

## المبحث الثاني

### المبادئ التي تحكم المرافق العامة

تخضع المرافق العامة إلى مجموع من المبادئ التي استقر عليها الفقه و القضاء وتمثل أهم هذه المبادئ في:

- مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.
- مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة.
- قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير.

### المطلب الأول

#### مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

##### (مبدأ الاستمرارية)

يقصد بهذا المبدأ استمرار النشاط الذي يقوم به المرفق بصورة منتظمة دون توقف أو انقطاع، لأن الغرض من إنشاء المرافق العامة هو تقديم الخدمات الضرورية و الوفاء بالحاجات العامة، ويستند مبدأ الاستمرارية إلى أهمية وحيوية الخدمات التي تؤديها المرافق العامة، لأن المواطن يخطط لتصرفاته معتمدا على وجود مرافق تعمل بانتظام، و يقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعا على تجسيده في أرض الواقع. منها ما هو تشريعي ومنها ما هو قضائي.

#### أولا: الضمانات التشريعية.

##### 1. تنظيم ممارسة حق الإضراب.

يعرف الإضراب بأنه اتفاق بعض العمال على الامتناع عن العمل مدة من الزمن، دون أن تنصرف نيتهم إلى التخلي عن وظائفهم فئائيا، وذلك بقصد إظهار استيائهم من أمر من الأمور، أو الوصول إلى تحقيق بعض المطالب و لاسيما المتعلقة بالعمل كرفع الأجور، و حسب هذا التعريف فان الإضراب يشكل خطرا حقيقيا على استمراريته المرفق العام، وارتبط حق الإضراب في التشريع الجزائري على القطاع الخاص في ظل النظام الاشتراكي، حسب نص المادة 61 من دستور 1976، غير انه في ظل الإصلاحات السياسية والاقتصادية والتعددية الحزبية اعترف بحق الإضراب في دستور 1989 في نص المادة 54 منه، في القطاعين العام والخاص،

وتأكيدا لهذا الاتجاه أصدر المشرع القانون رقم 02/90، المتعلق بالوقاية من التزاغات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب. وهو ما أكدته دستور 1996، بحيث اعتبر أن الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون وذلك طبقا للمادة 71 منه، ولقد أكد القانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 2006 على حق الإضراب في المادة 36 منه.

### ملحوظة:

القانون رقم 90-02 وضع قيودا وشروطا لممارسة الإضراب من طرف موظفي المرافق العامة ضمانا لاستمرارية تقديم خدماتها للجمهور، مثل الالتزام بتقديم الحد الأدنى من الخدمة، كما منع اللجوء إلى الإضراب على فئات معينة من الموظفين نظرا لأهمية دورهم في استمرار الحياة العامة، كما ضبط المشرع حق الإضراب بقيود إجرائية لمنع تعسف الجهة القائمة بالإضراب.

## 2: تنظيم ممارسة حق الاستقالة.

يقصد بالاستقالة إعلان الموظف عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة الوظيفية بصفة نهائية. بموجب طلب كتابي، والذي لا يرتب أي أثر قانوني إلا بموافقة الجهة الإدارية المختصة، مما يؤدي إلى إنهاء الخدمة وبالتالي فقدان صفة الموظف.

وقد أكد المرسوم رقم 85-59 في المادة 133 الفقرة 1 منه على هذا الحق بنصها: "...تعد الاستقالة حقا معترف به لكل موظف يرغب في إنهاء علاقة العمل التي تربطه بالمؤسسة أو الإدارة العمومية" وبصدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الحالي للوظيفة العامة، أكد بدوره على حق الموظف في الاستقالة في المادة 217 التي تنص على أنه: "الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي".

وعلى اعتبار الاستقالة حقا من حقوق الموظف، وكل حق يحتاج إلى تنظيم قانوني لضمان ممارسته بدون انتهاكات من طرف الإدارة، فضلا على وضع الضوابط الضرورية لحماية المصلحة العامة،

لقبول الاستقالة اشترط المشرع ما يلي:

- يجب تقديم طلب كتابي يعبر فيه الموظف عن رغبته في قطع العلاقة الوظيفية.
- يرسل الطلب الكتابي عن طريق السلم الإداري للسلطة المخولة بصلاحيحة التعيين.
- يلزم باستمرار في أداء عمله إلى غاية صدور القرار.
- يجب على السلطة المكلفة بالتعيين اتخاذ قرارها خلال شهرين ابتداء من تاريخ إيداع الطلب، ويجوز لها في حالة الضرورة القصوة للمصلحة العامة، أن تؤجل الموافقة لمدة شهرين بعد انتهاء الأجل الأول، وبانقضائها تصبح الاستقالة نافذة وفعالية.

### 3: عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام

من أجل ضمان أداء المرفق العام لمهامه وتلبية لاحتياجات الجمهور، أضف المشرع حماية خاصة ومتميزة على أملاك وأموال الإدارات العامة، سواء كانت حماية مدنية أو جنائية، وعلى الرغم من الحماية الدستورية التي تحضى بها الملكية الخاصة، إلا أن القانون يسمح بتزاعها أو استعمالها والاستيلاء عليها مؤقتا لضمان استمرار المرافق العامة.

#### ثانيا: الضمانات القضائية

ساهم القضاء الإداري في فرنسا مساهمة كبيرة في إظهار النظريات التي تخدم مبدأ حسن سير المرفق بانتظام واطراد، من خلال عدة نظريات أهمها نظرية الظروف الطارئة ونظرية الموظف الفعلي.

#### 1. نظرية الظروف الطارئة

مقتضى نظرية الظروف الطارئة أنه إذا ما طرأ بعد إبرام العقد وقبل تمام تنفيذه حوادث لم تكن متوقعة ترتب عليها اختلال التوازن بين التزامات الطرفين اختلالا جسيما بحيث أصبح التزام أحدهما مرهقا يهدده بخسارة فادحة، فعندئذ يجوز للقاضي أن يعدل في شروط العقد خروجاً على القواعد العامة التي تقر بأن العقد شريعة المتعاقدين.

**2. نظرية الموظف الفعلي**

يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يكون قد التحق بالوظيفة العامة وفقا للشروط والأوضاع المقررة قانونا لشغلها، بمعنى أن تقوم الجهات المختصة في الدولة بتقليد الشخص الوظيفة العامة بمقتضى قرار إداري أو وفقا لعقد استخدام تبرمه معه، أو بأية طريقة أخرى نص عليها القانون.

ويعتبر هذا الشرط شرطا جوهريا لكي يصبح الشخص أحد الموظفين العموميين لأن عدم توافره يفقد الشخص صفة الموظف العام، ولكن القضاء (خاصة مجلس الدولة الفرنسي) في بعض الأحيان اعترف بصحة بعض التصرفات الصادرة من بعض الأشخاص الذين لم يصدر قرار بتعيينهم في الوظيفة العامة من السلطة المختصة، أو ممن كان قرار تعيينهم معيبا، وهذا ما يعرف "بالموظف الفعلي" مع إمكانية متابعته شخصيا، إذا كان الأمر يشكل جريمة.

يؤخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية تقوم نظرية الموظف الفعلي على أساس الظاهر، حماية لمصلحة الأفراد مادام ظاهر الحال والوضع لا يسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه، كما الشأن في حالة انتحال السلطة أو الوظيفة.

وفي حالة الضرورة تم تسويق سلامة وصحة القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف الفعلي ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام ليسير بانتظام واطراد، في حالة الظروف الاستثنائية.

**المطلب الثاني****مبدأ المساواة أمام المرفق العام**

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد للمبدأ العام هو مساواة الأفراد أمام القانون والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان وحقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير.

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي .

ويستمد هذا المبدأ أساسه من الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق التي تقتضي بمساواة الجميع أمام القانون ولا

تمييز بين أحد منهم .

غير أن المساواة أمام المرافق العامة مساواة نسبية وليست مطلقة، ومن مقتضياتها أن تتوفر شروط الانتفاع بخدمات المرفق فيمن يطلبها، وأن يتواجد الأفراد في المركز الذي يتطلبه القانون والقواعد الخاصة بتنظيم الانتفاع بخدمات المرفق ثم يكون لهم الحق بالمعاملة المتساوية سواء في الانتفاع بالخدمات أو في تحمل أعباء هذا الانتفاع .

وبمعنى آخر على الإدارة أن تحترم مبدأ المساواة بين المنتفعين متى تماثلت ظروفهم وتوافرت فيهم شروط الانتفاع التي حددها القانون ، أما إذا توافرت شروط الانتفاع في طائفة من الأفراد دون غيرهم فإن للمرفق أن يقدم الخدمات للطائفة الأولى دون الأخرى أو أن يميز في المعاملة بالنسبة للطائفتين تبعاً لاختلاف ظروفهم كاختلاف رسوم مرفق الكهرباء والمياه بالنسبة لسكان المدينة وسكان القرى .

ومع ذلك فإن هذا المبدأ لا يتعارض مع منح الإدارة بعض المزايا لطوائف معينة من الأفراد لاعتبارات خاصة كالسماح للعجزة أو المعاقين بالانتفاع من خدمات مرفق النقل مجاناً أو بدفع رسوم مخفضة أو إعفاء أبناء الشهداء من بعض شروط الالتحاق بالجامعات .

أما إذا أخلت الجهة القائمة على إدارة المرفق بهذا المبدأ وميزت بين المنتفعين بخدماته فإن للمنتفعين أن يطلبوا من الإدارة التدخل لإجبار الجهة المشرفة على إدارة المرفق على احترام القانون ، إذا كان المرفق يدار بواسطة ملتزم، فإن امتنعت الإدارة عن ذلك أو كان المرفق يدار بطريقة مباشرة فإن من حق الأفراد اللجوء إلى القضاء طالبين إلغاء القرار الذي أحل بمبدأ المساواة بين المنتفعين وإذا أصابهم ضرر من هذا القرار فإن لهم الحق في طلب التعويض المناسب.

ويترتب على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي مساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، وحياد المرفق العام.

#### • مساواة المنتفعين من خدمات المرفق:

يقتضي هذا المبدأ واجب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المالية وغيرها، ويعود سر إلزام المرفق بالحياد في علاقاته بالمنتفعين إلى أن المرفق العام تم إحداثه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة، ومن هنا تعين عليه أن لا يفاضل في مجال الانتفاع من خدمات المرفق ولا يتناقض هذا المبدأ مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين والتنظيمات كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم أو إتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق، كما لا يعد انتهاكاً للمبدأ أن يفرض مبالغ مالية معينة لقاء الانتفاع بالخدمات.

كما يقتضي هذا المبدأ أيضا المساوات في تحمل الالتزامات و الأعباء ذلك انه يجب أن تتماثل المراكز القانونية للمنتفعين ومعاملتهم بمعاملة متساوية في التكاليف و الأعباء التي تترتب عن هذا الانتفاع .

ولابد أن تخلو معاملة المنتفعين من خدمات المرفق من أي تمييز وإلا جاز لهم حق المتابعة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء للقرار الذي يحمل التمييز بين المنتفعين أو التعويض عن أي أضرار قد تنجر عن هكذا قرارات .

### ● المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

تنص المادة 51 من دستور 1996 المعدل والمتمم "يتساوى جميع المواطنين في تقليد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون." وهذا ما أكدته قانون الوظيفة العامة 03/06 حيث نص على الضمانات الكفيلة باحترام وتطبيق قاعدة المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة من خلال المرافق العامة، لدى لجوئها للتوظيف بمراعاة شروط عامة، يجب توافرها في جميع المترشحين من جهة والتقييد بإجراءات وكيفيات التوظيف التي تقوم أساسا على نظام المسابقات المبنية على الشهادات أو الاختبارات.

### ● حياد المرفق العام (حياد الإدارة)

يقصد بحياد المرفق العام أن يراعي في أداء مهامه وتسيير مقتضيات تحقيق المصلحة العامة، حيث يجب على مسير المرفق أن لا يستعمله لدعم مصالح معينة على حساب مصالح أخرى. وعليه وحسب مبدأ حياد المرفق العام أن يتمتع القائمون على تسيير المرافق العامة، عن القيام بأي تصرف ينم عن موقف سياسي معين.

## المطلب الثالث

### قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير

من البديهي أن القواعد القانونية واللائحية المنظمة لسير المرافق العامة توضع بقصد تمكين هذه المرافق من تحقيق النفع العام بأفضل طريقة ممكنة، وفقا للظروف والأحوال المصاحبة لوضعها.

فإذا ما تغيرت هذه الظروف والأحوال بطريقة تجعل هذه النظم والقواعد عاجزة عن سير المرافق العامة بنفس القدرة السابقة، أو جعلها قاصرة عن تحقيق أهدافها التي أنشأت من أجلها، فمن الطبيعي أن تمنح السلطة الإدارية حق تعديل هذه النظم أو تغييرها بما يتلاءم مع هذه الظروف الجديدة.

وهذا مبدأ عام يحكم المرافق العامة، مسلم به من جانب الفقه والقضاء على حد سواء.

وينطبق هذا المبدأ على جميع المرافق العامة، سواء التي تقوم السلطة الإدارية بإرادتها بطريق مباشر أو تُدار بطريق الالتزام على وجه الخصوص.

إذا يحق للإدارة أن تشرف على المرافق العامة المُدارة بطرق الامتياز، ولها أن تتدخل لتعديل النظام المتفق عليه في وثيقة الامتياز إذا ما تغيرت الظروف وتتطلب المصلحة العامة ذلك التدخل.

وإذا ترتب إحلال بالتوازن المالي لعقد الامتياز ضمن حق الملتزم طلب تعويض مادي لإعادة التوازن المالي للعقد الإداري.