونية للموظف العام : جاء في قرار مجلس الدولة ، 2000/05/22 الغرفة الرابعة فهرس 328 : " حيث أن المستأنف ... كان يعمل ببلدية " منعة " المسمى " كعون راقم " ، مرسم منذ 1986 ثم طرد بقرار مؤرخ في 1993/05/10 اثر متابعة و حجزه من طرف السلطة القضائية " . حيث أن المجلس الخاص بقسنطينة قضى ببراءته في

¹ سعد ضو ، محمد الفاضل حشاشن ، تطبيق مبدأ استمرارية المرفق العام في ظل المخاطر الصحية ، مذكرة ماستر ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي ، 2023 ، ص 13 .

² عوايدي عمار ، المرجع السابق ، ص 102 .

1994/01/03 إلا أن المستأنف عليها بلدية منعة رفضت إعادة ادراجه فقام بمقاضاة المستأنف عليها و استصدار قرار من الغرفة الادارية لمجلس قضاء باتنة قضى بإبطال قرار الطرد و إلزام المستأنف عليها بإعادة إدراجه في منصب عمله و تعويضه بمبلغ 10.000 دينار .

حيث أن المستأنف رفع دعوى ثانية طالبا تسديد أجوره من يوم عزله لغاية رجوعه الفعلي فصدر قرار من الغرفة الإدارية بتاريخ 1997/03/31 الذي رفض الدعوى لعدم التأسيس¹ . حيث أن من المستقر عليه قانونا و قضاء أنه لا أجر إذا لم يقابله عمل فعلي و بالنتيجة أيد مجلس الدولة القرار المستأنف ، و ما يستشف من قرار مجلس الدولة أنه يتضمن وجهين لتطبيق مبدأ استمرارية المرفق العام :

الوجه الأول : يتعلق بموظف مرسم ، حيث يعد الترسيم اجراء يثبت الموظف نهائيا في رتبته و يجعل منه عنصرا أساسيا في ضمان استمرارية المرفق العام فالديمومة و الاستقرار المرتبطان بالمنصب يعدان من الخصائص الجوهرية للمرفق العام ، و انطلاقا من ذلك تهدف التشريعات و الأنظمة التأديبية الى حماية المصالح الجوهرية و ضمان الأمن و الاستقرار بما يكفل السير المنتظم للمرافق العمومية ، و عليه فإن الحماية القانونية المقررة للموظف المرسم تجسد في حقيقتها حماية لمبدأ استمرارية المرفق العام ، و هو ما برر ابطال القاضي الإداري لقرار الطرد و إلزام الإدارة بإعادة ادماج المعني .

الوجه الثاني : يهدف نشاط الموظف العام الى تحقيق المصلحة العامة و هو ملزم بأداء واجباته الوظيفية مقابل الأجر الذي يتقاضاه من الإدارة و بناء عليه فإن الانقطاع عن أداء الخدمة العمومية يتعارض مع هذا الهدف ، و يترتب عنه عدم أحقية الموظف في تقاضي الأجر خلال فترة الانقطاع ، و لهذا رفض مجلس الدولة طلب تسديد الأجرة عن مدة الانقطاع

¹ قرار مجلس الدولة ، 2000/05/22 ، مجلة مجلس الدولة ، فهرس رقم 328 ، ، العدد 05 ، الصادر سنة 2004 ، ص

، استنادا الى مقتضيات مبدأ استمرارية المرفق العام الذي يقتضي ضمان السير المنتظم و الدائم له¹ .

المبحث الثاني : مركز المبدأ في تسيير المرافق العامة

يحتل مبدأ الاستمرارية مكانة محورية في تسيير المرفق العام باعتباره أحد الدعائم الجوهرية للقانون الإداري لما له ارتباط مباشر بالمصلحة العامة دون انقطاع ، و قد حرصت الإدارة عبر مختلف المراحل على تكريس هذا المبدأ من خلال اعتمادها لعدة طرق في تسيير المرافق العامة سواء بالتسيير المباشر أو غير المباشر ، بما يضمن عدم توقف الخدمة العمومية ، غير أن التحولات التكنولوجية الحديثة فرضت على الإدارة البحث عن آليات جديدة أكثر فعالية لتحقيق الاستمرارية و تحسين جودة الخدمة و هو ما أدى الى بروز الإدارة العامة الرقمية كوسيلة حديثة لتعزيز استمرارية المرفق العام و مواكبة تطورات العصر .

و عليه يتم تناول طرق إدارة و تسيير المرافق العامة في (المطلب الأول) ، ثم الإدارة العامة الرقمية أداة فعالة لاستمرار و تحسين الخدمة العمومية في (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : طرق ادارة و تسيير المرافق العام

كرس المشرع الجزائري منذ الاستقلال مجموعة من الأساليب لتسيير المرفق العام تحقيقا للمصلحة العامة ، و تنقسم المرافق العامة الى عدة أنواع و لهذا كان من الطبيعي أن تتباين طرق إدارتها ، فالمرافق تختلف من حيث وضع يد الدولة عليها فأحيانا تحتكر الدولة النشاط و هي من تنفق الأموال و تعين الموظفين و تراقب سير المرفق و نشاطه و غيرها ، و أحيانا أخرى تكلف الدولة في إطار القانون أحد أشخاص القانون الخاص القيام بأداء المرفق على نفقته ، كما أن تنوع وظيفة الدولة وتدخلها في مختلف الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و

¹ بن عتو بن علي ، المرجع السابق ، ص ص 93 - 94 .

الثقافية وسع من نطاق الخدمة و فرض التفكير في طرق جديدة لاستمرار ادارة المرفق العام ،
و تتمثل في الطرق العامة و الطرق الخاصة لتسيير المرفق العام .

انطلاقا من هذا نتطرق في هذا المطلب الى الطرق العامة لتسيير المرفق العام في (
الفرع الأول) و الطرق الخاصة لتسيير المرفق العام في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : الطرق العامة لتسيير المرفق العام

تتمثل الطرق العامة لإدارة وتسيير المرافق العامة في تكفل السلطة أو الإدارة العامة
بنفسها بالقيام بتلك المهمة، وتأخذ الطرق العامة شكلين رئيسيين هما: الاستغلال المباشر (
أولا)، والمؤسسة العمومية (ثانيا).

أولا : الادارة المباشرة

ويقصد به أن تقوم الدولة أو هيئاتها بإدارة المرفق بنفسها، مستعملة في ذلك أموالها
وموظفيها ومستخدمة وسائل القانون العام، وهذه الطريقة هي أقدم طرق إدارة المرفق إطلاقا،
وقد لازمت الدولة منذ ظهورها وتدار بها الآن جميع المرافق الإدارية لأن نشاطها لا يستهوي
الأفراد، وعادة ما يعزفون ويمتنعون عن القيام به، لأنه لا يدر عليهم ربحا، خلافا لنشاط
المرافق الاقتصادية، ولا تقتصر طريقة الاستغلال المباشر على المرافق الإدارية بل تمتد أحيانا
للمرافق التجارية والصناعية¹ .

وقد أجاز المشرع للبلدية بموجب المادة 151 من قانون البلدية 10/11² استغلال
مصالح عمومية بصفة مباشرة، إذ نصت على ما يلي : « يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها

¹ عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 226 .

² القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية المعدل و المتمم ، ج.ر، عدد 37، الصادر بتاريخ 03
يوليو 2011.

العمومية عن طريق الاستغلال المباشر، تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية، ويتولى تنفيذها أمين خزانة البلدية طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية .»

وكذلك قانون الولاية 07/12¹ نص على طريقة الاستغلال المباشر الممنوح للولاية حيث جاءت المادة 142 منه: «يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالح العمومية عن طريق الاستغلال المباشر». ونفس الرخصة نجدها في قانون الولاية 09/90 بموجب المادة 122 ولكن مع استبدال المجلس الشعبي الولائي بكلمة الولاية، حيث جاءت: «يمكن الولاية أن تستغل مصالحها العمومية في شكل الاستغلال المباشر» .

يترتب على طريقة الاستغلال المباشر النتائج الأساسية التالية :

01- من حيث الأموال: القاعدة العامة أن الأموال المخصصة لإدارة المرفق العام المسير في شكل استغلال مباشر هي ملك للإدارة التي أنشأت المرفق، إذ أنه لا يتمتع بذمة مالية مستقلة كما تؤكد قوانين الإدارة المحلية، حيث تنص المادة 151 من قانون البلدية 10/11 : «تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية، ويتولى تنفيذها أمين خزانة البلدية طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية»، ومع ذلك فإن مقتضيات التسيير وفعاليتها تقتضي منح المرفق العام ميزانية مستقلة .

02- من حيث الموظفين : تكون علاقة العمل قائمة أصلاً بين الجهة الإدارية المنشئة للمرفق (بلدية ولاية) وبين الموظف العامل بالمرفق العام، وعليه تبقى علاقة العمل قائمة في حالة إلغاء المرفق.

03 - من حيث المنازعات: الأصل أن عدم اكتساب المرفق العام المدار والمسير بطريقة الاستغلال المباشر للشخصية المعنوية يترتب عدم تمتعه بأهلية التقاضي، حيث يمثل أمام

¹ القانون رقم 07/12 ، المؤرخ في 2012/02/21 ، المتعلق بالولاية، ج.ر، عدد 12، الصادر بتاريخ 29 فبراير 2012 .

القضاء لدى الطعن في أعمال وتصرفاته أمام الجهة القضائية المختصة بواسطة الممثل القانوني للجهة الإدارية المنشئة¹ .

لكن التسيير المباشر عجز عن تلبية حاجات المواطنين نظرا للإختلالات التي يعرفها، والعجز في السيطرة على متطلبات المواطن في التزايد المستمر لها، خاصة في ظل انفتاح السوق، وكذا العولمة التي زادت في نمو الوعي المدني لدى المواطنين هذا من جهة ، ومن جهة أخرى أن هذه المرافق تخضع للأهواء الشخصية ما أدى إلى وجود ما يعرف بالبيروقراطية، وكذلك عدم مواكبة تسيير المرافق من قبل الدولة للتطور التنظيمي كالشفافية ، المردودية ، نوعية الخدمات ... الخ وعدم مواكبة التطور التكنولوجي، إضافة إلى عدم بحث الدولة والجماعات المحلية عند تسيير المرافق العامة عن الفعالية والنجاعة في تسييرها، بل ترتبط دائما بالبيروقراطية والمحسوبية والطوابير مما أفقدها النجاعة والجودة ويعود هذا لثقل هذه المرافق على ميزانية الدولة، والتي أصبحت تعرف بدولة الرفاهية.

04 - من حيث الاعمال : القاعدة العامة أن جميع التصرفات (قرارات ، عقود) التي تتعلق بالمرفق العام إنما تصدر أو تبرم من الناحية القانونية من طرف السلطة المختصة بالجهة الإدارية المنشئة² .

ثانيا : أسلوب المؤسسة العامة

تعرف بأنها: " شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو المجموعات المحلية"³ .

إن تنوع نشاط الدولة يفرض وجود أنواع كثيرة للمؤسسات، تحدثها الدولة بغرض مساعدتها في القيام بواجب توفير الخدمات للجمهور، ولا تتخذ المؤسسات العمومية شكل واحد،

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص 269 .

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص 269 .

³ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة ، سطيف، 2010، ، ص 213 .

بل يختلف شكلها عما اذا كانت مؤسسة إدارية أو مؤسسة صناعية وتجارية¹ ، كما يلتزم القائمون على المؤسسة العامة بعدم وقف نشاط المرفق أو تعطيله ، و احترام الحد الأدنى من الخدمة العمومية ، إضافة الى اتخاذ التدابير اللازمة في الحالات الاستثنائية .

و عليه فإن أسلوب المؤسسة العامة يجسد التطبيق العملي لمبدأ استمرارية المرافق العامة إذ يجمع بين الاستقلال الوظيفي و الرقابة الإدارية بما يضمن السير المنتظم و الدائم للمرفق العام و عدم انقطاع الخدمة العمومية .

الفرع الثاني : الطرق الخاصة لتسيير المرفق العام

تتمثل الطرق الخاصة في إدارة المرافق العامة في مشاركة أشخاص القانون الخاص سواء الطبيعية أو المعنوية في تسيير وإدارة المرافق العامة، والتي تتجسد أساسا في أسلوب الامتياز (أولا)، وكذا أسلوب التسيير المفوض (ثانيا).

أولا : أسلوب الامتياز

استعمل الامتياز الإداري في الجزائر بعد الاستقلال مع سياسة التأميمات المنتهجة آنذاك و ذلك لربط العلاقة التعاقدية بين الدولة و المؤسسات العمومية من جهة و بين الدولة و الجماعات الإقليمية من جهة أخرى ، و يعرف امتياز المرفق العام بأنه العقد أو الاتفاق الذي تكلف الادارة المانحة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخصا طبيعيا أو معنويا من القانون العام أو من القانون الخاص يسمى صاحب الامتياز بتسيير و استغلال المرفق العمومي لمدة محددة.

و يقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله و أمواله و متحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك ، في مقابل القيام بهذه الخدمة يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مبلغ مالي

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه . ص 273 .

يحدد في العقد يدفعه المنتفعين بخدمات المرفق مثال ذلك أن تعهد الدولة لأحد الأشخاص الخاص استغلال خدمات توزيع المياه أو تعهد استغلال ميناء¹ .

وقد تبنت عدة نصوص قانونية أسلوب الامتياز و هو ما يظهر من خلال المرسوم الرئاسي 15-247² المتعلق بالصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام و كذا ما ساقه المرسوم التنفيذي 18-199³ المتعلق بتفويض المرفق العام أما بخصوص قوانين الادارة المحلية و إن كانت بدورها قد تبنت أسلوب الامتياز لتسيير المرافق العامة، إلا أن ما يلاحظ على قانوني الولاية والبلدية سواء لسنة 1990 أو الحاليين أن الامتياز يعتبر كطريقة استثنائية لتسيير مصالحها، وما هو ما يفهم من عبارة "إذا تعذر استغلال المصالح العمومية " ، أو عبارة "إذا لم يمكن" وقد تطرق القانون البلدي القديم لأسلوب الامتياز في مادته 138 بقولها: " إذا لم يمكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجر عن ذلك ضرر، جاز للبلديات منح هذا الامتياز، يصادق الوالي على هذه الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة لنماذج الاتفاقيات المعمولة حسب قواعد الإجراءات السارية المفعول " .

كما تضمنت المادة 130 من قانون الولاية رقم 90-09 الملغى بقانون 12-07 من قانون الولاية على عقد الامتياز حيث أكدت أنه في حالة تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية في شكل استغلال مباشر، أو مؤسسات، يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز، كما أكدت ذات المادة على ضرورة مصادقة الوالي بموجب

¹ صبرينة عصام ، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري ، مجلة أبحاث قانونية و سياسية ، العدد 05 ، الجزائر ، 2017 ، ص 292 .

² مرسوم رئاسي رقم 15-247 ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام المعدل و المتمم، جريدة رسمية ، عدد 50 ، الصادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015 ، الملغى بالقانون 23-12 المؤرخ في 05-05-2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية ، الجرية الرسمية ، عدد51، الصادر بتاريخ 6 غشت 2023 ³ مرسوم تنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018 ، المتعلق بتفويض المرفق العام ، جريدة رسمية ، عدد 48 ، الصادر بتاريخ 05 غشت 2018 .

قرار، وينبغي مطابقتها لدفتر الشروط النموذجي ونفس المنطوق تقريبا موجود في القانون الولائي الجديد في المادة 149¹ . في حين نجد أن المادة 155 من قانون البلدية الجديد 10/11 قد حصرت المصالح التي يمكن أن تكون محل امتياز، وهذا بإحالتنا على المادة 149 من نفس القانون، والمتضمنة المصالح المعنية وهي: التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية والتسلية التابعة لأملكها، المساحات الخضراء.

يتضمن عقد الامتياز قسما تعاقديا، ينظم العلاقة بين السلطة المانحة للامتياز وصاحب الامتياز من حيث الشروط المالية ، مدة الامتياز الخ، وقسما آخر تنظيميا، ويشمل البنود الملزمة الصادرة عن الإدارة لتنظيم علاقة صاحب الامتياز مع المنتفعين (كيفية تشغيل المرفق العمومي، وضع العاملين ...)، ويحق للإدارة تعديل البنود التنظيمية خلال تنفيذ العقد اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ولا يستطيع صاحب الامتياز رفض هذا التعديل، له فقط أن يطالب بالتعويض عن الضرر الذي لحقه من جراء التعديل، وفي حالة إخلال صاحب الامتياز بالبنود التنظيمية للعقد يحق للمنتفعين تقديم طعن لتجاوز حد السلطة يرمي إلى إبطال القرارات الإدارية التي تخالف البنود التنظيمية ، كما يحق للشخص الثالث طلب التعويض عن الضرر الحاصل عند امتناع الإدارة عن إلزام صاحب الامتياز بتنفيذ بعض الأشغال اللازمة لتوزيع المياه والكهرباء² ، و عليه فإن الامتياز لا يعد استثناء من مبدأ الاستمرارية بل يعتبر أداة تنظيمية لتحقيقه بما يضمن دوام الخدمة العمومية و انتظامها خدمة للصالح العام .

¹ انظر المادة 145 من القانون الولائي 07/12 .

² هيام مروءة، القانون الإداري الخاص ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، بيروت ، 2003 ، ص ص 104 - 105 .

ثانيا : أسلوب التسيير المفوض

هو تقنية من شأنها تمكين التعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود الموجودة والمعروفة باسم لامتياز والتسيير، فهو مفهوم واسع يشمل كل العقود التي تتنازل الدولة من خلالها عن تسيير مصلحة عمومية دون التنازل عنه كليا، وبالتالي هو يعني تنازل سلطة أعلى لسلطة أدنى في مجال تسيير المصالح العمومية¹.

كما يعرف بأنه: العقد الذي من خلاله يحول شخص من القانون العام تسيير واستغلال مرفق بكل مسؤولياته وما يحمله من أرباح وخسائر، يختلف عن الصفقة العمومية من حيث الاستغلال وطريقة تحصيل المقابل المالي، ويتحصل المفوض له على المقابل المالي للتسيير والاستغلال من اتاوات المرتفقين مقابل أداء الخدمة، أو عن طريق لإدارة لكن يجب ان يكون هذا المقابل المالي مرتبطا باستغلال المرفق وناتجا عن تشغيله، ويكون هذا الاستغلال لمدة معينة، ويتم اختيار المفوض وفق اجراءات واضحة تضمن الشفافية والمنافسة لاختيار الأفضل، وبذلك ضمانا لخدمة أجود وأحسن اتجاه المرتفقين؛ وفق عقد يحدد حقوق المفوض له والتزاماته².

وحسب المرسوم التنفيذي رقم 18-199³ المتعلق بتفويض المرفق العام، فهو: "تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له بهدف الصالح العام".

و يستشف من خلال ذلك انه رغم نقل مهمة التسيير الى شخص معنوي عام أو خاص يبقى المرفق العام خاضعا لمبدأ الاستمرارية باعتباره من المبادئ الأساسية التي تحكم سيره، إذ

¹ نقلا عن : بودراف مصطفى، التسيير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.

الجزائر، 2011/2012، ص 45.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، السالف الذكر .

³ المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 .

يلتزم المفوض له بضمان السير المنتظم و الدائم للخدمة العمومية دون انقطاع ، و عدم التوقف عن تقديمها لأي سبب حتى في حالات النزاع أو الصعوبات المالية ، كما تملك الإدارة جملة من الصلاحيات الاستثنائية التي تمكنها من التدخل لضمان احترام هذا المبدأ كسلطة الرقابة و فرض الجزاءات و تعديل شروط التسيير أو سحب التفويض عند الإخلال بالتزامات الخدمة العمومية ، و عليه فإن التسيير المفوض لا يمس بمبدأ الاستمرارية بل يعد وسيلة قانونية لتعزيزه و ضمان ديمومة المرفق العام و تحقيق المصلحة العامة .

المطلب الثاني : الإدارة العامة الرقمية أداة فعالة لاستمرار و تحسين الخدمة

العمومية

يعد موضوع جودة الخدمات العمومية من المواضيع التي تهتم كل الدول ، و يحتل أهمية كبرى على مستوى العالم ، فهو أحد الأساليب التنظيمية و الإدارية التي تساعد الحكومات في تحقيق أهدافها التنموية فعلى الرغم من أن مفاهيم الجودة قد أنشأت أساسا في إطار تحسين السلع و المنتجات للارتقاء بها في القطاع الاقتصادي الهادف للربح ، فقد تعالت النداءات بضرورة إحداث نقلة نوعية في إدارة الأجهزة الحكومية لتحقيق تطوير الأداء و ارضاء الجمهور بشكل أفضل و بفعالية عالية ، فالخدمة العمومية الالكترونية تتطلب تطبيق و تبني مبادئ المساواة و الاستمرارية و الشمولية و الفعالية و متطورة و مواكبة للتطورات التكنولوجية .

و عليه سنتناول في هذا المطلب الإدارة الرقمية و ترقية أداء المرفق العام في (الفرع الأول) ثم تطبيقات الادارة الرقمية لاستمرار تحسين الخدمة العمومية في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : الادارة الرقمية و ترقية أداء المرفق العام

ساهم التقدم التكنولوجي الذي عرفته البشرية لاسيما في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية الى تطوير المرافق العامة و هذا استجابة لضغوطات و متطلبات البيئة الخارجية و محاولة التكيف معها ، بالإضافة الى الضغوط الشعبية المطالبة بتحسين الخدمات

العمومية و تقليل الاجراءات البيروقراطية كل هذه الأسباب عجلت بالتحول الى الخدمات العمومية الالكترونية و التخلي التدريجي عن الممارسات التقليدية¹ .

و تعرف الخدمة العمومية الالكترونية على أنها كل تلك الخدمات التي يمكن تقديمها الكترونياً و هي كذلك ذلك الفعل أو الأداء الذي يخلق القيمة و يوفر فوائد للعملاء من خلال العملية التي يتم تخزينها على شكل خوارزمية و تنفذ عادة من قبل البرامج الشبكية² .

كما تهدف الخدمة الرقمية الى السعي لاختصار الوقت ضمن مفهوم اداري معاصر هو الريادة في إدارة التكاليف ، و ترشيد و خفض التكاليف ضمن فكر إداري معاصر هو إدارة الجودة الشاملة ، إضافة الى تحسين الأداء دون توقف ضمن مبدأ إداري معاصر هو التحسين المستمر³ .

إن التحول من التنظيم الإداري التقليدي الى النظام الإداري الإلكتروني تعتبر عملية متعددة الجوانب و الممارسات فهي ليست عملية بسيطة و تقنية بحتة ، بل يجب تهيئة بيئة مناسبة و مواتية مما يجب أن يراعى عدة متطلبات منها :

أولاً : البنية التحتية

تتطلب الادارة العامة الرقمية وجود مستوى مناسب إن لم نقل عال من البنية التحتية التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات و البيانات ، و بنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية و

¹ لبيد عماد ، موزاي بلال ، الخدمة العمومية الالكترونية في الجزائر ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية و السياسية و الاقتصادية ، الطبعة الأولى ، ألمانيا ، 2021 ، ص 10 .

² عباس بدران ، الحكومة الالكترونية من الاستراتيجية الى التطبيق ، المؤسسة العربية للدراسات و النشر ، بيروت ، ص 29

³ لبيد عماد ، موزاي بلال ، المرجع السابق ، ص 15 .

اللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل و نقل المعلومات بين المؤسسات الادارية نفسها من جهة و بين المؤسسات و المواطن من جهة أخرى¹ .

ثانيا : توفر الإرادة السياسية القوية

و التي تترجم رغبة السلطات العليا في البلاد بالتحول الى تطبيق الإدارة الالكترونية إذ يتطلب اطلاق المشروع تحديد مسؤول أو انشاء هيئة أو تشكيل لجنة تتولى الاشراف على العملية، و تقييم مراحل و مستويات التنفيذ التي وصلت اليها و كذا تشخيص المشكلات و العقبات و اقتراح الحلول المناسبة لتجاوزها و في مختلف مراحل التطبيق ، و لكن أيضا ضخ المبالغ اللازمة من أجل اقتناء الوسائل و الاجهزة الالكترونية الحديثة و ذات المواصفات الفنية العالية و كذا مواكبة كل تطور في مجال الادارة الالكترونية على مستوى العالم .

ثالثا : توفير الاطار القانوني الملائم لعملها

إذ يتوجب ادخال التعديلات المطلوبة على التشريعات و النصوص القانونية بما يضمن تنظيم و تسهيل عمل الإدارة الالكترونية و اضعاف المشروعية و المصادقية اللازمة على عملياتها و اجراءاتها و كافة النتائج القانونية المترتبة عنها² .

رابعا : توفير الأمن الالكتروني

¹ كلثم محمد الكبيسي ، متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الالكترونية في دولة قطر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في ادارة الأعمال ، الجامعة الافتراضية الدولية ، 2008 ، ص 36 .
² بلقاسمي حميدة ، الإدارة الالكترونية كمدخل لتحسين أداء الخدمات العمومية في الادارة المحلية في الجزائر، مجلة دراسات ، المجلد 16 ، العدد 02 ، جامعة قسنطينة ، 2025 ، ص ص 343 – 344 .

لتحقيق الأمن الالكتروني للإدارة العامة يجب حفظ الوثائق و تطبيق اجراءات المعالجة و النقل عليها الكترونيا فكل هذا يصب لأجل حماية المعلومات الوطنية و الشخصية ، و صون الأرشيف الالكتروني من أي عبث و التركيز على هذه النقطة لما لها من أهمية و خطورة على الأمن القومي و الشخصي للدولة أو الأفراد¹ .

تعد رقمنة الإدارة العمومية احدى الوسائل البارزة المستعملة في سبيل التدبير الرشيد للشأن العمومي إذ يشكل ما يعرف رقمنة الادارة مدخلا لعصرنة الادارة العامة ، حيث وضعت الدولة الجزائرية على عاتقها واجب الاصلاح الإداري استجابة للتطورات الحاصلة في مجال التدبير العمومي فبلوغها مصف الدول الديمقراطية لن يتحقق إلا بإدارة عصرية² .

رغم محاولات عصرنة الادارة الكترونيا من خلال تبني مشروع الجزائر الالكترونية إلا أنها محدودة نظرا لعدة أسباب ، منها انعدام الكفاءات التقنية المتخصصة في تكنولوجيا الاعلام و الاتصال ، فضلا عن تدني نسبة مالكي و مستخدمي الانترنت في الجزائر ، إضافة الى مشكلة الدخول للشبكة فالعديد من المواطنين لم يتم ربطهم بخدمات الانترنت ناهيك عن الأمية الالكترونية أو ما يعرف بالفجوة الرقمية³ .

الفرع الثاني : تطبيقات الادارة الرقمية لاستمرار تحسين الخدمة العمومية في الجزائر

عرفت الإدارة المحلية استحداث و تجسيد عدة مشاريع في إطار عصرنة و تحديث خدماتها معتمدة في ذلك على استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة و استغلال نظم المعلومات و الاتصالات في مجال حفظ و معالجة و تبادل البيانات و ذلك بهدف تحسين أداء الخدمة

¹ لبيد عماد ، موزاي بلال ، المرجع السابق ، ص 18 .

² المرجع نفسه ، ص 33 .

³ بن أعراب محمد ، تجربة الادارة الالكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية و تجويد الخدمة و اشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد 19 ، د.س.ن ، جامعة سطيف ، ص 69 .

العمومية و تمكين المستفيدين من تلقي خدمات ذات جودة تستجيب لطموحاتهم و رغباتهم¹ و لعل أهم هذه التطبيقات استحداث السجل الآلي للحالة المدنية ، و كذا تطوير نظام لخدمة العلاقة بين المواطن و الإدارة المحلية ، عصرنة بعض القطاعات كقطاع العدالة و الضمان الاجتماعي و غيرها من القطاعات التي سنتعرض لها (أولا) ثم نتعرض الى تقييم تبني الإدارة الرقمية في تحسين الخدمات العمومية في الجزائر (ثانيا) .

أولا : أهم تطبيقات الإدارة الرقمية

من أهم تطبيقات استخدام الإدارة الرقمية لتحسين الخدمة العمومية ما يلي :

01 - استحداث السجل الآلي للحالة المدنية :

تم انشاء السجل الوطني الآلي للحالة المدنية لدى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية بموجب القانون 08/14² عبر عملية رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية " الميلاد ، الزواج ، الوفاة " على المستوى الوطني من خلال حجز البيانات و المسح الضوئي للسجلات من طرف البلديات مكان الميلاد ، و ربط كل البلديات و ملحقاتها الإدارية و كذا البعثات الدبلوماسية و الدوائر القنصلية به³ حيث تم تكوين قاعدة معطيات وطنية شاملة شكلت نقطة الانطلاق في التطبيق الفعلي للإدارة الرقمية .

02 - تطوير نظام لخدمة العلاقة بين المواطن و الإدارة المحلية :

تم تطوير أنظمة لخدمة علاقات المواطنين من خلال تسهيل عملية الوصول الى الإدارة و كسر الطابع الإجرائي الذي لطالما ميز علاقتها بالمواطن بطريقة تؤدي الى الوصول عن بعد و بصفة مجانية الى المعلومات الإدارية و تقديم انشغالاتهم و شكاويهم و التكفل بمعالجتها و

¹ بلقاسمي حميدة ، المرجع السابق ، ص 344 .

² القانون رقم 08-14 المؤرخ في 09 غشت 2014 المعدل و المتمم للأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير 1970 و المتعلق بالحالة المدنية ، الجريدة الرسمية ، عدد 49 ، صادر في 20 غشت 2014 .

³ بلقاسمي حميدة ، المرجع نفسه ، ص 345 .

ذلك عبر فتح قنوات تواصل متعددة و انشاء منصات خدمتية على الأنترنت لهذا الغرض و من ذلك انشاء مركز النداء " 1100 " و خدمة الشباك عن بعد و البوابة الإلكترونية الرسمية لعرائض المواطنين (نشكي)¹ .

03 - عصرنة مختلف القطاعات لتحسين استمرارية الخدمة العمومية :

أ - عصرنة قطاع العدالة : شرعت وزارة العدل في رقمنة هذا القطاع من خلال القانون 15-203² الى الانتقال الى استخدام التقنية الرقمية في تقديم مختلف الخدمات العامة و المعاملات القضائية الكترونيا ، تقوم على تحسين الخدمة العامة التي يقدمها مرفق القضاء عبر الشباك الالكتروني و معالجة القضايا التي تطرح على جهاز العدالة³ و يتجلى ذلك من خلال ارسال الوثائق و المحررات القضائية بطريقة الكترونية و هو ما يعرف بالتقاضي الالكتروني و استعمال المحادثة المرئية عن بعد أثناء الاجراءات القضائية مع احترام الحقوق و القواعد القانونية .

ب - عصرنة قطاع الضمان الاجتماعي :

تجسد ذلك من خلال اطلاق مشروع نظام البطاقة الالكترونية " شفاء " الذي يعتمد على تقديم الخدمات الكترونيا اقتداء بالعديد من الدول المتقدمة في هذا المجال و تكمن اهمية تطبيق هذا النظام الالكتروني في تبسيط الاجراءات و المعاملات بين المواطن و مختلف الشركاء و الهيئات التي لها علاقة بالموضوع ، اضافة الى تحسين الخدمات المقدمة للمواطن من خلال المعالجة الالكترونية للبيانات و الرفع من مستوى أداء هيئات الضمان الاجتماعي و كذا مراقبة

¹ بلقاسمي حميدة ، المرجع السابق ، ص 349 .

² قانون رقم 15-03 ، المؤرخ في 01 فبراير 2015 ، المتعلق بعصرنة العدالة ، جريدة رسمية ، عدد 06 ، الصادر بتاريخ 10 فبراير 2015 .

³ قوي بوحنية ، الديمقراطية التشاركية ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، الطبعة 02 ، الأردن ، 2018 ، ص 80 .

استهلاك المنتجات الصيدلانية و تسهيل عملية المراقبة و تحقيق الشفافية في التسيير و مكافحة كل أنواع الغش و التزوير¹ .

ثانيا : تقييم تبني الإدارة الرقمية في تحسين الخدمات العمومية في الجزائر

تعد الإدارة الرقمية في الوقت الراهن ثورة حقيقية في المجال الإداري لما أثبتته من فعالية في تطوير الإدارة العمومية و تحسين جودة خدماتها فضلا عن دورها الهام في الحد من العديد من الاشكالات الإدارية و انطلاقا من ذلك عملت الجزائر على تسخير مختلف الامكانيات البشرية و المادية و التقنية من أجل ارساء نظام اصلاحي جديد للإدارات و الهيئات العمومية يهدف الى تجسيد مبدأ استمرارية المرفق العام في ظل التحول الرقمي ، غير أن هذا التحول يقتضي في المقابل استحداث سياسة وطنية حديثة تواكب الانتقال من نظام الخدمة العمومية التقليدية الى نظام الخدمة العمومية الرقمية بما ينسجم مع الواقع الحالي للإدارة العمومية التي لا تزال تعاني من عدة نقائص و اختلالات في تقديم خدماتها .

ملخص دراسة الفصل الأول

خلص هذا الفصل الى أن مبدأ استمرارية المرفق العام يعد من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني للمرافق العامة باعتباره الضامن الأساسي لاستمرار أداء الخدمات العمومية بانتظام و اطراد تحقيقا للصالح العام ، و قد تم التطرق الى الاطار المفاهيمي لهذا المبدأ من خلال ابراز مدلوله و أبعاده ثم الوقوف على أسسه القانونية المستمدة من الدستور و التشريع و الاجتهادات القضائية مما يعكس مكانته المحورية في التنظيم الإداري للدولة .

¹ لبيد عماد ، موزاي بلال ، المرجع السابق ، ص 136 .

الفصل الأول : الاطار المفاهيمي لمبدأ استمرارية المرفق العام

كما أبرزنا في هذا الفصل الأهمية العلمية لمبدأ الاستمرارية في تسيير المرافق العامة باعتباره قيذا قانونيا مفروضا على الإدارة و العاملين بالمرفق العام و وسيلة لتحقيق التوازن بين ضمان سير المرفق بانتظام و حماية حقوق المنتفعين به ، و يجسد هذا المبدأ أحد أهم مرتكزات حسن سير المرافق العامة من خلال رقمنة الادارة العامة لما له من أثر مباشر في ترسيخ الثقة في الإدارة و تحقيق النجاعة في تقديم الخدمة العمومية .

الفصل الثاني : ضمانات مبدأ الاستمرارية على المرفق العام

يعد مبدأ سير المرافق العامة بانتظام من أهم المبادئ لتسيير المرافق العامة، إذ له أهمية بالغة في حياة الجماعة إذ ينجم في حالة توقف المرفق العام عن أداء خدماته أو عدم سيره منتظما إخلال كبير في نظام المجتمع أو توقف مثلا مرفق الأمن أو أي مرفق حيوي عن تقديم خدماته فيؤثر في الحفاظ على النظام العام ووقاية المجتمع من الفوضى والاضطراب، وهو الأمر الذي يؤدي حتما إلى إلحاق الضرر بالأفراد ويؤدي إلى الإخلال بالنظام العام في الدولة.

ومراعاة لهذا المبدأ فإن المشرع الجزائري وضع ضمانات أساسية من خلال تنظيم وضعيات الأعوان اتجاه المرفق العمومي لضمان مبدأ الاستمرارية، سواء من خلال تبني نظام التعاقد كاستثناء للعلاقة القانونية التنظيمية أو حتى بالنسبة لوضع نظام تأديبي يتجاوز في هدفه توقيع الجزاء العقابي إلى ضمان قيام المرفق بمهامه بانتظام بأخذه بعين الاعتبار مدى الضرر المترتب في توقيع العقوبة، وفي تنظيم الوضعيات القانونية الأساسية للموظف وحركات نقله، والاستقالة وتنظيم الإضراب.

كما سعى المشرع الجزائري من خلال جملة من الأحكام المكرسة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لإعطاء الموظف الكثير من الحقوق والضمانات لحمايته، لكن خصها بنوع من التنظيم لكي لا تتعارض مع أهداف الإدارة التي أنشأت من أجلها وهي تقديم الخدمة العمومية للمواطنين، هاته الضمانات التي تشكل توافق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية ويمكن استقراؤها من خلال بعض القوانين والتي تشكل مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات المرفق العام والسير الحسن للإدارة العمومية .

من خلال ذلك نتعرض في هذا الفصل الى دراسة ضمانات مبدأ الاستمرارية في مجال الوظيفة العامة في (المبحث الأول) ، و ضمانات مبدأ الاستمرارية على الأموال العامة و العقود الادارية في (المبحث الثاني) .

المبحث الأول : ضمانات مبدأ استمرارية المرافق العامة في مجال الوظيفة العامة

إن تعيين الموظف في وظيفة عمومية يعني قبوله بهذه الوظيفة محملة بالتزاماتها التي تفرضها عليه القوانين والتنظيمات ومن هذه الالتزامات العمل على استمرارية المرافق العامة الذي يعمل فيها، وعلى الموظف أن يتجنب كل ما من شأنه أن يعطل سير هذه المرافق لأن تعطيل سير الإدارة وكل المرافق العامة سيتعارض مع أحد القواعد الضابطة له وهو ضرورة سير المرفق بانتظام واطراد .

لكن الاشكال يكمن في ممارسة الموظف لبعض حقوقه المكفولة قانونا و التي لها أثر مباشر على مبدأ الاستمرارية ، و هي حق الموظف في تقديم الاستقالة و اللجوء الى الاضراب و نظرية الموظف الفعلي لذا ينبغي البحث عن الإطار الذي يجب أن يتم فيه ممارسة هذه الحقوق بما يكفل الاحترام التام للمبادئ الدستورية و في مقدمتها مبدأ الاستمرارية .

و نجد أن المشرع الجزائري نص على جملة من الالتزامات و الضوابط التي يجب على الموظف العام مراعاتها و التقيد بها في ممارسته لوظيفته تكريسا لمبدأ استمرارية المرافق العامة بانتظام ، من خلال هذا نتطرق في هذا المبحث الى تقييد حق الموظف العام من ممارسة الوظيفة في (المطلب الأول) ، و نتطرق في (المطلب الثاني) الى نظرية الموظف الفعلي.

المطلب الأول : تقييد حق الموظف العام من ممارسة الوظيفة العمومية

يعتبر الإضراب السلاح الأكثر فعالية بين أيدي العاملين من اجل الحصول على تحسين ظروف العمل في مواجهة الإدارة وأصحاب العمل ، لكن من جهة أخرى يعتبر الاعتراف بالحق في الإضراب في مجال الوظيفة العامة متضمنا مساسا أساسيا بعدة مبادئ قانونية هامة في مجال القانون الإداري، ومن أهم هذه المبادئ مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد ، كما

تعد الاستقالة من المنصب من الحقوق المشروعة للموظف العام إلا أن القضاء والفقهاء الإداري رأيا أن هذا الحق مقيد لمبدأ تطبيق قاعدة حسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد الأمر الذي يستوجب على الموظف عدم ترك منصب عمله أو الاستقالة منه إلا بعد موافقة الجهة المسؤولة عن تسيير المرفق العام، وعليه عمل المشرع الجزائري على تنظيم الحق في الاستقالة ونص على أحكام وضوابط ممارستها تكريسا لمبدأ استمرارية المرافق العمومية بانتظام و باضطراد.

و عليه نتعرض في هذا المطلب الى تنظيم الإضراب في الفرع الأول ، ثم تنظيم الاستقالة في الفرع الثاني .

الفرع الأول : تنظيم حق اللجوء الى الاضراب

يعرف الإضراب بأنه الامتناع عن العمل لمدة محدودة مع تمسك المضربين بالوظيفة وهو يستهدف إحداث الضغط والتأثير على السلطة التي تمتلك قدرة تحقيق المطالب التي قام الإضراب من أجلها، وقد أثبت لنا الواقع غير البعيد أن النداء للإضراب قليلا ما يخضع للأحكام القانونية، بل هو قضية ظروف مكان وزمان .

وإذا كان حق الإضراب يعتبر واحدا من الحريات السياسية الأساسية، لأنه يمثل امتدادا طبيعيا لحرية الاجتماع فضلا عن أهميته العملية في مجال تطوير علاقات العمل ولكنه رغم ذلك يؤدي إلى نتائج بالغة الأهمية لمساسه المباشر بمصالح المجتمع الأساسية لما يترتب عليه إضراب العمال من تهديد خطير لعملية الإنتاج، ولما يترتب على إضراب الموظفين من تعريض المرافق العامة للتوقف¹ .

ففي فرنسا حق الأضراب محدد ومنظم بقوانين ونصوص تشريعية مثل الالتزام بإخطار السلطة المختصة بالإضراب، وذلك بموجب المادة 52 فقرة 03 من قانون العمل الفرنسي.

¹ . مهدي رضا ، بركاتي تقي الدين ، التوفيق بين ضمانات الموظف العام و مبدأ استمرارية المرافق العامة ،مجلة دائرة البحوث و الدراسات و القانونية و السياسية ، المجلد 06 ، العدد 02 ، الجزائر ، 2022 ، ص 149 .

لقد كرست الجزائر حق الإضراب في النصوص الدستورية بداية من دستور 1989 و كذا دستور 1996، من خلال المادة 71 التي تنص على أن : الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون"، يمكن أن يمنع القانون هذا الحق أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع، ففي فرنسا اعترف المشرع الفرنسي للموظفين بحق الإضراب في الدستور التي تنص أن حق الإضراب يمارس في إطار القوانين والنصوص التنظيمية التي تحكمه، وقد قصد المؤسس الدستوري الفرنسي ذلك بالتأكيد على أن حق الإضراب هو مبدأ ذو قوة دستورية، يمارس وفق كفاءات محددة كإجراء المصالحة وأعتبر المشرع الفرنسي أن الهدف من مثل هذه القيود هو ضمان مبدأ استمرارية سير المرافق العامة بانتظام وإطراد دون المساس بالقوة الدستورية لمبدأ الإضراب وتحقيق الحاجيات الأساسية للبلاد، كما أنه لم يجيز لبعض الأعوان بممارسة هذا الحق¹ ، كما نجد عدة بلدان تمنع حق الإضراب في الوظيفة العمومية ففي الأردن يمنع على الموظف تعطيل العمل لأي سبب من الأسباب ويعتبر القانون اللبناني الموظف المضرب مستقيلا من وظيفته دون وجوب إحالته على مجلس التأديب.

ونظم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الإضراب في المادة 36 وذلك تحت الفصل الأول من الباب الثاني المعنون بالضمانات وحقوق الموظف، وجعله حق للموظف العام يمارسه مقيدا بشروط وجب إتباعها منصوص عليها في تشريعات وتنظيمات مستقلة وذلك بنصه : يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما².

¹ سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 ، ص 85 .

² مهدي رضا ، بركاتي تقي الدين ، المرجع السابق ، ص 151 .

بالرجوع إلى النصوص القانونية التي تنظم وتطور كيفية ممارسة حق الإضراب والتمثلة في القانون رقم : 08-23 المؤرخ في 2023/06/21¹ و المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب نجده يضع قيودا وشروطا لممارسة هذا الحق تصب كلها في ضمان ديمومة واستمرارية المرافق العامة.

ومن الشروط القانونية التي يجب إتباعها قبل اللجوء إلى الإضراب نجد المادة 42 في فقرتها الأخيرة تؤكد على أن اللجوء الى ممارسة حق الاضراب لا يكون إلا بعد أن يستنفذ العمال أو ممثلوهم النقابيون اجراءات التسوية الودية للنزاع ، و البعض من هذه الاجراءات الزامي كإجراءات المصالحة و الوساطة و بعض الآخر غير الزامي كإجراء التحكيم إلا إذا نصت عليها الاتفاقيات الجماعية² .

و لممارسة حق الاضراب يشترط موافقة العمال و تملأ العملية بالمراحل التالية :

- استدعاء العمال الى الجمعية العامة في الأماكن المخصصة للعمل المعتادة بإشراف مسؤولية منظمة نقابية تمثيلية أو ممثلي العمال المنتخبين في حالة عدم وجود منظمة نقابية من أجل اعلامهم بأسباب النزاع و النظر في احتمال التوقف الجماعي عن العمل.
- اعلام المستخدم قبل 48 ساعة على الأقل من انعقاد الجمعية العامة كتابيا مقابل اشعار بالاستلام و تقديم الملاحظات اللازمة حول النزاع .
- تتمثل آلية موافقة العمال على الاضراب عن طريق اللجوء الى الاقتراع السري بالأغلبية البسيطة من العمال الحاضرين في الجمعية العامة تضم أكثر من نصف عدد العمال المعنيين على الأقل .
- تتم معاينة نتائج الاقتراع بموجب محضر يعده المحضر القضائي .

¹ القانون 08-23 ، المؤرخ في 21 يونيو 2023 ، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل و تسويتها و ممارسة حق الاضراب ، الجريدة الرسمية ، العدد 02 ، الصادر في 25 يونيو 2023 .

² محمد حسين منصور ، قانون العمل ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2011 ، ص 472 .

حيث نلاحظ أن المشرع شدد في تنظيم حق الإضراب في هكذا مصالح فنجد نص على إمكانية الأمر بتسخير العمال المضربين من أجل ضمان الخدمة العمومية واستمرارية المصالح العمومية الأساسية، ويعد عدم الامتثال لأمر التسخير خطأ مهني جسيم يعاقب عليه كل موظف أو عامل عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية¹.

كما حددت المادة 67 من القانون 08-23 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب مجموعة من النشاطات على سبيل الحصر لبعض أسلاك الموظفين وميادين الأنشطة الأساسية التي قد يعرض توقفها لحياة أو أمن أو صحة المواطنين أو الاقتصاد الوطني للخطر، والتي يمنع عليها إطلاقا اللجوء إلى الإضراب وتتمثل في²:

❖ الدفاع و الأمن الوطنيين

❖ الذين يؤدون وظائف السلطة باسم الدولة

❖ الذين يشغلون وظائف في القطاعات الاستراتيجية و الحساسة من حيث السيادة أو للحفاظ على المصالح الأساسية ذات الأهمية الحيوية للأمة .

هذه الميادين المحددة قانونا يمنع فيها اللجوء إلى الأضراب لما لها من تأثير على حياة وأمن وصحة المواطنين وكذا الاقتصاد الوطني الذي قد يجره إلى الخطر، ويؤدي إلى نتائج قد لا تحمد عقباها وبالتالي يمنع اللجوء فيها للإضراب بتاتا ، وبتنظيم المشرع للإضراب بوصفه حق من حقوق الموظف في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من جهة وتقييده بشروط وجب إتباعها من جهة أخرى، يكون بذلك المشرع يطبق في الأحكام الدستورية لاسيما الفقرة الثانية من المادة 70 من دستور 2020 التي تنص على إمكانية المنع القانوني لممارسة حق

¹ مهدي رضا ، بركاتي تقي الدين ، المرجع السابق ، ص 152 .

² رشيد حباني ، دليل الموظف و الوظيفة العمومية ، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 06-03 و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ن 2012 ، ص 101 .

الإضراب، وجعل قيود وشروط ممارسته في ميادين حيوية كالدفاع والأمن الوطني، وجميع الخدمات ذات المنفعة العمومية للمجتمع.

وعليه يكون المشرع قد كرس مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف من جهة بالسماح و الاعتراف للموظف بحق الإضراب وإمكانية ممارسته، ومن جهة أخرى ولتحقيق مبدأ استمرارية المرافق العمومية وتحقيق الخدمات العمومية التي هي من واجبات الموظف العام¹.

الفرع الثاني : تنظيم حق الموظف في تقديم الاستقالة

تعرف الاستقالة بأنها رغبة الموظف في ترك العمل أو الوظيفة بصفة نهائية²، وقد كرس هذا الحق في الاستقالة في جل قوانين الوظيفة العامة في العالم كما تبناها المشرع الجزائري أيضا في قوانينه المنظمة لشؤون العاملين والوظيفة العامة ، لكن ولضمان حسن سير الإدارة العمومية وتكريس مبدأ استمرارية المرافق العامة وجب على المشرع تنظيم الاستقالة ولم يتركها حق خالص للموظف في طلبها بل قيدها بشروط معينة ومن أجل التوفيق بين حق الاستقالة مبدأ السير العادي للإدارة فقد نص المشرع الجزائري على أحكام الاستقالة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 217 إلى 220 فتضمن المادة 217 : على أن الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي وهذا يعني أن الأمر 06-03³ كرس حق الاستقالة لكن ليس بصفة مطلقة وهذا بسبب اعتبارات المصلحة العامة .

حيث اشترطت المادة 218 أن تكونا الاستقالة مكتوبة وتتضمن إرادة صريحة من الموظف بقطع العلاقة التي تربطه بالإدارة، وضمان للمصلحة العامة ومقتضياتها يجب على

¹ مهدي رضا ، حركاتي تقي الدين ، المرجع السابق ، ص 152 .

² ناصر لباد ، القانون الإداري (الجزء الثاني) النشاط الإداري ، مطبعة sarp ، الجزائر ، 2004 ، ص 118 .

³ الأمر 06-03 ، المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، عدد 46 ، الصادر في 16 جويلية 2006 .

الموظف أداء الواجبات المنوطة به إلى حين صدور قرار عن السلطة المختصة والسلطة المخولة بصلاحيات التعيين.

وبالنظر إلى هذه المادة نلاحظ هنا أن القرار المتخذ في الاستقالة يجب أن يكون صريحا عندما نصت المادة 219 أنه يتعين على الموظف أن يؤدي الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة، لأن الاستقالة لا تتم قانونا إلا بقبولها من الجهة الإدارية المختصة¹، وهو ما ذهبت إليه المادة 220 التي نصت على أنه لا تترتب على الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة لها صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران (2) ابتداء من تاريخ إيداع الطلب².

وضمنا للموازنة بين المصلحة الخاصة والعامة أعطى القانون أجل شهران (2) للإدارة للرد على الاستقالة ويمكن بسبب مقتضيات المصلحة العامة تمديد هذا الأجل الشهرين وهذا بتأجيل الموافقة عليها لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول وذلك للضرورة القصوى للمصلحة، ومنه لما نظم القانون الاستقالة بهذا الشكل وخاصة في المدة التي أعطاها للإدارة للرد على طلب الاستقالة وحق تمديد وتأخير الموافقة لشهران إضافيان لتجنب العطل الذي سوف يطرأ على الإدارة وإخلالها بسيرها العادي، والهدف من هذه القاعدة واضح فبامتناع الموظف عن عمله عقب استقالته مباشرة، قد يؤدي إلى خلل في السير العادي للإدارة العامة³.

رتب المشرع الجزائري جزاءات على الموظف مقابل عدم تقيده بالأحكام والضوابط القانونية للاستقالة سعيا منه للمحافظة على مبدأ استمرارية المرافق العمومية بانتظام وباضطراد

¹ حسين حمودة المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، الطبعة 02 ، الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع و الاعلان ، ليبيا ، 2002 ، ص 501 .

² مهدي رضا ، بركاتي تقي الدين ، المرجع السابق ، ص 147 .

³ ضريفي نادية ، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة و هدف المردودية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بن عكنون الجزائر ، 2012 ، ص 199 .

حيث نص على عقوبات تأديبية في القانون الأساسي للوظيفة العامة ، كما رتب على ذلك مسائل جزائية للموظف العام.

أولاً : في قانون الوظيفة العمومية رقم 06-03

ألزم المشرع الموظف بالاستمرار في العمل حتى قبول الاستقالة من طرف الإدارة وصدور قرار بذلك ، وكون المشرع الجزائري لم يأخذ بالاستقالة الضمنية، فإنه اعتبر الانقطاع عن العمل بدون مبرر مقبول بمثابة خطأ مهنيا نظرا لإخلاله بمبدأ سير المرفق العام بانتظام وباضطراد، ورتب على ذلك جزاءات تأديبية كما يلي:

- الخصم من الراتب نصت عليه المادة 207 من القانون 06-03 : " باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا الأمر لا يمكن للموظف مهما تكن رتبته أن يتقاضى راتباً عن فترة لم يعمل خلالها يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب، وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي.

- العزل نصت عليه المادة 184 من نفس القانون: " إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوماً متتالية على الأقل، دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الإعذار، وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم"، في التشريع الفرنسي اعتبر أن الموظف الذي ينقطع عن عمله إثر تقديم استقالته مباشرة يتعرض لعقوبة تأديبية المادة 133 134 من قانون سنة 1946 بفرنسا وتسمى هذه المخالفة إهمال منصب العمل دون موافقة (abonde de poste)، والتي تعطي للإدارة حق ملاحقة هذا الموظف ومطالبته بالتعويض عن تعطيل المرفق العام والخدمة العامة¹.

¹ سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، 2007 ، ص 511 .

ثانيا : في قانون العقوبات الجزائري

في قانون العقوبات اعتبر المشرع بعض الأخطاء المهنية المرتكبة من طرف الموظف جرائم ورتب عليها مساءلة الموظف جزائيا باعتبار الموظف مواطن يخضع ككل مواطن لهذا القانون دون أن يفلت من الجزاء التأديبي، ونظر لتأثير فعله المرتكب على حسن سير المرفق وكرامة الوظيفة مثل نص المادة 115 من الأمر رقم 66-156 الصادر في 8 يوليو 1966 المتضمن قانون العقوبات الجزائري المعدل و المتمم بالقانون رقم 24-06 المؤرخ في 22 أبريل 2024 و التي نصت على تقديم الموظف لاستقالته قصد عرقلة سير المرفق العام بانتظام واطراد، حيث جاء فيها: "القضاة والموظفون العموميون الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف قيام القضاء بمهمته أو سير مصلحة عمومية يعاقبون بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات"¹.

المطلب الثاني : نظرية الموظف الفعلي

تعتبر نظرية الموظف الفعلي ضمانا قضائية تضمن استمرارية الرفق العام وتأديته لمهامه دون تعطيل، حيث أن الأصل في القاعدة العامة تقضي بأنه لا يحق للأفراد الاعتياديين ممارسة مهام الوظيفة العامة من دون تعيين أو تفويض لأنهم حين ذاك يكونون مختصين لها، واستثناء للقاعدة تأتي نظرية الموظف الفعلي والتي وضعت تطبيقا لمبدأ استمرارية المرافق العامة في بعض الظروف الاستثنائية كالحروب والثورات حيث تبرز الحاجة لإدارة مرافق حيوية من قبل الأفراد دون إذن مسبق من السلطة لذا فقد اعترف الفقه والقضاء بالتصرفات التي تقوم عليها نظرية الموظف الفعلي والافتداء بها كنظرية تكفل تأدية المرافق العامة لخدماته المتعددة

¹ بوعلام طوبال ، زرقان وليد ، الاستقالة و الإضراب بين حق الممارسة و التزام الموظف بمبدأ حسن سير المرافق العامة (دراسة تحليلية في ظل التشريع الجزائري)، مجلة صوت القانون ، المجلد 09 ، العدد 02 ، جامعة سطيف ، الجزائر ، 2023 ، ص 838 .

وعدم تعطيلها فالاعتراف بشرعية أعمال وتصرفات الموظف الفعلي الغرض منها حماية حسن النية الذي يجهل تماما شرعية تولي الموظف لوظيفته، بالإضافة إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام و اضطراب .

و عليه نتطرق في هذا المطلب الى تعريف الموظف الفعلي في الفرع الأول ، ثم أساس مشروعية الموظف الفعلي في الفرع الثاني .

الفرع الأول : تعريف الموظف الفعلي

يعتبر موظفا فعليا الشخص الذي أصدر قرار غير سليم بتعيينه أو لم يصدر أي قرار لتعيينه على الإطلاق مثل حالة رئيس إحدى الكليات التي فيها التعيين بالانتخاب ثم يتضح فيما بعد أن الانتخاب غير سليم، أو تأت موظف قام بتعيين في وظيفة عامة وبعد سنوات تبين أن تعيينه لم تتوافر فيه الشروط فتقوم الإدارة بسحب قرار التعيين، ولكن يمكن للإدارة لضمان سير مرفقها العام وعدم تعرضه للتعطيل يمكن أن تعطي سلطة مؤقتة لبعض الأشخاص لتسيير المرفق العام والإدارة خدمة للجمهور المستعمل لهذا المرفق العام¹ .

حيث تعريف الموظف الفعلي كذلك على أنه : الشخص الذي يقوم بأعمال الوظيفة العامة سواء صدر بتعيينه قرار خاطئ أو معيب أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقا ومن الواضح أن الشخص يعتبر موظفا عاما عندما يكون قد التحق بالوظيفة العامة وفقا للشروط والأوضاع المقررة قانونا من جهات مختصة بمقتدى إداري أو ما ينص عليه القانون، ويعتبر شرط جوهري ولكن القضاء الإداري الفرنسي والمصري قد اعترف بصحة بعض التصرفات الصادرة من بعض الأشخاص لم يصدر قرار تعيينهم في الوظيفة العمومية من سلطة مختصة أو من كان قرار تعيينهم معيبا وهذا خدمة لأداء المرفق.

¹ ادريس شيرين ، لعقابي مريم ، ضمانات مبدأ استمرارية المرفق العام ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق ، جامعة تيارت ، الجزائر ، 2018 ، ص 60 .

ونستنتج من التعريف أن نظرية الموظف الفعلي ما هي إلا الاستثناء من أصل عام والأصل في الموظف العام أن يكون توليه للوظيفة العامة وفق إجراءات قانونية صحيحة وبهذا فإن الشخص الذي تولى المهام العامة رغم عدم قيام الجهات المختصة بتوليه للوظيفة، أو أنها قامت فعلا بتوليه لإحدى الوظائف ولكن ليس وفق الإجراءات القانونية الصحيحة، اعتبر موظفا فعليا، استنادا على أن الموظف الفعلي هو الذي يقوم ببعض الأعمال دون أن يصدر قرارا بتعيينه، أو صدر القرار وكان معيبا¹.

الفرع الثاني : أساس مشروعية الموظف الفعلي

القاعدة العامة أنه لا يجوز للأفراد العاديين تولى وظيفة عامة بصور غير قانونية لأنهم يكونون مغتصبين لها وجميع تصرفاتهم باطلة. استثناء على هذه القاعدة وحرصا على دوام استمرارية المرافق العمومية في ظروف الحروب والأزمات عندما يضطر الأفراد إلى إدارة المرفق دون إذن من السلطة، فأعترف القضاء والفقه ببعض الآثار القانونية للأعمال الصادرة منهم كموظفين فعليين، فتعتبر الأعمال الصادرة منهم سليمة ولهم مرتبا لقاء أدائهم لعملهم إذا كانوا حسني النية، ميز الفقه والقضاء بين وضعين²:

أولا : في الظروف العادية

يحدث في الظروف العادية أن تصدر بعض التصرفات المتصلة بالمرافق العامة من بعض الأفراد رغم أنهم ليسوا موظفين رسميين معينين تعيينا صحيحا ساري المفعول في مجال الوظائف التي مارسوا اختصاصاتها. يعتبر القضاء تصرفاتهم خلال فترة ممارستها الفعلية لأعمال هذه الوظائف صحيحة، رغم أن التطبيق الدقيق لقواعد المشروعية كان يقتضي عدم

¹ ادريس شيرين ، لعقابي مريم ، المرجع السابق ، ص 61 .

² عبد الله محمد البطوش ، نظرية الموظف الفعلي فقها و قضاء ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، القسم العام ، جامعة الأردن ، 2006 ، ص 105 .

الاحتراف بصحة هذه التصرفات وهذا فقط للحفاظ على مبدأ دوام سير المراق العامة بانتظام أو اضطراب، وهناك أربع حالات :

01: حالة عدم التولية

يحدث في بعض الحالات أن يشغل أحد الأفراد وظيفة معينة دون سبق التعيين أو الانتخاب فيها، ويمارس اختصاصاتها في مقرها، والقضاء تشدداً أكثر في استلزام مظاهر جادة لشغل الوظيفة بطريقة هادئة مستمرة ومن أمثلة ذلك أن تأمر الإدارة أحد الأفراد بالقيام بمهام وظيفة معينة دون أن تتم إجراءات تعيينه فيها، وأن يتطوع شخص المعاونة الإدارة بممارسة أعمال وظيفة معينة فتقبل الإدارة معاونته أو تعترف بصحة تصرفاته¹. كما هو الحال بالنسبة لتعيين أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الحكومية، حيث يباشر عمله في العادة قبل أن تكمل إجراءات التعيين نظراً لطول هذه الإجراءات واحتياجها إلى توصيات الأقسام الأكاديمية ومجالس الكليات.

02 : بطلان التولية

يظهر ذلك في حالة تعيين أحد الأشخاص في إحدى الوظائف العامة أو انتخاب الأشخاص في إحدى الهيئات ثم يبدأ هذا الموظف بممارسة اختصاصات تلك الوظيفة ويصدر القرارات يبدو كموظف رسمياً، ثم يتضح بطلان تعيينه أو انتخابه في هذه الوظيفة يرجع بطلان قرار تعيين الموظف إلى عيب أو أكثر من العيوب التي تشوب القرار الإداري، عيب في الاختصاص لصدور قرار التعيين من غير السلطة المختصة بإصداره عيب في الشكل لعدم اتباع الشكليات والاجراءات التي يتطلبها القانون لصحة التعيين، عيب في المحل لمخالفة قرار التعيين للقانون بالمعنى الضيق، كما في حالة عدم توافر شروط التعيين في الشخص المعين أو عيب في سبب القرار كما في حالة عدم خلو الوظيفة المراد شغلها ، أو عيب في الغاية أو

¹ عبد الله محمد البطوش ، المرجع السابق ، ص 108 .

انحراف في السلطة، لأن قرار التعيين لم يستهدف تحقيق المصلحة العامة وإنما مجرد تحقيق خدمة مثلاً لأحد الأقارب¹.

في حين أن بطلان الانتخاب يعود لتجاوز أو خلل في شروط الانتخاب مثلاً كأعضاء المجالس البلدية في كثير من البلاد فإنه قد يرجع إلى عدم توافر شروط الترشيح أو عدم احترام إجراءات الانتخاب أو تخلق النزاهة في حساب الأصوات الانتخابية وتعتبر حالة بطلان التولية أهم حالات نظرية الموظف الظاهر.

03 : حالة الاستمرار غير المشروع في ممارسة الوظيفة

قد يمارس الشخص أعمال الوظيفة بعد زوال صفته القانونية في ممارستها سواء كان معيناً أو منتخبا، وذلك كان يصدر بعض القرارات المتصلة بها بعد إحالته إلى التقاعد أو المعاش، أو بعد انتهاء مدة ولايته الوظيفية المحددة في أداة التعيين أو نظام الانتخاب أو قبول استقالة الموظف صراحة أو ضمناً أو بعد وقفه عن العمل سواء أكان الوقف بقوة القانون أو كإجراء احتياطي أو كجزء تأديبي.

في مثل هذه الحالات قد يحدث ليس أو عدم علم دقيق بشأن ميعاد انتهاء الخدمة أو زوال الصفة في ممارسة الاختصاص، فيعتقد الأفراد أنها أمام موظف رسمي يمارس وظيفته القانونية يمكن إعطاء بعض الأمثلة منها: أن يتقدم الموظف باستقالته وتمضي مدة شهر من تاريخ تقديمها دون رد من جانب الإدارة وهذا يعني قبولها ضمناً وانتهاء العلاقة الوظيفية وهذا ما يجهله الأفراد ويعتقد أن الإدارة ما زالت تبحث في أمر الاستقالة ويواصل بذلك عمله الوظيفي ظناً منه أن الاستقالة لم تصل وانتظار صدور صريح من الإدارة أو أن يثور خلاف حول تاريخ الميلاد الذي يعتد به لتحديد موعد الإحالة إلى التقاعد، أو أن تطلب الإدارة نفسها

¹ قونان كهينة ، عليش وردية ، مبدأ استمرارية المرفق العام ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون ، تخصص القانون العام ، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر ، 2021 ، ص 90 .

من شاغل الوظيفة الاستمرار في ممارسة اختصاصاتها حتى لا تترك الوظيفة شاغرة إلى حين تدبير أمر من يخلفه فيها، وذلك دون اتخاذ الاجراءات القانونية¹.

04: حالة الاختصاص الظاهر لموظف قانوني

قد يكون أن يمارس التصرف موظفا قانونيا تمت توليته وإجراءات تعيينه بطريقة صحيحة ولكنه يمارس التصرف نتيجة لتفويض غير مشروع أو يخرج عن دائرة اختصاصه أو بطلان قرار النقل، ففي التفويض غير المشروع تقتضي الضرورات أن يعتمد من له ولاية الاختصاص ببعض اختصاصاته إلى شخص أدنى منه مرتبة في التسلسل الإداري²، لتخفيف العبء عن كامل الجهاز الإداري بتفويض الاختصاص خلافا للأصل العام وفقا لضوابط معينة، شرعت قواعد الاختصاص لتضع قواعد ملزمة للسلطة الإدارية بغية تحقيق الصالح العام وترتب على مخالفة هذه القواعد أو تجاوزها أن يشوب القرار الإداري عيب يؤدي به إلى إلغائه، ويجب على الموظف احترام هذه القواعد والمشرع استثناء على الممارسة الشخصية لقواعد الاختصاص تحقيقا للمصلحة العامة أجازت يفوض صاحب الاختصاص الأصل بعض اختصاصاته إلى مرؤوسه ثم يبدأ هذا الأخير بممارسة الاختصاص موضوع التفويض.

أما بطلان قرار النقل يعني نقل الموظف أن تستبدل الوظيفة المسندة إليه بوظيفة من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى والهدف من النقل غالبا هو تحقيق مصلحة العمل بحسن توزيع العاملين على الإدارات المختلفة وسلطة النقل هي نفسها سلطة التعيين، وسلطة الإدارة بالنقل ليست مطلقة بل قيدها المشرع بقيد روعي فيه مصلحة العامل بأن يكون بشأن النقل

¹ عمار التراكوي ، نظرية الموظف الفعلي دراسة تحليلية في ضوء أحكام الفقه و الاجتهاد القضائي ،مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ، المجلد 37 ، العدد 02 ، دمشق ، 2021 ، ص ص 99-100 .

² قونان كهينة ، عليش وردية ، المرجع السابق ، ص 96 .

تقويت الدور على العامل في الترقية بالجهة المنقول إليها كما يتطلب القضاء أن لا يكون قرار التنقل مشوبا بإساءة استعمال السلطة فإذا خالفت هذه القيود تعيين إلغاء قرار النقل¹.

ثانيا : في الظروف الاستثنائية

تتمثل صور الموظف الفعلي في حالة الظروف الاستثنائية التي تهدد سير عمل المرفق العام كحالة الحرب أو ثورة مسلحة بسبب عدم تمكين الموظفين المنوط إليهم بهم إدارة هذه المرافق ، وفي هذه الحالات وما يتبعها إذا تولى أحد الأفراد مباشرة مهام وظيفية لم يعين فيها وليس له صفة مباشرتها وذلك بقصد ضمان سير المرافق العامة، فإن تصرفاته تعد صحيحة قانونا، فقد بنيت سلامة هذه التصرفات على ضرورة سير المرافق العامة سيرا متضمنا وبهذا المعنى صدرت أحكام مجلس الدولة في فرنسا بالنسبة للأعمال التي قام بها الفرنسيون عقب هروب السلطات الرسمية في ظل الحرب العالمية الأولى².

والظروف الاستثنائية لا تقتصر فقط على حالة الحرب وانما تشمل كل الأزمات الاقتصادية والسياسية وغيرها، في حالة حدوث هذه الظروف الاستثنائية قد يحدث اختفاء السلطات الشرعية، مما يؤدي إلى توقف المرافق العامة الأساسية، ومن الممكن أن يتولى شخص في هذه الظروف ممارسة اختصاصات وظيفية معينة حرصا على استمرار المرفق العام نيابة عن السلطات الشرعية المخفية، والأساس الذي تستند إليه نظرية الموقف الفعلي هو فكرة الضرورة وليس فكرة الأوضاع الظاهرة، فعندما تعامل الغير مع شخص في حالة الظروف الاستثنائية وهو يعلم تماما أنه ليس بموظف عمومي فتعتبر التصرفات التي باشرها مشروعة بالاعتماد على الظروف الاستثنائية التي حدثت فيها هذه التصرفات وهذه الأخيرة مشروعة استنادًا إلى ضرورة سير المرافق العامة .

¹ قونان كهينة ، عيش وردية ، المرجع السابق ، ص 96 .

² كنتاوي عبد الله ، ركن الاختصاص في القرار الإداري ، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2011 ، ص 122 .

أخذ مجلس الدولة الفرنسي أيضاً بفكرة التفويض الضمني في الظروف الاستثنائية، تعني قيام السلطات العامة دون شد من القانون أو قرار بإسناد المهام الوظيفية إلى بعض الموظفين، بذلك يكون هؤلاء الموظفون قد تولوا الوظائف بطريقة غير مشروعة إلا أنها استثناء تعد سليمة إلى نظرية الموظفين الفعليين لأن السلطات العامة تكون مشغولة بتنظيم الحياة الإدارية وكفالة سير المرافق العامة.

أما قضاء المحكمة الإدارية العليا بمصر أن نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الظروف الاستثنائية، تحت إلحاح في الاستعانة بمن ينهضون بتسيير العمل في بعض الوظائف ضماناً لانتظام المرافق العامة وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين ودون توقف¹.

أكد القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر في أحكامه السابقة على ضمان مبدأ استمرارية المرفق العام وتوفير كل السبل اللازمة من أجل تعطيل تقديم المرفق خدماته للمنتفعين وذلك باستحداثه نظرية الموظفين الفعليين وتطبيقها في الواقع العملي².

تتجسد أهمية وتأثير نظرية الموظف الفعلي على استمرارية المرفق العام في أنه إذا لم يتدخل هؤلاء الأشخاص العاديين لتقديم خدمات للجمهور لضمان سير المرفق العام، سيصاب هذا المرفق بشلل تام يعني بصفة أخرى يتوقف المرفق العام على أداء خدماته سيكون هناك عجز كلي عن تلبية الحاجيات الضرورية مثل جرد المواليد، سجل الوفيات....

إن نظرية الموظف تهدف إلى استقرار المعاملات والحفاظ على الثقة في التعامل مع الموظف متى كانت الدلائل والشواهد بالأوضاع الظاهرة من شأنها أن تولد الاعتقاد لدى الغير بمطابقة الظاهر للقانون، هذا من شأنه المحافظة على استقرار المرفق العمومي وتجسيد مبدأ استمرارية المرفق العام.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في الغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام في ضوء أحكام مجلس الدولة ، الجزء 01 ، المكتب الفني للإصدارات القانونية ، مصر ، 2005 ، ص 67 .

² قونان كهينة ، عليش وردية ، المرجع السابق ، ص 98 .

المبحث الثاني : ضمانات مبدأ الاستمرارية على الأموال العامة و العقود

الإدارية

تعد الضمانات المقررة لمبدأ استمرارية المرفق العام حجر الزاوية في القانون الإداري ، إذ تهدف الى حماية المصلحة العامة من التوقف المفاجئ و تتجسد هذه الضمانات فيما يتعلق بالأموال العامة حيث يقرر القانون عدم جواز الحجر عليها أو تملكها بالتقادم لضمان بقائها تحت تصرف الإدارة و تخصيصها الدائم للمنفعة العامة .

إضافة للأموال العامة كضمانة لمبدأ استمرارية المرفق العام هناك أيضا فيما يخص العقود الإدارية حيث تتمتع الإدارة بسلطات استثنائية تضمن استمرار التنفيذ مثل : سلطة التعديل لمواجهة المتغيرات ، و سلطة توقيع الجزاء و ذلك كله لضمان تدفق الخدمات العامة بانتظام و اضطراد دون انقطاع .

و عليه نتعرض في هذا المبحث الى ضمانات مبدأ الاستمرارية على الأموال العامة في المطلب الأول ، ثم نتعرض الى ضمانات مبدأ الاستمرارية على العقود الإدارية في المطلب الثاني.

المطلب الأول : ضمانات مبدأ الاستمرارية على الأموال العامة

أحاط المشرع الجزائري الأموال العامة بحماية قانونية خاصة تميزها عن أموال الأفراد ، و ذلك بالنظر الى الدور الذي تؤديه في تمكين المرافق العامة من أداء وظائفها و تحقيق المصلحة العامة و تتمثل هذه الحماية في مجموعة من القواعد أهمها عدم قابلية الأموال العامة للتصرف أو الحجر عليها أو اكتسابها بالتقادم و هي ضمانات تهدف أساسا الى الحفاظ على تخصيص هذه الأموال لخدمة المرفق العام و ضمان استمرارية نشاطه .

نتطرق في هذا المطلب الى تعريف الأموال العامة في الفرع الأول ، ثم معايير تحديد المال العام في الفرع الثاني ، و أخيرا الحماية القانونية للأموال العامة لضمان استمرارية المرفق العام في الفرع الثالث.

الفرع الأول : تعريف الأموال العامة

لإبراز أهمية ضمانات مبدأ الاستمرارية على الأموال العامة يقتضي أن نتطرق أولا الى التعريف الفقهي للأموال العامة ، ثم التعريف القانوني للأموال العامة على النحو الآتي :

أولا : التعريف الفقهي

يقصد بالأموال العامة كل ما تملكه الدولة و سائر الأشخاص المعنوية العامة فيها سواء كانت هيئات مركزية أم هيئات لامركزية ، و سواء كان هذا المال عقارا أم منقولا بشرط أن يكون هدفه الأسمى هو تحقيق المصلحة العامة¹ .

انقسم الفقه الفرنسي في تعريفه للأموال العامة الى عدة آراء و من بينها الرأي الذي يذهب أصحابه الى القول بأن الأموال العامة هي : " مجموعة الأموال المخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة كالطرق العامة " .

و من بين الفقهاء الفقيه " ديجي " الذي جعل من المرفق العام الأساس الذي يبني عليه ، فاعتبر جميع الأموال المخصصة للمرافق العامة أموالا عامة كما يرى أن مفهوم المرفق العام متطابق مع مفهوم الحاجات العامة² .

إن تطور النظم الرأسمالية أدى الى التأثير على المفهوم التقليدي للأموال العامة ، فأدخلت أحكامها الكثير من القواعد و المعايير المستحدثة و كذلك من حيث عدم خضوعها للقواعد التقليدية للمال العام و خضوعها لقواعد قانونية تتناسب مع أهداف تشغيلها و نوعيتها¹ .

¹ إدريس شيرين ، لعقابي مريم ، المرجع السابق ، ص 31 .

² بوعتروس سمير ، ضمانات مبدأ استمرارية المرفق العام ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص مؤسسات دستورية و إدارية ، كلية الحقوق ، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة ، الجزائر ، 2018 ، ص 24 .

ثانيا : التعريف القانوني للأموال العامة

عرف المشرع الجزائري الملكية العامة من خلال نص المادة 18 من التعديل الدستوري لسنة 2016² و التي تنص : " الملكية العامة هي ملك المجموعة الوطنية ... " .

كما عرف المشرع الجزائري الملكية العامة من خلال القانون 08-14³ المؤرخ في 20 يوليو 2008 الذي يعدل و يتم القانون 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية في نص المادة 06 منه كما يلي : " تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق و الأملاك المنقولة ... " .

كذلك نصت المادة 688 من القانون المدني⁴ على أنه : " تعتبر أموالا للدولة العقارات و المنقولات التي تختص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع اداري " .

يتضح من خلال هذه المادة أن المشرع استعمل مصطلح التخصيص للمصلحة العامة في حين أن النص باللغة الفرنسية استعمل مصطلح التخصيص لاستعمال عام أو جماعي ، بالتالي المشرع الجزائري سلك نفس مسلك مجلس الدولة الفرنسي في إضفاء الصفة العامة على المال العام على أساس معيار التخصيص للنفع العام⁵ .

¹ محمد فاروق عبد الحميد ، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1988 ، ص 20 .

² القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، عدد 14 ، الصادر بتاريخ 07 مارس 2016 .

³ القانون 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ، المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، المعدل و المتمم للقانون 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، الجريدة الرسمية ، عدد 44 ، الصادر في 03 غشت 2008 .

⁴ الأمر 75-58 ، المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانوني المدني المعدل و المتمم بموجب القانون 07-05 ، جريدة رسمية ، عدد 44 ، الصادر في 13/05/2007 .

⁵ حسن جلوب كاظم ، ماهية المال العام في القانون العراقي دراسة مقارنة ، مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث و الدراسات ، العدد 07 ، 2014 ، ص 22 .

إن القانون 06-01¹ لم يعرف المال العام صراحة لكنه عرف في المادة 02 الممتلكات بأنها : " الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية منقولة أو غير منقولة ملموسة أو غير ملموسة و المستندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها . كما نص على حماية و تسيير الأموال العمومية في المادة 10 : " تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية و المسؤولية و العقلانية في تسيير الأموال العمومية طبقا للتشريع المعمول به و لاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة و تنفيذها " ، كما نص على حمايتها جزائيا من خلال تجريم الاعتداء على الأموال العامة في المواد 29 و 30 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته .

من خلال النصوص القانونية السابقة يتضح انعدام تعريف واضح و شامل للمال العام ، حيث اتفقت النصوص على استعمال معيار التخصيص للمنفعة العامة لتحديد المال العام .

الفرع الثاني : معايير تحديد المال العام

لقد تعددت المعايير التي اعتمدها فقهاء القانون وفق نظرة كل واحد منهم ، كما اعتمدت الجزائر بدورها على معايير في تعريفها للأموال العامة و استعملت عليها مصطلح الأملاك الوطنية العامة ، و نتعرض في هذا الفرع الى المعايير الفقهية المعتمدة لتمييز المال العام عن المال الخاص أولا ، ثم معايير تمييز الأموال العامة و الخاصة في الجزائر على النحو الآتي :

أولا : المعايير الفقهية المعتمدة لتمييز المال العام عن المال الخاص

¹ القانون رقم 06-01 ، المؤرخ في 20/02/2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، جريدة رسمية ، عدد 14 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر 10-05 المؤرخ في 26/08/2010 ، جريدة رسمية ، عدد 50 ، المعدل و المتمم بموجب القانون 11-15 المؤرخ في 02/08/2011 ، جريدة رسمية ، عدد 44 ، الصادر في 02/08/2011 .

اختلف فقهاء القانون الإداري في ايجاد معيارا لتمييز المال العام عن المال الخاص و ارتكزت أغلبها على معيار تخصيص المال العام للاستعمال المباشر للجمهور ، و معيار تخصيص المال العام لخدمة المرفق العام ، و معيار التخصيص للنفع العام .

01 - معيار تخصيص المال لاستعمال المباشر للجمهور :

من أنصار هذا الاتجاه نجد كل من " برثميلي Berthélémy " و " ديكروك Ducroq " وفق هذا المعيار لكي يكون المال عاما يجب أن يكون مخصصا لاستعمال الجمهور مباشرة ، و بذلك يصبح غير قابل للتملك الخاص كالطرق و الشوارع العامة و الأنهار، و لقد انتقد هذا المعيار باعتباره ضيق كثيرا من نطاق الأموال العامة حيث هناك أموالا غير مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور مثال ذلك المباني الحكومية و لا شبهة مع ذلك في اعتبارها أموالا عامة¹ .

02- معيار تخصيص المال للمرفق العام :

من أبرز الفقهاء الفقيه " ليون دوقي Léon Duguit " و فق هذا المعيار الأموال العامة هي تلك الاموال التي تكون مخصصة لخدمة المرفق العام .

03 - معيار تخصيص المال للمنفعة العامة :

يذهب الرأي السائد في الفقه الى اتخاذ تخصيص الأموال للمنفعة العامة معيارا مميزا للأموال العامة و على رأس أنصار هذا المعيار الفقيه " موريس هوريو " ، فيعد مالا عاما كل ما تملكه الدولة و يكون مخصصا لاستعمال الجمهور أو لخدمة مرفق عام .

¹ عباس راضية ، نطاق المال العام الخاضع للحماية القانونية في الجزائر ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية ، المجلد 06 ، العدد 02 ، الجزائر ، 2022 ، ص 2330 .

إن هذا المعيار يؤدي الى توسيع نطاق الأموال العامة باعتبار أن كل المباني الحكومية المخصصة للمرافق العامة و المنقولات المخصصة للنفع العام تعد من قبيل المال العام ، الأمر الذي أدى الى تضخم دائرة هذه الأموال حتى أصبحت تشمل أموال قليلة الأهمية¹ .

ثانيا : معايير تمييز الأملاك الوطنية العمومية و الخاصة في الجزائر

اعتمد المشرع في تعريف الأملاك العمومية بحصر أنواعها و بالتالي و بمفهوم المخالفة كل ما يخرج عن هذا الحصر و التعداد يعتبر أملاك وطنية خاصة ، و كما أن المشرع الجزائري اعتمد معيارين للتمييز هما :

01 - المعيار الوظيفي :

إن وظيفة الأملاك الوطنية العمومية هي تحقيق النفع العام ، أما الأملاك الوطنية الخاصة وظيفتها مالية و اقتصادية يعود استغلالها بالربح المادي على الإدارة ، فالتمييز هنا يكون على أساس الوظيفة التي يؤديها المال ، غير أن المشرع الجزائري بالنسبة للأملاك العمومية لم يقتصر على معيار التخصيص للاستعمال الجمهور العام و المرفق العام لأن الدستور أدرج ضمن الأملاك الوطنية العمومية الثروات الطبيعية و بعض الأنشطة الأخرى² .

02 - معيار التملك الخاص :

الأملاك الوطنية الخاصة يمكن أن تكون محل ملكية للأشخاص الخاضعين للقانون الخاص ، في حين أن الأملاك الوطنية العمومية لا يجوز أن تكون محل ملكية خاصة³ .

الفرع الثالث : الحماية القانونية للأموال العامة لضمان استمرارية المرفق العام

¹ عباس راضية ، المرجع السابق ، ص 2331 .

² المرجع نفسه ، ص 2332 .

³ المرجع نفسه ، ص 2332 .

عمد المشرع الجزائري الى وضع آليات تشريعية لحماية المال العام تتمثل في الحماية الجزائرية للمال العام (أولا) ، و الحماية المدنية للمال العام (ثانيا) .

أولا : الحماية الجزائرية للأموال العامة

يقصد بها مجموعة القواعد و الأحكام التي نص عليها قانون العقوبات و القوانين و الأنظمة المتفرقة التي تقضي بتجريم تعدي الأفراد على الأملاك العامة و هذا لضمان استمرارية المرفق في السير بانتظام ، حيث تنص المادة 136 من القانون 90-30 : " يعاقب على كل أنواع المساس بالأملاك الوطنية كما يحددها القانون طبقا للقانون العقاري " . و كذا المادة 199 مكرر من الأمر 66-156¹ المؤرخ في 08 يونيو 1966 المعدل و المتمم المتضمن قانون العقوبات .

من خلال هذه النصوص نجد أن المشرع الجزائري قد تشدد في حماية المال من خلال سن عقوبات مشددة على من يقوم بالتعدي على الأموال العامة و من أجل ضمان استمرارية المرفق في تلبية الحاجات إلا أنه يلاحظ على آليات الحماية أن المشرع خرج على المبدأ العام الذي يكفل حماية مدنية للمال العام من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية الصادر تحت رقم 88-01² المؤرخ في 12 جانفي 1988 و أورد قيد مفاده قابلية المال للتصرف و الحجز عليه في حدود معينة حيث جاء في المادة 20 منه : " تكون الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل و التصرف فيها و حجزها حيث القواعد المعمول بها في التجارة ما عدا الجزء من الأصول الصافية التي مقابل قيمة رأس المال التأسيسي .

¹ الأمر 66-155 ، المؤرخ في 08 يونيو 1966 ، المتضمن قانون العقوبات ، المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية ، عدد 49 ، الصادرة في 11/06/1966 .

² القانون 88-01 ، المؤرخ في 12 يناير 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، الجريدة الرسمية ، عدد 02 الصادر بتاريخ 13/01/1988.

أيضا في كالة التسيير غير المباشر و لو أن الأموال من الأموال المستغلة ما يكون مملوكا أصلا لصاحب عقد الامتياز ملكية خاصة فإن قيام هذا الأخير الملتزم على تنفيذ مرفق عام قد استدعى انسحاب نطاق القاعدة على هذه الأموال مثلها مثل بقية الأموال المستخدمة في تشغيل المرفق ، فقد أكد القضاء على هذا المبدأ و كرسه في العديد من النصوص القانونية على سبيل المثال المادة 689 من القانون المدني الجزائري ، زيادة على هاته الحماية المدنية للمال العام فقد خص المشرع الجزائري الأموال العامة بحماية جنائية خاصة إذا كانت ماسة بالاقتصاد الوطني ، كما ذهب المشرع الى أبعد من ذلك حيث وصل الى حد السماح بنزع الملكية الخاصة و التي كفلها الدستور و استعمالها و استغلالها و الاستلاء عليها مؤقتا بشروط تضمنتها المواد 677 الى 681 مكرر 03 من القانون المدني الجزائري¹ .

ثانيا : الحماية المدنية لأموال العامة

يقصد بذلك تطبيق قواعد القانون المدني و هذا لضمان أداء المال العام دوره في خدمة النفع العام من خلال ضمان سير المرفق العام .

نص المشرع الجزائري في نص المادة 689 من القانون المدني² على أنه : " لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم " .

و نصت الفقرة الأولى من المادة 04 من القانون 90-30 المتعلق بالأموال الوطنية على أن : " الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف و لا للتقادم و لا للحجز " .

نلاحظ من خلال استقراء هاته النصوص القانونية منع الإدارة من نقل هذا المال من ذمتها الى ذمة أحد الأفراد أو أحد أشخاص القانون الخاص ، و كذا منع أي إجراء من

¹ بوعتروس سمير ، المرجع السابق ، ص ص 27-28 .

² الأمر 75-58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية ، عدد 78 ، الصادرة في 30 سبتمبر 1975 .

اجراءات الحجز من قبل الأفراد على الأملاك العمومية من أجل إجبار الادارة على الوفاء بديونها ضمانا لديمومة المرفق العمومي في تلبية الحاجات بشكل مستمر و دون انقطاع .

المطلب الثاني : ضمانات مبدأ الاستمرارية على العقود الادارية

نظرا لارتباط العقود الإدارية بتسيير المرافق العامة فإنها تخضع بدورها لجملة من القواعد و الضمانات التي تكفل تحقيق هذا المبدأ بحيث لا يؤدي تنفيذ العقد أو أي طارئ يطرأ عليه الى تعطيل نشاط المرفق العام ، لذلك منح القانون للإدارة مجموعة من الامتيازات و الآليات القانونية في اطار العقود الإدارية تمكنها من التدخل لضمان استمرار الخدمة العامة حتى في مواجهة المتعاقد معها و تظهر هذه الضمانات من خلال سلطات الإدارة الاستثنائية و الالتزامات المفروضة على المتعاقد إضافة الى بعض النظريات القانونية التي تسمح بتكييف العلاقة العقدية بما يضمن بقاء المرفق العام في حالة عمل دائم .

تتمتع الإدارة بسلطة التعديل الانفرادي للعقد و سلطة الرقابة على تنفيذه و ذلك بهدف ضمان استمرارية المرفق العام و تحقيق المصلحة العامة ، فالإدارة لا تقف عند حدود ما تم الاتفاق عليه في العقد بل يمكنها تعديل بعض شروطه خاصة المتعلقة بتنظيم المرفق العام أو كيفية تقديم الخدمة ، و الى جانب سلطة التعديل و الرقابة تتمتع الإدارة بسلطة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها في حال اخلاله بالتزاماته العقدية ، و ذلك دون الحاجة الى اللجوء المسبق الى القضاء .

نتطرق في هذا المطلب الى سلطة الرقابة و التعديل في الفرع الأول ، ثم سلطة توقيع الجزاء في الفرع الثاني .

الفرع الأول : سلطة الرقابة و التعديل

تعد سلطة التعديل أهم مظاهر تمييز العقد الإداري عن غيره من عقود القانون الخاص، فإذا كان أطراف العقد المدني لا يتمتع أياً منهم بسلطة انفرادية تجاه الآخر تمكنه من تعديل أحكام العقد بإرادة واحدة، وإلزام الطرف الآخر بهذا التعديل، فإن العقد الإداري وخلافاً للقواعد المعمول بها في مجال القانون الخاص، يمكن لجهة الإدارة تعديله بإرادتها المنفردة¹.

هذه السلطة تجد أساسها في مفهوم المرفق العمومي الذي تسهر الإدارة من خلاله على حسن سيره في كافة الظروف و هي سلطة محكومة بتحقيق المصالح و إلا اعتبرت منحرفة و متعسفة في استعمال سلطاتها الإدارية².

ويكاد فقه القانون والقضاء المقارن يجمع على أن كل العقود الإدارية قابلة للتعديل من جانب الإدارة ولوحدها، وتأصيل ذلك كما ذهب البعض يعود الحسن سير المرافق العامة، فتستطيع الإدارة إذا اقتضت المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام أن تعدل في مقدار التزامات المتعاقد معها بالزيادة أو النقصان. وهذا الحق ثابت للإدارة ولم يتم النص عليه في العقد.

وتظهر سلطة الإدارة في تعديل عقودها بإرادتها المنفردة في الصور التالية:

- سلطة التعديل في محل العقد وهو ما يصطلح عليه بالتعديل الكمي.
- سلطة التعديل في طرق ووسائل التنفيذ المتفق عليها.
- سلطة التعديل في البرنامج الزمني للصفحة بالتغيير في مواعيد البدء في التنفيذ أو مواعيد التسليم.

¹ جمال قرناش ، المبسط في القرارات و العقود الادارية ، دار لايمة للنشر و التوزيع ، 2025 ، ص 115 .

² ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 294 .

لكن هذه سلطة ليست مطلقة بين يدي الإدارة، بحيث ترد عليها قيود لا بد من احترامها ومنها:

أن تمارس التعديلات في إطار العقد الأصلي وألا تؤدي إلى تغيير العقد تغييرا جذريا بشكل يطل مضمونه جوهريا، ويغير من طبيعته، ويجعل المتعاقد أمام عقد جيد لا يتلاءم مع قدراته وتطلعاته، وما كان يمكن له القبول به فيما لو عرض عليه في أول الأمر.

أن يقتصر التعديل على الشروط التنظيمية المتعلقة بتسيير وادارة المرفق العام دون أن يتعدى ذلك المساس بالحقوق المالية للمتعاقد معها، على اعتبار أنه وعلى أساس تلك الحقوق وحدها وافق المتعاقد على إبرام العقد، فمتى انجر عن تعديل تلك الشروط مساس بالجانب المالي للصفقة فإنه يتوجب حينها على المصلحة المتعاقدة تعويض المتعامل المتعاقد معها لبعث التوازنات المطلوبة بين المراكز المتعاقدة في العقد المبرم¹.

لأن التعديل سيكون بموجب قرار اداري صادر عن الإدارة المتعاقدة فطبيعي أن يكون هذا الأخير مستوفيا لجميع عناصر المشروعية من محل وسبب واختصاص وشكل وإجراء، ويشكل هذا الشرط حلقة من حلقات الوصل والربط بين نظرتي القرار والعقد.

تأسيسا على ما سلف بيانه، تنص المادة 136 من المرسوم الرئاسي وهو ما قرره أيضا مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 24-12-2001 (قضية وزارة التربية الوطنية ومن معها ضد مؤسسة أشغال البناء) ، حيث جاء في إحدى حيثيات هذا القرار ما يلي : "... حيث أنه لا يجوز قانونا إعادة تقييم أسعار الأشغال بعد انجازها وتسليمها لصاحبها ..."².

و نفس الموقف تبنته نفس الجهة القضائية، إذ اعترفت للإدارة بسلطة التعديل الانفرادي للعقد مع عدم المساس بالمزايا المالية للمتعاقد إذ جاء في منطوقه : " حيث أنه خلال الاجتماع

¹ جمال قرناش ، المرجع السابق ، ص 115 .

² قرار مجلس الدولة ، 2001/12/24 أشار اليه سليمان السعيد ، محاضرات في مقياس القانون الاداري العقود الادارية ، كلية الحقوق ، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل ، الموسم الجامعي 2012/2013 ، ص 27 .

الذي تقرر بالولاية بشأن التعديل الذي طرأ على البطاقة التقنية بأن مصالح المستأنف عليها ولاية برج بوعرييج - قد وافقت على مراجعة وتعديل مساحة الشقة، والتي تأخذ بعين الاعتبار خلال إعادة البطاقة التقنية كما هو ثابت من المراسلة ... دون تعديل سعر المتر المربع للشقة¹.

و يقصد بالرقابة و الإشراف تدخل الإدارة في تنفيذ المتعاقد معها للعقد المبرم مستهدفة التأكد من سلامة التنفيذ و مطابقته للشروط المنصوص عليها ضمن بنود العقد².

حيث تقوم بمراقبة التزامات المتعاقد معها و التأكد من أنه يقوم بتشغيل و تسيير المرفق العام وفق أساليب هدفها اشباع حاجات الأفراد العامة و هذه السلطة ثابتة للإدارة سواء تم إدراجها ضمن العقد أو لم ينص عليها ، و تنصب هذه الرقابة على النواحي الفنية للتأكد من مراعاة الملتزم للوسائل الفنية الحديثة في إدارته لهذا المرفق ، كما تنصب على الناحية الإدارية للتأكد من كفاءة هذا المرفق و فعاليته في تقديم الخدمات التي يستهدفها متمثلة في توجيه المتعاقد في تنفيذ التزاماته ، أما من الناحية المالية فإن سلطة الرقابة تظهر في متابعة الملتزم بأنه لا يتقاضى من المرتفقين رسوم تفوق الرسوم المتفق عليها³.

الفرع الثاني : سلطة توقيع الجزاء

تملك الإدارة باعتبارها سلطة عامة توقيع جزاءات على المتعامل معها إذا أثبتت إهماله أو تقصيره في تنفيذ أحكام العقد أو عدم مراعاته آجال التنفيذ، أو لم يحترم شروط التعاقد أو تنازل عن التنفيذ لشخص آخر، وغيرها من صور الإخلال المختلفة، ويعود تأسيس سلطة توقيع الجزاء إلى فكرة تسيير مرفق عام بانتظام و اطراد. فهذه الأخيرة تفرض تزويد جهة الإدارة

¹ قرار مجلس الدولة ، 2009/02/11 ، ملف رقم 042784 ، فهرس رقم 07 ، غير منشور ، أشار إليه ، جمال قرناش ، المرجع السابق ص 116 .

² علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 308 .

³ عزوز بشير ، ضمانات سير المرفق العام بانتظام و اطراد ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق ، جامعة الوادي الجزائر ، 2017 ، ص 41 .

والاعتراف لها في مجال التعاقد بممارسة جملة من السلطات، من بينها سلطة توقيع الجزاءات للضغط أكثر على المتعاقد وإجباره على احترام شروط العقد والتقيّد بالأجال، وكيفيات التنفيذ، دون حاجة إلى القضاء بل دون حاجة للنص عليها قانوناً¹.

ومن بين الجزاءات التي يمكن للإدارة أن تسلطها على المتعاقد معها نذكر ما يلي:

أولاً - جزاءات مالية:

هي عبارة عن مبالغ مالية يجوز للإدارة أن تطالب بها المتعامل المتعاقد معها إذا أخل بالتزاماته التعاقدية معها، وقد نصت على ذلك المادة 84 من القانون 23-12² وفق الآتي : " ينجر عن عدم تنفيذ الالتزامات التعاقدية من قبل المتعاقد في الأجل المقررة أو تنفيذها غير المطابق فرض عقوبات مالية من قبل المصلحة المتعاقدة "، وتأخذ الجزاءات المالية صور عديدة منها:

01 - غرامة التأخير :

ويصطلح عليها بغرامة الاخلال، وهي الغرامة التي توقع على المتعامل المتعاقد في حال تأخره عن التنفيذ في الأجل المتفق عليه في الصفقة المبرمة، والتي في الغالب تكون محددة مسبقاً بمقتضى دفتر شروط الصفقة، كما يتم توقيعها بمقتضى قرار إداري تصدره المصلحة المتعاقدة من دون الحاجة لسند قضائي. ويتم توقيها بمجرد انقضاء الأجل المقررة للتنفيذ من دون الحاجة لإثبات الضرر في جانب المصلحة المتعاقدة، فالضرر مفترض بمجرد التأخر. وفي هذا الصدد فإن عقوبة التأخير في الصفقة العمومية ووفق ما ساقه مجلس الدولة الجزائري فهي تحسب عن المدة الممتدة من تاريخ انتهاء مدة الانجاز إلى التاريخ الفعلي للتسليم.

¹ جمال قرناش ، المرجع السابق ، ص 118

² القانون 23-12 ، السالف الذكر .

وعلاوة على ذلك ليس للمتعاقد أن يتملص منها إلا متى استبان أن تأخره كان مرده إجراءات باشرتها المصلحة المتعاقدة أو بسبب قوة القاهرة 248 حالت وبشكل مطلق دون أداء لالتزاماته في الأجال المحددة.

02 - مصادر الكفالة أو التأمين : وهي الكفالة التي يقدمها المتعاقد مع الإدارة مسبقا كشرط جزائي يقضي بتوقيع جزاء مالي على المتعاقد المقصر في حالة فسخ العقد بسبب تقصيره، وهو أمر متفق عليه في العقد الإداري. كما أن هذه المصادرة لا تغني عن إمكانية الإدارة المطالبة بالتعويض عن الأضرار الأخرى التي لحق بها جراء هذا التأخير¹.

وكفالة حسن التنفيذ هي ضمان نقدي تغطيه كفالة تصدر عن بنك خاضع للقانون الجزائري أو من صندوق ضمان الصفقات العمومية، متى تعلق الأمر بمؤسسة خاضعة للقانون الجزائري، فيما تصدر عن بنك أجنبي من الدرجة الأولى لو تعلق الأمر بمتعامل أجنبي، ويحدد مبلغ كفالة حسن التنفيذ كأصل عام بنسبة تتراوح بين 5% و 10% من مبلغ الصفقة حسب طبيعة وأهمية الخدمات الواجب تنفيذها.

ثانيا - التنفيذ على حساب المتعاقد

يحق للإدارة في حالة ما قصر المتعامل المتعاقد معها في تنفيذ التزاماته أن تلجأ إلى استعمال وسائل الضغط والإكراه حتى تكفل ضمان تنفيذ العقد على وجه يؤمن حسن سير المرافق العامة، ويتخذ هذا الإجراء عدة أشكال منها : قد تحل الإدارة محل المتعاقد معها في تنفيذ العقد مثلا في عقود الأشغال العمومية؛ قد تعهد الإدارة بتنفيذ العقد إلى متعامل آخر مثلا في عقود الامتياز؛ قد تلجأ إلى الشراء على حساب المتعهد مثلا في عقود التوريد....²

ثالثا : الفسخ

¹ جمال قرناش ، المرجع السابق ، ص 119

² جمال قرناش ، المرجع نفسه ، ص 120 .

و يعتبر من أخطر الجزاءات التي توقعها الإدارة على المتعامل المتعاقد معها لتقصيره في التنفيذ الحسن لالتزاماته التعاقدية معها و ارتكابه خطأ جسيماً معها.

حيث تستطيع الإدارة أن توقع عقوبة فسخ العقد أي إنهاء الرابطة التعاقدية بإدارتها المنفردة نهائياً إذا اخل المتعاقد معها بالتزاماته بصورة جسيمة حيث تنص المادة 150 من قانون الصفقات رقم 247/15 المتضمن الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام¹ على مايلي : " يكمن المصلحة المتعاقدة القيام بفسخ الصفقة العمومية من جانب واحد عندما يكون مبرراً بسبب المصلحة العامة حتى بدون خطأ من المتعامل المتعاقد" .

كما أن المتعامل المتعاقد مع الإدارة لا يمكنه الاعتراض على قرار المصلحة المتعاقدة بفسخ العقد معه عند تطبيقها للمتابعات الرامية إلى إصلاح الضرر الذي لحقها بسبب خطئه معها و زيادة عن ذلك يتحمل التكاليف الإضافية التي تنجم عن العقد الجديد .

إضافة إلى كل تلك السلطات الممنوحة للإدارة التي بها تواجه المتعاقد معها و تجربته على التنفيذ الحسن لعقودها الإدارية الرامية إلى تسير المرافق العامة بانتظام و إطراد تجب على الإدارة عند تعاقدتها أن تحرص على إيجاد ضمانات مالية تكفل بها تنفيذ العقود حيث يقدم التعامل المتعاقد مع الإدارة مبلغ مالي أو كفالة تعهد على حسن التنفيذ تسمى كفالة ضمان على أن تسترجع بعد إنجاز الالتزامات التعاقدية حيث تنص المادة 124 من المرسوم المتضمن الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام على ما يلي : المتضمن الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام على ما يلي : " يجب على المصلحة المتعاقدة أن تحرص على إيجاد الضمان التي تتيح أحسن الشروط لاختيار المتعاملين معها و أو أحسن الشروط لتنفيذ الصفقة" . تحدد الضمانات المذكورة أعلاه و كذا كيفيات استرجاعها حسب الحالة في دفاتر الشروط أو الأحكام التعاقدية للصفقة استناداً إلى الأحكام القانونية أو التنظيمية المعمول بها² .

¹ مرسوم رئاسي رقم 15-247 ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تقويضات المرفق

العام ، المعدل و المتمم ، جريدة رسمية ، عدد 50 ، الصادر في 20 سبتمبر 2015 .

² جمال قرناش ، المرجع السابق ، ص 121 .

ملخص دراسة الفصل الثاني

تجسدت ضمانات مبدأ الاستمرارية في مجموعة من الآليات القانونية و الإدارية أبرزها تقييد بعض الحقوق مثل الحق في الإضراب في بعض القطاعات الحيوية حتى لا يؤدي ذلك الى تعطيل المرافق الأساسية ، إضافة الى تنظيم الاستقالة التي لا تنتج آثارها إلا بعد قبولها من طرف الإدارة و ذلك حتى لا يؤدي ترك الوظيفة بشكل مفاجئ الى تعطيل سير المرفق العام ، كما كرس القضاء الإداري نظرية الموظف الفعلي التي تقضي بصحة الأعمال التي يقوم بها شخص يمارس مهام الوظيفة العامة دون سند قانوني صحيح إذا كان ذلك بهدف ضمان استمرارية المرفق العام و حماية حقوق المتعاملين معه .

كذلك وضع المشرع قواعد لحماية الأموال العامة المرتبطة بالمرفق العام مثل عدم قابليتها للتصرف و الحجز أو التقادم بهدف الحفاظ عليها و ضمان استمرار استخدامها في خدمة المرافق العامة ، و تملك الإدارة مجموعة من السلطات في ما يخص تسيير المرافق العامة و العقود الإدارية تتجلى في سلطة الرقابة و تعديل العقد الإداري إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك بما يسمح بتكييف شروط العقد مع الظروف المتغيرة دون تعطيل المرفق العام ، إضافة الى ذلك تملك الإدارة سلطة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها في حال اخلاله بالتزاماته التعاقدية مثل فرض الغرامات أو فسخ العقد و ذلك بهدف ضمان استمرار تقديم الخدمة العامة بانتظام .

خاتمة

كرس المشرع الجزائري مبدأ استمرارية المرفق العام و سيرورته بانتظام و اطراد في مجال الوظيفة العمومية في مختلف القوانين و كذا الاجتهادات القضائية و أحاطه بمختلف الضمانات التي حافظت على هذا المبدأ و الهدف الأساسي من ذلك هو حماية المصلحة العامة لذا يعتبر مبدأ الاستمرارية من المبادئ القانونية الهامة التي أودها القضاء الإداري ، و تختلف طرق و أساليب ادارة المرفق العام حسب طبيعة و نشاط كل مرفق ، حيث تنوعت الأساليب من أساليب كلاسيكية كأسلوب الاستغلال المباشر و أسلوب المؤسسة العامة ، و أساليب حديثة ، وقد ازدادت أهمية هذا المبدأ في ظل التحولات الحديثة التي عرفتھا الإدارة العامة، خاصة مع بروز الإدارة العامة الرقمية الذي يعد أحد أهم المقومات الأساسية التي تساهم في ضمان استمرارية عمل المرافق العمومية و تقديم خدماتها في كل الظروف و من جهة أخرى فإن دسترة هذا المبدأ أضفت القوة الالزامية عليه و التي تضمن عدم انتهاكه .

إن المشرع لم يكتف بإقرار مبدأ الاستمرارية من الناحية النظرية فحسب، بل أحاطه بجملة من الضمانات القانونية والإدارية التي تهدف إلى تكريسه وحمايته في الواقع العملي. ففي مجال الوظيفة العامة، يظهر ذلك من خلال تنظيم بعض الأوضاع التي قد تؤثر على السير العادي للمرفق العام، وعلى رأسها الإضراب والاستقالة، حيث حرص المشرع على التوفيق بين حقوق الموظف من جهة، ومتطلبات استمرارية المرفق العام من جهة أخرى، وذلك عن طريق وضع قيود وضوابط قانونية تكفل عدم تحول هذه الحقوق إلى وسائل تؤدي إلى تعطيل الخدمة العامة أو المساس بالمصلحة العامة. كما تتجلى هذه الحماية أيضا في نظرية الموظف الفعلي التي تشكل آلية استثنائية لضمان استمرارية المرافق العامة، لاسيما في الظروف غير العادية والاستثنائية، إذ تسمح بالاعتراف بالأعمال الصادرة عن شخص باشر مهام الوظيفة بصورة فعلية رغم عدم مشروعية تعيينه أو عدم استيفائه الشروط القانونية الكاملة، وذلك حماية للمصلحة العامة وصونا لاستقرار المعاملات.

ومن جهة أخرى، اتضح لنا أن ضمان استمرارية المرفق العام لا يتحقق فقط من خلال تنظيم العنصر البشري، وإنما يمتد كذلك إلى الوسائل المادية والقانونية التي يعتمد عليها المرفق العام في نشاطه، وفي مقدمتها الأموال العامة والعقود الإدارية. فالأموال العامة تعد الدعامة الأساسية التي يستند إليها المرفق العام في أداء وظائفه، ومن ثم كان لا بد من إضفاء حماية قانونية خاصة عليها، سواء من خلال منع التصرف فيها أو الحجز عليها أو اكتسابها بالتقادم، وذلك حتى تبقى مخصصة لتحقيق النفع العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام. كما أن العقود الإدارية تمثل بدورها أداة فعالة في تمكين الإدارة من تسيير المرافق العامة وضمان استمرارها، الأمر الذي يبرر إخضاعها لنظام قانوني متميز يراعي مقتضيات المصلحة العامة ويمنح الإدارة بعض الامتيازات الاستثنائية التي تمكنها من فرض حسن تنفيذ العقد وضمان استمرار الخدمة العامة.

النتائج :

- أي إخلال من شأنه تعطيل سير المرافق العامة يعني بذلك ضياع حقوق المواطن .
- مبدأ الاستمرارية مبدأ أساسي لضمان حماية الحقوق و الحريات في جميع الظروف و الأحوال .
- تبني نظام الادارة الالكترونية أو التحول نحو المرفق العام الالكتروني يعد أحد المقومات الأساسية التي تساهم في ضمان استمرارية عمل المرافق العمومية في تقديم خدماتها في كل الظروف .
- إن دسترة هذا المبدأ أضفت القوة الإلزامية عليه و التي تضمن عدم انتهاكه .
- تدخل المشرع الجزائري بكم هائل من النصوص القانونية من أجل تنظيم ممارسة الإضراب و الاستقالة و كذا حماية المال العام حيث خصه بحماية مدنية جزائية ضمانا لاستمرارية المرافق العمومية في تأدية الخدمة .

- أن الضمانات القانونية، رغم أهميتها البالغة، قد لا تكون وحدها كافية لتحقيق الاستمرارية الفعلية للمرافق العامة ما لم تقترن بوجود إدارة فعالة، وموظف كفاء، ورقابة ناجعة، ووعي جماعي بأهمية المرفق العام .

الاقتراحات:

- واستنادا إلى ما تم التوصل إليه، يمكن تقديم جملة من الاقتراحات التي من شأنها تعزيز مبدأ استمرارية المرفق العام، من أهمها:
- تفعيل المنظومة القانونية الخاصة بالمرافق العمومية و المبادئ التي تحكم سيرها تماشيا مع المتطلبات العصرية في سبيل الارتقاء بالمرفق العام و تحسين الخدمة العمومية التي يقدمها .
- تكثيف الدراسات الخاصة بالأزمات و الظروف الطارئة و تنظيمها في نصوص قانونية تحسبا لأي أزمة من شأنها أن تعرقل سير عمل المرفق العام أو توقف تقديم خدماتها .
- ترشيد العمل بالمرفق العام الالكتروني و توسيع نطاق استخدامه في جميع الظروف .
- توفير متطلبات الادارة الالكترونية كتدريب العنصر البشري و التأهيل المادي للمرافق العامة .
- إن تعزيز مبدأ استمرارية المرفق العام يقتضي، إلى جانب الضمانات القانونية التقليدية، جملة من المتطلبات العملية، في مقدمتها ترسيخ أخلاقيات الوظيفة العامة، والرفع من كفاءة الموارد البشرية، وتحسين أوضاع الموظفين بما يقلل من أسباب التعطيل والاحتقان، وتدعيم وسائل الرقابة على المال العام، وتكريس الشفافية في إبرام وتنفيذ العقود الإدارية، فضلا عن تعميم الرقمنة الإدارية وتحديث آليات التسيير العمومي .
- تشديد الرقابة على الأموال العامة وتفعيل الوسائل القانونية الكفيلة بحمايتها من مختلف صور الاعتداء أو سوء الاستعمال أو التبيد.

- دعم دور القضاء الإداري في حماية مبدأ استمرارية المرفق العام، من خلال تكريس الاجتهادات القضائية الكفيلة بضمان دوام الخدمة العمومية في مختلف الظروف.

قائمة المصادر و المراجع

أولا : النصوص القانونية

1- الدستور :

1- دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 63-333 المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية ، العدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963، المتضمن التعديلات الدستورية اللاحقة: دستور 1976، 1989، 1996، 2002، 2008، 2016، الى آخر تعديل دستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية رقم 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

2- دستور الجمهورية الجزائرية ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 ، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء 01 نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82 الصادر في 30 ديسمبر 2020.

2- القوانين و الأوامر:

1- الأمر 66-155، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية ، عدد 49 ، الصادر في 11/06/1966.

2- الأمر 75-58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية ، عدد 78، الصادر في 30 سبتمبر 1975.

3- الأمر رقم 06-03 ، المعدل و المتمم ، المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006.

- 4- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 و المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم بموجب القانون 07-05 ، الجريدة الرسمية ، العدد 44، الصادر في 2007/05/13.
- 5- القانون 88-01 ، المؤرخ في 12 يناير 1988 ، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، الجريدة الرسمية ، عدد 2، الصادر بتاريخ 13 يناير 1988.
- 6- القانون رقم 90-02 ، المؤرخ في 06 فيفري 1990 ، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل و تسويتها و ممارسة حق الاضراب ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ، الجريدة الرسمية ، عدد 06 ، الصادرة في 07 فيفري 1990 .
- 7- القانون 91-27 المؤرخ في 21/12/1991 المعدل و المتمم للقانون 90-02 المؤرخ في 06/02/1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الاضراب ، و الملغى بموجب القانون رقم 23-08 المؤرخ في 21/06/2023 ، الجريدة الرسمية العدد 42 ، الصادرة بتاريخ 25/06/2023 .
- 8- القانون رقم 06-01 ، المؤرخ في 20/02/2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، جريدة رسمية ، عدد 14 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر 10-05 المؤرخ في 26/08/2010 ، جريدة رسمية عدد 50 ، المعدل و المتمم بموجب القانون 11-15 المؤرخ في 02/08/2011 ، جريدة رسمية ، عدد 44 ، الصادرة في 02/08/2011 .
- 9- القانون 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ، المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، المعدل و المتمم للقانون 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، الجريدة الرسمية ، عدد 44 ، الصادرة في 03 غشت 2008 .
- 10- القانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية المعدل و المتمم ، ج.ر ، عدد 37 ، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.
- 11- القانون رقم 12/07 ، المؤرخ في 21/02/2012 ، المتعلق بالولاية ، ج.ر ، عدد 12 ، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012

- 12- قانون رقم 03-15 ، المؤرخ في 01 فبراير 2015 ، المتعلق بعصنة العدالة ، جريدة رسمية ، عدد 06 ، الصادرة بتاريخ 10 فبراير 2015 .
- 13- القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، عدد 14 ، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.
- 14- القانون 08-23 المؤرخ في 21 يوليو 2023، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل و تسويتها ، و ممارسة حق الإضراب ، الجريدة الرسمية ، العدد 02 الصادر في 25 يوليو 2023.
- 15- القانون رقم 08-14 المؤرخ في 09 غشت 2014 المعدل و المتمم للأمر رقم 20-70 المؤرخ في 19 فبراير 1970 و المتعلق بالحالة المدنية ، الجريدة الرسمية ، عدد 49 ، صادرة في 20 غشت 2014.

03 النصوص التنظيمية :

أ) المراسيم الرئاسية

- 1- مرسوم رئاسي رقم 15-247 ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام المعدل و المتمم، جريدة رسمية ، عدد 50 ، الصادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015 ، (الملغى) بالقانون 12-23 المؤرخ في 05-غشت 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية ، عدد 51، الصادر بتاريخ 6 غشت 2023.

ب) المراسيم التنفيذية

- 1- مرسوم تنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 غشت 2018 ، المتعلق بتفويض المرفق العام ، جريدة رسمية ، عدد 48 ، الصادر بتاريخ 05 غشت 2018.

ثانيا : القرارات

- 1- قرار مجلس الدولة ، 2000/05/22 ، فهرس رقم 328 ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 05 ، الصادر سنة 2004 .

ثالثا :الكتب

- 1- أبو زيد محمد عبد المجيد ، منافع المرافق العامة و حتمية استدامتها دراسة مقارنة ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005.
- 2- الساري محمد عبد العال ، مبادئ و نظريات القانون الإداري ، د.د.ن ، د.ب.ن ، 2005
- 3- بسيوني عبد الغني ، القانون الإداري دراسة تطبيقية لأسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقاتها في مصر ، منشأة المعارف الاسكندرية ، مصر ، 2005.
- 4- جمال قرناش ، المبسط في القرارات و العقود الادارية ، دار لايمه للنشر و التوزيع، د ب ن، 2025.
- 5- حسين حمودة المهدي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، الطبعة 02 ، الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع و الاعلان بنغازي ، ليبيا ، 2002.
- 6- رشيد حباني ، دليل الموظف و الوظيفة العمومية ، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 03-06 و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامومية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2012 .
- 7- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010.
- 8- سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، 2007.

- 9- عباس بدران ، الحكومة الالكترونية من الاستراتيجية الى التطبيق ، المؤسسة العربية للدراسات و النشر ، بيروت.
- 10- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في الغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام في ضوء أحكام مجلس الدولة ، الجزء 01 ، المكتب الفني للإصدارات القانونية،مصر ، 2005.
- 11-علاء الدين عشي ، مدخل الى القانون الإداري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر ، 2012.
- 12- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007.
- 13- _____ ، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 14-عوابدي عمار ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 2002 ، الجزائر ، 2002.
- 15- _____ ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة 05 ، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ، 2008.
- 16- قوي بوحنية ، الديمقراطية التشاركية ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، الطبعة 02 ، الأردن،2018.
- 17- لبيد عماد ، موزاي بلال ، الخدمة العمومية الالكترونية في الجزائر ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية و السياسية و الاقتصادية ، الطبعة الأولى ، ألمانيا ، 2021
- 18- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم و النشاط الإداري ، دار العلوم ، الجزائر 2013.

- 19- محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، الطبعة 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ، 1995.
- 20- محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر 2009.
- 21- محمد فاروق عبد الحميد ، التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1988.
- 22- مسعود شيهوب ، المسؤولية عن الاخلال بمبدأ المساواة و تطبيقاتها في القانون الإداري دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، د ب ن، 2000.
- 23- ناصر لباد ، القانون الإداري (الجزء الثاني) النشاط الاداري ، مطبعة sarp ، الجزائر 2004.
- 24- ناصر لباد،الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة ، سطيف،2010.
- 25- هيام مروة، القانون الإداري الخاص ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع الطبعة الأولى ، بيروت ، 2003.

رابعا : المقالات العلمية

- 1- ايمان مميش ، عمار بريق ، مبدأ استمرارية سير المرافق العمومية كضمانة دستورية لحماية الحقوق و الحريات في الجزائر، العلوم السياسية جامعة خنشلة ، المجلد 10 ، العدد 01 ، مجلة ، 2023.
- 2- بلقاسمي حميدة ، الادارة الالكترونية كمدخل لتحسين أداء الخدمات العمومية في الادارة المحلية في الجزائر، مجلة دراسات ، المجلد 16 ، العدد 02 ، ، جامعة قسنطينة ، 2025.

- 3- بن أعراب محمد ، تجربة الادارة الالكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية و تجويد الخدمة و اشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد 19 ، جامعة سطيف.
- 4- بوعلام طوبال ، زرقان وليد ، الاستقالة و الإضراب بين حق الممارسة و التزام الموظف بمبدأ حسن سير المرافق العامة (دراسة تحليلية في ظل التشريع الجزائري)، مجلة صوت القانون، المجلد 09، العدد 02 ، ، جامعة سطيف ، الجزائر ، 2023.
- 5- حسن جلوب كاظم ، ماهية المال العام في القانون العراقي دراسة مقارنة، مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث و الدراسات ، العدد 07 ، 2014.
- 6- رشا خليل ، الضمانات الدستورية لحقوق الانسان ،مجلة ديالي العراق، العدد 28، 2008.
- 7- شمامي رفيقة ، دور تكنولوجيا المعلومات و الاتصال في استمرارية المرافق العمومية : دراسة حالة بعض المرافق العمومية الجزائرية في ظل جائحة فيروس كورونا (كوفيد 19)، مجلة جديد الاقتصاد ، المجلد 17 ، العدد 01 ، ، جامعة الجزائر ، 2022.
- 8- صبرينة عصام ، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري ،مجلة أبحاث قانونية و سياسية، العدد 05 ، ، الجزائر ، 2017.
- 9- عباس راضية ، نطاق المال العام الخاضع للحماية القانونية في الجزائر ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية ،المجلد 06 ، العدد 02 ، ، الجزائر ، 2022
- 10- عمار التركاوي ، نظرية الموظف الفعلي دراسة تحليلية في ضوء أحكام الفقه و الاجتهاد القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ، المجلد 37 ، العدد 02 ، ،دمشق، 2021.
- 11- مهدي رضا ، بركاتي تقي الدين ، التوفيق بين ضمانات الموظف العام و مبدأ استمرارية المرافق العامة، مجلة دائرة البحوث و الدراسات و القانونية و السياسية، المجلد 06 ، العدد 02، الجزائر ، 2022.

خامسا : الرسائل والمذكرات الجامعية

01- الرسائل الجامعية:

1- بن علي بن عتو ، النظام القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، تخصص قانون عام معمق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي ، الجزائر ، 2023.

2- ضريفي نادية ، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة و هدف المردودية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بن عكنون الجزائر ، 2012

02- مذكرات الماجستير :

1- ايتوان مليكة ، حق الإضراب في القانون المقارن و القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2001.

2- بودراف مصطفى ، التيسير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه ، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر، 2012/2011

3- عبد الله محمد البطوش ، نظرية الموظف الفعلي فقها و قضاء ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، القسم العام ، الأردن ، 2006.

4- كلثم محمد الكبيسي ، متطلبات تطبيق الادارة الالكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الالكترونية في دولة قطر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في ادارة الأعمال ، الجامعة الافتراضية الدولية ، 2008 .

5- كنتاوي عبد الله ، ركن الاختصاص في القرار الإداري ، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2011 .

03- مذكرات الماستر :

- 1- ادريس شيرين ، لعقابي مريم ، ضمانات مبدأ استمرارية المرفق العام ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق ، جامعة تيارت ، الجزائر ، 2018 .
- 2- بوعتروس سمير ، ضمانات مبدأ استمرارية المرفق العام ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص مؤسسات دستورية و إدارية ، كلية الحقوق ، جامعة 20 أوت 1955 سكيده ، الجزائر ، 2018.
- 3- سعد ضو ، محمد الفاضل حشاشن ، تطبيق مبدأ استمرارية المرفق العام في ظل المخاطر الصحية ، مذكرة ماستر ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي ، 2023.
- 4- عزوز بشير ، ضمانات سير المرفق العام بانتظام و اطراد ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق ، جامعة الوادي الجزائر ، 2017 .
- 5- قونان كهينة ، عليش وردية ، مبدأ استمرارية المرفق العام ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون ، تخصص القانون العام ، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر ، 2021.

سادسا: المطبوعات الجامعية

- 1- سليمان السعيد، محاضرات في مقياس القانون الاداري العقود الادارية، كلية الحقوق جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، الموسم الجامعي 2012/2013.

الفهرس

أ.....	المقدمة
01.....	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لمبدأ استمرارية المرفق العام
02.....	المبحث الأول : ماهية مبدأ استمرارية المرفق العام
02.....	المطلب الأول : مفهوم مبدأ استمرارية المرفق العام
03.....	الفرع الأول : تعريف مبدأ استمرارية المرفق العام
03.....	أولا : تعريف المرافق العمومية
04.....	ثانيا : تعريف مبدأ استمرارية المرفق العام
06.....	الفرع الثاني : خصائص مبدأ استمرارية المرفق العام
06.....	أولا : مبدأ من مبادئ القانون الإداري
07.....	ثانيا : مبدأ من وضع القضاء الإداري
07.....	ثالثا : مبدأ يتكيف مع تطور الخدمة العمومية
08.....	الفرع الثالث : علاقة مبدأ الاستمرارية بالمبادئ الكلاسيكية للمرافق العامة
08.....	أولا : علاقة مبدأ الاستمرارية بمبدأ قابلية المرفق للتغيير
09.....	ثانيا : علاقة مبدأ الاستمرارية بمبدأ المساواة بين المنتفعين
09.....	المطلب الثاني : الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام
10.....	الفرع الأول : الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في الدستور
10.....	أولا : مبدأ استمرارية سير المرافق العامة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020
11.....	ثانيا: مبدأ استمرارية سير المرافق العامة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

12.....	ثالثا: أثر دسترة مبدأ استمرارية سير المرافق العامة على حماية الحقوق والحريات.....
13.....	الفرع الثاني : الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في التشريع.....
14.....	الفرع الثالث : الأساس القانوني لمبدأ استمرارية المرفق العام في الاجتهادات القضائية.....
16.....	المبحث الثاني : مركز المبدأ في تسيير المرافق العامة.....
17.....	المطلب الأول : طرق ادارة و تسيير المرافق العام.....
17.....	الفرع الأول : الطرق العامة لتسيير المرفق العام.....
17.....	أولا : الادارة المباشرة.....
19.....	ثانيا : أسلوب المؤسسة العامة.....
20.....	الفرع الثاني : الطرق الخاصة لتسيير المرفق العام.....
23.....	أولا : أسلوب الامتياز.....
24.....	ثانيا : أسلوب التسيير المفوض.....
24.....	المطلب الثاني : الادارة العامة الرقمية أداة فعالة لاستمرار و تحسين الخدمة العمومية.....
25.....	الفرع الأول : الادارة الرقمية و ترقية أداء المرفق العام.....
26.....	أولا : البنية التحتية.....
26.....	ثانيا : توفر الإرادة السياسية القوية.....
27.....	ثالثا : توفير الاطار القانوني الملائم لعملها.....
27.....	رابعا : توفير الأمن الالكتروني.....
28.....	الفرع الثاني : تطبيقات الادارة الرقمية لاستمرار تحسين الخدمة العمومية في الجزائر.....
28.....	أولا : أهم تطبيقات الإدارة الرقمية.....

30.....	ثانيا : تقييم تبني الإدارة الرقمية في تحسين الخدمات العمومية في الجزائر.
31.....	ملخص دراسة الفصل الاول.....
32.....	الفصل الثاني : ضمانات مبدأ الاستمرارية على المرفق العام.....
33.....	المبحث الأول : ضمانات مبدأ الاستمرارية في مجال الوظيفة العامة.....
33.....	المطلب الأول : تقييد حق الموظف العام من ممارسة الوظيفة.....
34.....	الفرع الأول : تنظيم حق اللجوء إلى الإضراب.....
	الفرع الثاني : تنظيم حق الموظف في تقديم الإستقالة.....38
40.....	أولا : في قانون الوظيفة العمومية 06-03.....
41.....	ثانيا : في قانون العقوبات الجزائري.....
41.....	المطلب الثاني : نظرية الموظف الفعلي.....
	الفرع الأول : تعريف الموظف الفعلي.....42
	الفرع الثاني : أساس مشروعية الموظف الفعلي.....43
43.....	أولا : في الظروف العادية.....
	ثانيا : في الظروف الاستثنائية.....47
49.....	المبحث الثاني : ضمانات مبدأ الاستمرارية على الأموال العامة و العقود الادارية.....
49.....	المطلب الأول : ضمانات مبدأ الاستمرارية على الأموال العامة.....
50.....	الفرع الأول : تعريف الأموال العامة.....

50.....	أولاً : التعريف الفقهي
51.....	ثانيا : التعريف القانوني للأموال العامة.....
52.....	الفرع الثاني : معايير تحديد المال العام.....
53.....	أولاً : المعايير الفقهية المعتمدة لتمييز المال العام عن المال الخاص.....
54.....	ثانيا : معايير تمييز الأملاك الوطنية العمومية و الخاصة في الجزائر.....
55.....	الفرع الثالث : الحماية القانونية للأموال العامة لضمان استمرارية المرفق العام.....
55.....	أولاً : الحماية الجزائية للأموال العامة.....
56.....	ثانيا : الحماية المدنية للأموال العامة.....
57.....	المطلب الثاني : ضمانات مبدأ الاستمرارية على العقود الادارية.....
58.....	الفرع الأول : سلطة الرقابة و التعديل.....
60.....	الفرع الثاني : سلطة توقيع الجزاء.....
61.....	أولاً - جزاءات مالية.....
62.....	ثانيا - التنفيذ على حساب المتعاقد.....

62.....	ثالثا : الفسخ.....
64.....	ملخص دراسة الفصل الثاني
65.....	خاتمة
66.....	النتائج.....
67.....	الإقتراحات.....
69.....	قائمة المصادر و المراجع
78.....	الفهرس.....
82.....	ملخص الدراسة.....

ملخص الدراسة

يشكل موضوع المرافق و المؤسسات العمومية حقا خصبا للدراسات الإدارية فالمرفق العمومي يلعب دورا مهما على صعيد تكريس النشاط الاداري المقترن بامتيازات السلطة العامة و عليه فهو يركز على مجموعة من المبادئ أهمها مبدأ استمرارية المرفق العام و الذي يعتبر امتداد لاستمرارية الدولة و يعني سير المرفق العمومي بانتظام و اطراد دون انقطاع من أجل التلبية المستمرة للحاجيات العامة حتى في الحالات الاستثنائية ، و عليه فإن الإدارة العامة عند ممارستها لنشاطاتها تحتاج وسائل بشرية متمثلة في الموظفين العاميين و وسائل قانونية تتمثل في القرار و العقد الاداري و وسائل مادية تتمثل في الأموال العامة و تتوقف حمايتها على تحقيق المصلحة العامة هذه الأخيرة تعد ضمانات لمبدأ الاستمرارية على المرفق العام .