

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية
تخصص: قانون اداري



كلية: الحقوق والعلوم السياسية
قسم: الحقوق

بغنوان:

المبادئ الدستورية للمرفق العام في ظل التعديل الدستوري 2020

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر الأكاديمي

الأستاذ المشرفة:
د. ظريفي نادية

اعداد الطلبتين
- طياييبة شيماء
- عمرون غانية

لجنة المناقشة:

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	المؤسسة الجامعية	الصفة
د. بوقرة العمرية	أستاذة محاضرة "أ"	جامعة المسيلة	رئيسا
د. ضريفي نادية	أستاذة محاضرة "أ"	جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا
د. قحيوش الوليد	أستاذ محاضر "أ"	جامعة المسيلة	مناقشا

السنة الجامعية: 2026/2025



ملحق بالقرار رقم 1082/... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله.

السيد(ة): طالبة الصفة: طالب، أستاذ، باحث طالبة
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 17159 الصادرة بتاريخ: 10-06-2023
المسجل(ة) بكلية / معهد العلوم السياسية
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها:

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 25/05/2024

توقيع المعني (ة)





* ملحق بالقرار رقم 10824... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله.

السيد(ة):
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم 258502855... والصادرة بتاريخ 11-03-2020
المسجل(ة) بكلية / معهد / الحقوق... والمعلوم بالسجل رقم
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).
عنوانها:

أصريح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .
23 ماي 2026

التاريخ: 2026/05/23

توقيع المعني (ة)

عن رئيس المجلس الأعلى للدراسات
وبتفويض منه مدير رئيسي للإدارة الإقليمية
عريوة أماني



شكر وعرفان

﴿رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾

الآية ... 19 سورة النمل.

فأحمدك اللهم حمد المعتز بنعمتك المعتصم بك، المتوكل عليك واصلي
واسلم على خير النبيين واشرف المرسلين وعلى اله وأصحابه وكل من
استقام على صراطه إلى يوم الدين وبعد فلن تكفي هذه الديباجة ولن
تسمع عمق التقدير والشكر لمن علمنا حرفا منذ نعومة أظافرنا، بداية
بالكتاب مورا بمحطات يتقاسمها التعب والخوف والشوق والطموح
والنجاح وصولا إلى هذا المولود المتواضع الذي رعته أياد مخلصه وعقول نيرة
تغار على العلم والعلماء وإلى خير سند طوال مدة التحضير والإعداد
والحرير وأقول لهم جميعا شكرا لكم على كل شيء فشكرا وألف شكرا
للأستاذتي : ظريفي نادية كانت خير مشرفة ولم تبخل علينا بتوجيهاتها
القيمة كما نتقدم بشكرنا الجزيل لكل من ساعدنا في انجاز هذا العمل من
قريب أو من بعيد .

إهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

أهدي ثمرة جهدي وتخرجي هذا إلى من كانا نور دربي وسندي في الحياة، إلى أبي الغالي وأمي الحبيبة، حفظهما الله وأدامهما تاجًا فوق رأسي، عرفانًا بجميلهما وصبرهما ودعائهما المستمر لي.

وإلى كل أفراد عائلتي الكريمة، وكل من دعمني وساندني بكلمة طيبة أو دعوة صادقة طوال مشواري الدراسي.

كما أهدي هذا العمل إلى أساتذتي الأفاضل الذين أناروا لي طريق العلم والمعرفة. وإلى نفسي، التي صبرت واجتهدت وتحملت الصعوبات حتى وصلت إلى هذه اللحظة

إهداء

الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا العمل، وبعد... أهدي ثمرة جهدي وتخرجي إلى أعز الناس على قلبي، إلى عائلتي الكريمة التي كانت لي السند والدعم في كل لحظة وإلى أمي الغالية التي كان لدعائها وصبرها الفضل الكبير في وصولي إلى هذه المرحلة، فبها كتبت لن أوفيا حقها

كما أتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى أساتذتي الأفاضل الذين أناروا لنا طريق العلم والمعرفة، وكانوا مثالا للعطاء والتوجيه، فجزاهم الله عنا كل خير

....وإلى أبي رحمه الله

إلى من تمنيت وجوده في هذا اليوم أكثر من أي وقت مضى، إلى من علمني أن الاجتهاد طريق النجاح، وإن غاب عن عيني فما زال حاضرًا في قلبي ودعائي وذكراي، أهديك هذا النجاح الذي كنت أحلم أن تراه بعينيك، رحمك الله رحمة واسعة وأسكنك فسيح جناته

وإلى كل من دعمني بكلمة طيبة أو دعاء صادق، أهدي هذا العمل المتواضع عربون محبة ووفاء وامتنان

مقدمة:

شهدت الدولة المعاصرة تحولات جوهرية مست مختلف أبعاد نشاطها ووظائفها، حيث لم يعد دورها مقتصرًا على المحافظة على الأمن والنظام العام وحماية الحقوق والحريات في مفهوم الدولة الليبرالية التقليدية، بل امتد ليشمل التدخل في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بهدف تحقيق التنمية الشاملة وضمان الرفاه الاجتماعي للمواطنين. وقد أدى هذا التطور إلى اتساع نطاق الوظيفة الإدارية وتعاضم مسؤوليات السلطات العمومية، الأمر الذي جعل من المرفق العام الأداة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة لتجسيد سياساتها العمومية وتحقيق المصلحة العامة، حيث يحتل المرفق العام مكانة محورية في التنظيم الإداري الحديث، باعتباره الوسيلة القانونية والمؤسسية التي تتولى من خلالها الإدارة إشباع الحاجات العامة للمجتمع وضمان استمرارية الخدمات الأساسية اللازمة لحياة الأفراد واستقرار الجماعات. فبقدر ما تتسع وظائف الدولة وتتعدد مجالات تدخلها، تتزايد أهمية المرافق العامة باعتبارها أحد أهم مظاهر النشاط الإداري وأكثرها ارتباطًا بالمواطن، الأمر الذي يفرض ضرورة إخضاعها لمنظومة قانونية دقيقة تكفل حسن سيرها وتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

ولم يكن تطور نظرية المرفق العام بمعزل عن تطور القانون الإداري ذاته، إذ شكل هذا المفهوم لفترة طويلة الأساس الذي بنيت عليه العديد من القواعد والمبادئ الإدارية. ومن ثم، حرص الفقه والقضاء الإداريان على إرساء مجموعة من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة وتضمن انتظام نشاطها، وتتمثل أساسًا في مبدأ الحياد، ومبدأ المساواة، ومبدأ الاستمرارية، ومبدأ قابلية التكيف. وقد أضحت هذه المبادئ بمثابة قواعد دستورية وقانونية ملزمة توجه عمل الإدارة وتحدد الإطار الذي تمارس في نطاقه اختصاصاتها المختلفة.

وتستمد هذه المبادئ أهميتها من الدور الذي تؤديه في تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمنات حماية حقوق الأفراد وحرياتهم. فمبدأ الحياد يفرض على الإدارة الالتزام بالموضوعية والتجرد في أداء مهامها بعيدًا عن كل أشكال التمييز أو المحاباة، بينما يكرس مبدأ المساواة حق جميع المواطنين في الانتفاع بخدمات المرفق العام وفق شروط موحدة وعادلة. كما يهدف مبدأ الاستمرارية إلى ضمان عدم انقطاع الخدمات العمومية نظرًا لارتباطها الوثيق بالحاجات الأساسية للأفراد، في حين يسمح مبدأ قابلية التكيف للمرفق العام بمواكبة مختلف التحولات والتغيرات التي يشهدها المجتمع، بما يضمن استمراره في أداء وظائفه بكفاءة وفعالية.

وقد ازدادت أهمية هذه المبادئ في ظل التحولات المتسارعة التي يشهدها العالم المعاصر، خاصة مع بروز الإدارة الإلكترونية واتساع نطاق استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تسيير المرافق العامة. فقد أفرزت الرقمنة تحديات قانونية وإدارية جديدة تتعلق بضرورة التوفيق بين متطلبات تحديث الإدارة وتحسين جودة

الخدمات العمومية من جهة، وضمان احترام مبادئ المشروعية والمساواة والاستمرارية من جهة أخرى. كما فرضت التهديدات السيبرانية والجرائم الإلكترونية تحديات غير مسبقة أمام الإدارة العمومية، الأمر الذي أضحي يستوجب تطوير آليات حماية المرافق العامة وتعزيز قدرتها على التكيف مع البيئة الرقمية المتغيرة.

وفي السياق الجزائري، حظيت المبادئ الحاكمة للمرفق العام بعناية خاصة من قبل المؤسس الدستوري والمشرع، حيث تم تكريسها ضمن مختلف النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية باعتبارها ضمانات أساسية لتحقيق فعالية الإدارة العمومية وترسيخ دولة القانون. كما أفرزت الإصلاحات الدستورية والتشريعية الحديثة جملة من المستجدات التي تستدعي إعادة دراسة هذه المبادئ وتحليل مدى كفايتها لمواجهة التحديات المعاصرة وضمان استمرارية المرافق العامة في أداء وظائفها وتحقيقها للمصلحة العامة.

ومن هذا المنطلق، يكتسي موضوع المبادئ الأساسية الحاكمة لتسيير المرفق العام أهمية علمية وعملية بالغة، بالنظر إلى ارتباطه المباشر بفعالية النشاط الإداري وجودة الخدمة العمومية ومدى قدرة الإدارة على الاستجابة لمتطلبات التنمية والتحديث. كما يثير هذا الموضوع العديد من الإشكالات القانونية المرتبطة بحدود تطبيق هذه المبادئ وآليات حمايتها ومدى فعاليتها في مواجهة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية الراهنة.

حيث تتبع أهمية هذه الدراسة من المكانة المحورية التي يحتلها المرفق العام في حياة المواطن ، فمن الناحية النظرية، تسهم الدراسة في إثراء المكتبة القانونية من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعية الحديثة ذات الصلة بالمرفق العام، أما من الناحية العملية، فإنها تقدم تصورا قانونيا لكيفية إدارة الأزمات داخل المرافق العامة وتوضح حدود حقوق وواجبات كل من المرتفقين والموظفين تجاه المرفق العام.

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان الإطار المفاهيمي والدستوري للمبادئ الأساسية الحاكمة لتسيير المرفق العام في التشريع الجزائري، من خلال إبراز مضامينها القانونية وأسسها الدستورية ودورها في تنظيم سير المرافق العامة. كما تسعى إلى توضيح العلاقة التكاملية بين هذه المبادئ باعتبار أن فعالية المرفق العام تقوم على تفاعلها وتكاملها فيما بينها. وتهدف كذلك إلى الوقوف على الآليات والضمانات القانونية والقضائية الكفيلة بحماية المرفق العام وضمان سيره المنتظم والمستمر، مع إبراز دور القضاء الإداري في تكريس هذه المبادئ وحمايتها، وتحليل أثر التحولات التكنولوجية الحديثة على الإدارة العامة ومدى قدرة المرفق العام على التكيف معها بما يضمن استمرارية الخدمة العمومية وتحقيق المصلحة العامة.

ويرجع اختيار موضوع المبادئ الأساسية الحاكمة لتسيير المرفق العام إلى جملة من الأسباب الذاتية والموضوعية. فمن الناحية الذاتية، يعود ذلك إلى الاهتمام بدراسة قضايا القانون الإداري والرغبة في تعميق

المعرفة بآليات عمل مؤسسات الدولة وكيفية تسيير المرافق العامة. أما من الناحية الموضوعية، فتتمثل في الأهمية البالغة لهذه المبادئ باعتبارها الإطار القانوني المنظم لسير الخدمات العمومية وارتباطها المباشر بالحياة اليومية للمواطن، فضلا عن المستجدات الدستورية والتشريعية التي عرفت الجزائر خلال السنوات الأخيرة، وما أفرزته من تحديات معاصرة كالأزمات الصحية والتهديدات السيبرانية والجرائم الإلكترونية، والتي تستوجب إعادة النظر في كيفية تطبيق مبادئ المرفق العام، خاصة مبدأ الاستمرارية والتكيف.

وانطلاقا مما سبق، يمكن طرح الإشكالية الرئيسية للدراسة على النحو الآتي:

إلى أي مدى نجح المشرع الجزائري في تكريس المبادئ الحاكمة للمرفق العام وتفعيلها لمواجهة التحديات المعاصرة؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات الآتية:

1. ما المضمون الدستوري والقانوني لمبدأ الحياد والمساواة، وكيف يساهمان في أخلاق الإدارة ومنع التحيز؟

2. كيف وازن المشرع الجزائري بين ضمان حق الأفراد في الإضراب والاستقالة وبين ضرورة استمرارية المرفق العام؟

3. ما حدود سلطة الإدارة في إعمال مبدأ التكيف وتطوير المرفق العام لمواجهة التهديدات والتحديات الحديثة؟

واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي باعتباره الأنسب لمعالجة موضوع المبادئ الأساسية الحاكمة لتسيير المرفق العام، من خلال وصف وتحليل النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية التي كرس هذه المبادئ في التشريع الجزائري. كما تم الاستعانة بالمنهج التاريخي لتتبع تطور هذه المبادئ عبر مختلف الدساتير الجزائرية، وبالمنهج المقارن عند الاقتضاء للاستئناس ببعض التجارب القانونية المقارنة وإبراز خصوصية التنظيم القانوني الجزائري. إضافة إلى ذلك، تم الاعتماد على الاجتهادات القضائية والآراء الفقهية ذات الصلة للوقوف على مدى فعالية هذه المبادئ في ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة.

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة والإحاطة بمختلف جوانب الموضوع، تم تقسيم الدراسة إلى فصلين رئيسيين:

خصص الفصل الأول لدراسة مبدأ الحياد والمساواة باعتبارهما من المبادئ الدستورية الأساسية التي تؤطر عمل المرفق العام، حيث تناول المبحث الأول مبدأ حياد المرفق العام من حيث مفهومه وتطوره وأهميته،

بينما خصص المبحث الثاني لدراسة مبدأ المساواة والتغطية المتوازنة للتراب الوطني باعتبارهما من أهم الضمانات الدستورية لتحقيق العدالة الإدارية وتكافؤ الانتفاع بالخدمات العمومية.

أما الفصل الثاني فقد خصص لدراسة مبدأي الاستمرارية والتكيف باعتبارهما من المبادئ الوظيفية التي تضمن فعالية المرفق العام واستمراره في أداء مهامه، وذلك من خلال التطرق في المبحث الأول إلى مبدأ استمرارية المرفق العام والضمانات القانونية المقررة لتكريسه، ثم دراسة مبدأ قابلية المرفق العام للتكيف في المبحث الثاني مع بيان دوره في مواكبة التحولات والتحديات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية الحديثة.

وفي ختام الدراسة تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي تعكس مدى نجاح المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري في تكريس المبادئ الأساسية الحاكمة للمرفق العام، ومدى قدرتها على ضمان جودة الخدمة العمومية وحماية حقوق المرتفقين ومواكبة التحولات الإدارية والتكنولوجية المعاصرة.

الفصل الأول

التكريس الدستوري لمبدأ في الحياد والمساوات
في المرافق العامة

تمهيد:

يُعتبر مبدأ الحياد والمساواة من أهم الدعائم التي يقوم عليها النظام القانوني والإداري في الدولة الحديثة، لما لهما من أهمية كبيرة في ترسيخ دولة القانون وحماية الحقوق والحريات العامة. فمبدأ الحياد يقتضي من الإدارة أن تؤدي مهامها بكل نزاهة وموضوعية، بعيداً عن أي تأثيرات شخصية أو سياسية أو اجتماعية، بما يضمن خدمة المصلحة العامة وتحقيق العدالة بين الأفراد. أما مبدأ المساواة، فهو من المبادئ الدستورية الأساسية التي تكفل معاملة جميع المواطنين على قدم المساواة أمام القانون وأمام المرافق العامة، دون أي تمييز غير مشروع.

وقد أولى المؤسس الدستوري الجزائري اهتماماً بالغاً لهذين المبدأين، حيث تم تكريسهما في مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة، إلى جانب دعمهما بعدة نصوص قانونية وتنظيمية تهدف إلى ضمان تطبيقهما في الواقع العملي داخل مختلف مجالات النشاط الإداري. ومن هذا المنطلق، سنتناول في هذا الفصل دراسة مبدأي الحياد والمساواة باعتبارهما من أبرز المبادئ الدستورية التي تحكم سير المرافق العامة وتنظم عمل الإدارة.

المبحث الأول: حياد المرفق العام.

يُعتبر مبدأ حياد المرفق العام من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الإدارة الحديثة، إذ يهدف إلى ضمان تعامل الإدارة مع جميع الأفراد بكل تجرد وموضوعية، بعيداً عن أي شكل من أشكال التحيز أو التمييز. وتبرز أهمية هذا المبدأ في كونه يعزز ثقة المواطن في الإدارة، خاصة في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الدولة، والتي أظهرت الحاجة إلى إدارة أكثر شفافية وعدالة في تقديم خدماتها.

كما يُسهم تكريس مبدأ الحياد في ترسيخ قيم النزاهة والشفافية داخل المرافق العامة، من خلال ضمان تقديم الخدمات العمومية وفق معايير تقوم على المساواة واحترام القانون، دون التأثر بالاعتبارات الشخصية أو السياسية أو الاجتماعية. وانطلاقاً من هذه الأهمية، سنتناول في هذا المبحث مفهوم مبدأ الحياد في تسيير المرفق العام، ثم نتطرق إلى تطوره التاريخي ودوره في تحسين الأداء الإداري وتحقيق مبادئ الحكم الرشيد.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الحياد في تسيير المرفق العام

إن ارتباط الإدارة بمبدأ الحياد يُبرز حجم المسؤولية الملقاة على عاتقها في أداء مهامها وخدمة الصالح العام، الأمر الذي يستوجب توضيح كلٍّ من مفهوم الإدارة ومفهوم الحياد لفهم طبيعة العلاقة بينهما. وتُعد الإدارة العامة من أهم الركائز التي تقوم عليها الدولة، نظراً لدورها الحيوي وامتداد نشاطها عبر مختلف المستويات المركزية والمحلية، بما يجعلها على اتصال مباشر ومستمر بالمواطنين.

وقد تأثر نشاط الإدارة العامة عبر مختلف المراحل التاريخية بعدة اتجاهات فكرية وسياسية، إلى أن استقر الفكر الإداري الحديث على ضرورة احترام مبدأ الشرعية، وإخضاع العمل الإداري لجملة من المبادئ والقواعد التي تضمن حسن سير المرافق العامة وحماية حقوق الأفراد. ومن بين هذه المبادئ برز مبدأ الحياد باعتباره ضماناً أساسية لتحقيق العدالة والمساواة في تعامل الإدارة مع المواطنين.

الفرع الأول: تعريف الحياد

يحتل مفهوم الحياد مكانة بارزة في الدراسات القانونية، حيث يعبر عن موقف قانوني وسياسي تتخذه الدولة أو الإدارة تجاه أطراف أخرى. وللإحاطة الشاملة بهذا المفهوم، يتعين علينا التطرق إلى تعريفه من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية.

أولاً: الحياد لغة

يرجع مصطلح "الحياد" في اللغة العربية إلى الفعل "حاد" و"يحيد"، ويقصد به الميل عن الشيء والابتعاد عنه أو تجنبه. فيقال: حاد عن الطريق، أي مال عنه وابتعد، كما يوصف الشخص بالمحاييد إذا لم ينحز إلى طرف دون آخر في حالة الخصومة أو النزاع. وانطلاقاً من هذا المعنى اللغوي، يدل الحياد على الابتعاد عن التحيز وعدم الميل لأي جهة، مع الالتزام بموقف يقوم على التجرد والاعتدال¹.

ثانياً: الحياد اصطلاحاً

تعددت تعريفات الفقه القانوني لمبدأ الحياد تبعا لاختلاف زوايا تناوله، غير أن أكثر المعاني شيوعاً يرتبط بمجال القانون الدولي العام. ويقصد بالحياد في هذا الإطار الموقف القانوني الذي تتخذه دولة معينة بعدم الانحياز إلى أي طرف من أطراف النزاع، مع الامتناع عن المشاركة في الحرب أو التدخل فيها بصورة مباشرة أو غير مباشرة، مع التزامها بمعاملة جميع الأطراف المتنازعة على قدم المساواة والوقوف على مسافة واحدة منها².

ويترتب على هذا الموقف القانوني مجموعة من الحقوق والالتزامات المتبادلة، حيث تلتزم الدولة المحايدة بعدم تقديم أي دعم أو مساعدة عسكرية لأطراف النزاع، كما تمتنع عن منحهم تسهيلات أو استخدام إقليمها لخدمة العمليات الحربية، إضافة إلى التزامها بعدم التحيز لأي طرف. وفي المقابل، تلتزم الدول المتحاربة باحترام سيادة الدولة المحايدة وعدم انتهاك أراضيها أو مياهاها الإقليمية، حفاظاً على وضعها القانوني المحايد³.

وقد يأخذ الحياد في الفقه الدولي عدة صور، فقد يكون حياداً مؤقتاً يقتصر على نزاع أو حرب معينة وينتهي بانتهائها، وقد يكون حياداً دائماً تلتزم الدولة بموجبه، استناداً إلى اتفاقيات أو معاهدات دولية، بعدم

¹ ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث، بيروت، دار صادر، 1994، ص 155.

² علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1971، ص 750.

³ ابن منظور، المرجع السابق، ص 752.

الدخول في النزاعات المسلحة مستقبلا والبقاء بعيدة عن الصراعات الدولية، كما هو الحال بالنسبة لـ سويسرا التي تعد من أبرز الأمثلة على الحياد الدائم⁴.

إلى جانب المفهوم الدولي للحياد، امتد استعمال هذا المصطلح ليشمل مجال القانون العام الداخلي، وبالأخص ما يعرف بحياد الإدارة العامة أو الحياد الوظيفي. ويقصد به التزام المرفق العام وموظفيه بأداء مهامهم وتقديم الخدمات العمومية بكل تجرد وموضوعية، بعيدا عن أي شكل من أشكال التمييز أو التحيز بين المنتفعين، سواء كان ذلك على أساس الانتماء السياسي أو العرقي أو الديني أو غيره من الاعتبارات الشخصية.⁵

الفرع الثاني: تعريف مبدأ الحياد في تسيير المرفق العام

اصطلاحا، ترجع كلمة الحياد إلى المصطلح الفرنسي "Neutralité"، كما يرتبط بها مفهوم "Neutralisme" الذي يعني الحياد الإيجابي. ويقصد بالحياد عدم الانحياز أو الوقوف إلى جانب أي طرف، مع الالتزام بموقف يقوم على التجرد وعدم التحيز⁶.

يعد الحياد مفهوما واسعا يشمل العديد من المجالات والأنشطة المختلفة، لما يتميز به من مرونة تسمح بتداخله مع مفاهيم أخرى، خاصة في مجال الإدارة العامة. وقد برز هذا المبدأ بشكل أوضح مع تطور الوعي المجتمعي، حيث أصبح يمثل أحد الأسس التي تقوم عليها الإدارة الحديثة، من خلال ممارسته بعيدا عن أي اعتبارات أو شروط تتعارض مع مبادئ الديمقراطية وقيمها المجسدة في الواقع الاجتماعي.

كما يتخذ هذا المبدأ بعدا سلبيا يتمثل في الامتناع عن التدخل والابتعاد عن النزاعات أو الخلافات القائمة بين الأطراف، سواء تعلق الأمر بخصومة أو منافسة بين أشخاص. ففي هذه الحالة، يلتزم الشخص أو الجهة المعنية بعدم إبداء أي موقف مادي أو معنوي تجاه النزاع، ويبقى على مسافة واحدة من جميع الأطراف دون ترجيح كفة طرف على آخر أو إظهار أي نوع من أنواع الانحياز⁷.

لم تقدم التشريعات المقارنة تعريفا صريحا ومباشرا لمبدأ حياد الإدارة، وإنما اكتفت، على غرار الفقه، بوضع مجموعة من الضمانات والضوابط التي تكفل حمايته وتضمن تطبيقه. ويقوم هذا المبدأ أساسا على ركيزتين مترابطتين؛ تتمثل الأولى في ضمان حقوق وحريات الموظف باعتباره مواطنا يتمتع بالحريات

⁴ محمد عزيز شكري، مبادئ القانون الدولي العام، دمشق، جامعة دمشق، 2000، ص 202.

⁵ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2006، ص 115.

⁶ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري- ولاية القضاء الإداري- دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 27.

⁷ المرجع نفسه، ص 28.

العامة، أما الثانية فتتمثل في خضوعه لواجبات الوظيفة العامة، وفي مقدمتها الالتزام بالتجرد والحياد والمساواة في معاملة المنتفعين من خدمات المرفق العام.

وترجع الجذور التاريخية لهذه الضمانات إلى الثورة الفرنسية وما صاحبها من صدور إعلان حقوق الإنسان والمواطن، الذي كرس مجموعة من المبادئ الأساسية التي تبنتها الدساتير اللاحقة، حيث أكدت المادتان 10 و 11 على حرية الرأي والمعتقد والتعبير⁸، علاوة على ذلك، أقرت المادة السادسة من الإعلان ذاته مبدأ المساواة بين كافة المواطنين في تقلد الوظائف العامة، جاعلةً من الكفاءة والمواهب المعيار الأوحد للمفاضلة بينهم. وقد حظيت هذه المبادئ باعتراف وتكريس الدساتير الفرنسية المتعاقبة، وهو ما يتجلى بوضوح في ديباجة دستور 1946 والمادة 2 من دستور 1958⁹.

لقد نص المشرع الجزائري لأول مرة على هذا المبدأ في دستور 1996، لكن دون تعريفه وهذا في المادة 23 منه¹⁰ شكلت الحماية القانونية لمبدأ عدم تحيز الإدارة مرحلة مهمة فرضتها التحولات السياسية التي عرفت الجزائر مع توجهها نحو تكريس الديمقراطية والتعددية الحزبية. فقد استلزمت هذه المرحلة توفير ضمانات حقيقية تكفل حماية المسار الديمقراطي وتعزيز نزاهته، وكان من أبرز هذه الضمانات مبدأ حياد الإدارة، باعتبارها طرفاً أساسياً وفاعلاً في تنظيم العملية الانتخابية والإشراف عليها. وتجسيدا لذلك، نصت المادة 31 منه¹¹ تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العامة على مختلف أنواعها من إدارية وثقافية وعلمية ومهنية¹².

المطلب الثاني: التطور التاريخي وأهمية مبدأ الحياد

يعد مبدأ حياد المرفق العام من المبادئ التي لم تظهر بصورة مفاجئة، وإنما تبلور تدريجياً نتيجة التحولات السياسية والدستورية التي عرفت الدولة، خاصة مع التوجه نحو تكريس دولة القانون وتعزيز مبادئ

⁸ المادتان 10 و 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

⁹ ديباجة دستور 1946 والمادة 2 من دستور 1958.

¹⁰ المادة 23 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

¹¹ المادة 31 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

¹² حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحاجي الحقوقية، لبنان، 2009م، ص 19.

الديمقراطية. وقد ارتبط تطور هذا المبدأ بطبيعة الأنظمة السياسية المتعاقبة، ومدى تأثر الإدارة بالتوجهات الفكرية والإيديولوجية السائدة في كل مرحلة تاريخية.

ومن جهة أخرى، يكتسي مبدأ الحياد أهمية كبيرة في مجال تسيير المرافق العامة، لما له من دور في ضمان نزاهة الإدارة وموضوعيتها، وتعزيز ثقة المواطنين فيها، إضافة إلى مساهمته في تحقيق المساواة بين المنفعين وتحسين جودة الخدمات العمومية.

وعليه، سيتم في هذا المطلب التطرق إلى مراحل تطور مبدأ حياد المرفق العام في فرع الأول، ثم بيان أهمية هذا المبدأ في تسيير المرفق العام في فرع الثاني.

الفرع الأول: مراحل تطور مبدأ حياد المرفق العام

سيتم في البداية التطرق إلى التطور الذي عرفه مبدأ الحياد منذ أول دستور عرفته الدولة الجزائرية سنة 1963 إلى غاية دستور 1989 (أولاً)، ثم دراسة المرحلة الممتدة من التعديل الدستوري لسنة 1996 إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 (ثانياً)، وأخيراً تناول ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 فيما يتعلق بتكريس هذا المبدأ وتعزيزه (ثالثاً):

أولاً: مرحلة من دستور 1963 إلى دستور 1989

اعتمدت الجزائر في دستور¹³ 1963، الصادر في 10 سبتمبر 1963 نظام الحزب الواحد، وهذا ما أكدته ضمن المادة 23 منه بنصها على أنه: "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر"¹⁴، الذي انعكس بدوره على الإدارة وأصبحت الإدارة هي الجهاز الذي يجسد سياسة الحزب الذي يتولى إعداد السياسة العامة للدولة والجهاز المسير له¹⁵.

أما في ظل دستور¹⁶ 1976، في إطار الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، والمتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المعدل والمتمم، عملت السلطة آنذاك على إعداد الميثاق الوطني باعتباره مرجعاً أساسياً يحدد المبادئ الكبرى التي تقوم عليها سياسة الدولة. وقد أولى هذا الميثاق اهتماماً خاصاً بجملة من الحقوق الأساسية، وعلى رأسها حق المواطن في العمل، إلى جانب ضرورة الاستجابة لتطلعات الشعب وتلبية احتياجاته المختلفة. وتجسيدا لهذا التوجه، نصّت الفقرة

¹³ دستور 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، لسنة 1963.

¹⁴ المادة 23 من نفس الدستور.

¹⁵ بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، الجزائر، 2005، ص. 254، 255.

¹⁶ الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 94، لسنة 1976.

الثانية من المادة 27 من الدستور المذكور على أن: «إن المساهمة النشيطة للشعب في التشييد الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وفي تسيير الإدارة ومراقبة الدولة، هي ضرورة تفرضها الثورة». ¹⁷.

تجدر الإشارة أن مبدأ حياد الإدارة ظهر في مجال الوظيفة العامة حيث تم إصدار أول قانون ينظم الوظيفة العامة في الجزائر وهو الأمر 66-133، الذي يتضمن القانون الأساسي للعامل، كذلك المرسوم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وبعده صدر قانون 78-12، حرص المشرع على تكريس مبدأ حياد الإدارة من خلال فرض مجموعة من الالتزامات المهنية على الموظف العمومي، بما يضمن نزاهة المرفق العام وحسن سيره. فقد نصت المادة 37 على ضرورة احترام السر المهني، مع الالتزام بالحياد أثناء ممارسة بعض الحقوق. كما أكدت المادة 38 على منع استعمال أماكن العمل وتجهيزاته لأغراض شخصية أو لأهداف لا ترتبط بالمهام المهنية. وفي السياق ذاته، جاءت المواد 39 و 40 و 41 لتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة، إذ ألزمت الموظف بالتصريح بممتلكاته، وتقاضي حالات تعارض المصالح، إضافة إلى تكريس مبدأ التنافي من خلال منع الجمع بين وظائف أو نشاطات قد تتعارض مع طبيعة الوظيفة العمومية.

وعلى الرغم من تشديد القانون على هذه الواجبات، فإنه لم يهمل الحقوق المهنية المرتبطة بمبدأ الحياد، حيث تناول حق الإضراب وممارسة العمل النقابي، واضعاً إياهما ضمن إطار يوازن بين ضمان الحقوق المهنية للموظف والمحافظة على استمرارية المرفق العام وحياده ²¹.

وعند صدور دستور 1989²²، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 في 28 فيفري 1989، لم ينص صراحة ضمن نصوصه القانونية على مبدأ الحياد ولكنه أشار ضمناً إليه ²³، وهذا ما يتضح من خلال نص المادة 28 منه التي تنص على أنه: "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي" ²⁴، فيوضح من خلال هذه المادة أن ممارسة الجهاز الإداري لوظائفه على أساس

¹⁷ المادة 27 من نفس الدستور.

¹⁸ الأمر 66-133، المؤرخ في 2 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية رقم 46، لسنة 1966.

¹⁹ المرسوم رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات، الجريدة الرسمية رقم 13، بتاريخ 24 مارس 1985.

²⁰ القانون رقم 78-12، المؤرخ في 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية رقم 32، بتاريخ 8 أوت 1978.

²¹ أنظر المواد 37، 38، 39، 40، 41 من نفس القانون 78-12، السالف الذكر.

²² المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتضمن دستور 1989، الجريدة الرسمية 09، لسنة 1989.

²³ طوبال بوعلام، المرجع السابق، ص 29.

²⁴ المادة 28 من دستور 1989، السالف الذكر.

مبدأ المساواة، أي عدم التفرقة أو الانحياز لأي من المتعاملين معها²⁵، وفي السياق نفسه، تجلّى مبدأ حياد الإدارة في دستور سنة 1989 من خلال المادتين 30 و48، اللتين أكدتا على ضرورة تكريس المساواة بين جميع المواطنين في الحقوق والواجبات، خاصة فيما يتعلق بتولي الوظائف العامة وضمان تكافؤ الفرص بينهم. كما عزز المؤسس الدستوري هذا التوجه من خلال المادتين 50 و51، اللتين كرّستا مبدأ المساواة بين المرتفقين في الانتفاع بخدمات المرافق العامة دون تمييز، باعتبار ذلك من الدعائم الأساسية التي يقوم عليها حياد الإدارة وضمان نزاهتها في التعامل مع المواطني²⁶.

إن دستور 1989 أقر بمبدأ حياد الإدارة، وما يدعم هذا التوجه نحو إقرار مبدأ الحياد ما أفرزه هذا الدستور من تحولات سياسية أهمها²⁷:

- إلغاء نظام الاشتراكية وتم التوجه نحو اقتصاد للسوق.

- جاء تكريس مبدأ الفصل بين السلطات كردّ فعل مباشر على حالة تركّز السلطات واندماجها التي ميّزت دستور سنة 1976. ففي ظل هذا الدستور، كان رئيس الجمهورية يشكّل المحور الأساسي للنظام السياسي، حيث لم تقتصر صلاحياته على احتكار السلطة التنفيذية فحسب، بل امتدت أيضاً إلى قيادة الحزب الواحد، مما عزز من هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات. وفي المقابل، كان المجلس الشعبي الوطني يمارس دوراً تشاركياً محدوداً ضمن هذه البنية السياسية المندمجة، وذلك وفقاً لما نصّت عليه المادة 153 من دستور 1976 المذكور²⁸، دون رقابة فعلية، ولذلك فإن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كان بغرض تجنب تداخل السلطات والصلاحيات واحتمال سيطرة واستحواذ سلطة على باقي السلطات الأخرى²⁹.

- جاء الإقرار الدستوري بمبدأ التعددية الحزبية استجابةً لطموحات الشعب، بغية تمكينه من المشاركة في تسيير الشؤون العامة بفعالية ووفق آليات ديمقراطية حقيقية. ولا شك أن هذا التوجه التعددي يستتبع بالضرورة إرساء منظومة من المبادئ والقواعد المتلازمة معه، وفي طليعتها تكريس حرية الرأي والتعبير، وضمان حرية الصحافة³⁰، وهو ما أكدّه الدستور 1989 السالف الذكر في الفصل المتعلق بالحقوق والحريات العامة، ضمن المواد 31، 36، 39³¹.

²⁵ طوبال بوعلام، المرجع السابق، ص 29.

²⁶ أنظر المواد 30-48، 50-51 من المرسوم 89-18، السالف الذكر.

²⁷ طوبال بوعلام، المرجع السابق، ص 29.

²⁸ أنظر المادة 153 من دستور 1976، السالف الذكر.

²⁹ طوبال بوعلام، المرجع السابق، ص.ص 29، 30.

³⁰ نفس المرجع، ص 30.

³¹ أنظر المواد 31، 36، 39 من دستور 1989، السالف الذكر .

ثانياً: مرحلة من 1996 إلى 2016

يتضح من خلال مختلف التعديلات الدستورية التي عرفت الجزائر، أن المؤسس الدستوري حرص باستمرار على التأكيد بأن بناء دولة ديمقراطية يشكل خياراً أساسياً ومطلباً جوهرياً للشعب الجزائري. ولم يكن هذا التوجه مجرد استجابة لتطلعات شعبية فحسب، بل عُدَّ قاعدة أساسية تقوم عليها مختلف المؤسسات الدستورية والمرافق العامة، باعتباره الإطار الذي ينظم سير الدولة ويحدد طبيعة عمل سلطاتها. وفي هذا السياق، أكدت ديباجة دستور سنة 1996 أن: «الشعب الجزائري يناضل دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية...»، وهو ما يعكس المكانة المحورية التي تحتلها الديمقراطية في البناء الدستوري والسياسي للدولة الجزائرية³²، والمبتغى الحقيقي من وراء ذلك هو الرغبة المتواصلة منه على بسط عدالة اجتماعية واقتصادية وسياسية تحقيقاً وتكريساً للمساواة وضماناً للحريات واستقلالها³³.

والمؤكد أن المؤسس الدستوري سعى من خلال إصدار التعديل الدستوري سنة 1996 إلى تكريس مبدأ حياد الإدارة، حيث تضمن في نص المادة 9 على أنه: "لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بالممارسات الإقطاعية و الجهوية والمحسوبية أو إقامة علاقات الاستغلال والتبعية وهذا ما يستوجب على الإدارات الجزائرية أن تتعامل بحياد مع المتعاملين معها"³⁴، وأضافت المادة 14 من ذات الدستور على أنه: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية"³⁵، وأكدت المادة 23 منه على أنه: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"³⁶، بالتالي فهناك اعتراف صريح على ضرورة التزام الإدارة بالحياد في مزاولة نشاطها، مع تقديم الخدمة للمواطن بدون أي تمييز³⁷.

بعد ذلك تم إصدار التعديل الدستوري 2016³⁸، الصادر بموجب القانون 01-16 والمؤرخ في 26 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي أقر بدوره صراحة على وجوب تفعيل مبدأ حياد الإدارة الذي يتضح من خلال المادة 25 والتي تنص على أنه: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"³⁹.

³² بوقرة إسماعيل، عن ضمانات تحقيق مبدأ حياد الإدارة في المرافق العامة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 13، جانفي 2020، ص 12.

³³ المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، لسنة 1996.

³⁴ أنظر المادة 9 من التعديل الدستوري 1996، السالف الذكر.

³⁵ المادة 14 من نفس التعديل الدستوري.

³⁶ المادة 23 من نفس التعديل الدستوري.

³⁷ طوبال بوعلام، المرجع السابق، ص 32.

³⁸ القانون رقم 01-16، المؤرخ في 26 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14، بتاريخ 7 مارس 2016.

³⁹ المادة 25 من نفس التعديل الدستوري.

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف الذكر كان له دور فعال في تجسيد مبدأ الحياد في عدة مجالات أهمها ما يلي:

- مجال الانتخابات، ركز التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف الذكر على وجوب تفعيل مبدأ الحياد ضمن العملية الانتخابية، وهذا أكدته المادة 193 من دستور 2016، التي نصت على أنه: "تلتزم السلطات العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات بإحاطتها بالشفافية والحياد"⁴⁰، إضافة إلى أنه تم ولأول مرة استحداث الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، بموجب المادة 194 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2016 السالف الذكر، التي خول لها عدة صلاحيات لمراقبة وضبط العملية الانتخابية من بدايتها لنهايتها⁴¹.

- مجال مكافحة الفساد، وكما استحدثت المؤسسة الدستورية بموجب نص المادة 202 من التعديل الدستوري 2016 السالف الذكر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لضمان الشفافية والنزاهة في العمل الإداري⁴².

- وفي مجال الوظيفة العمومية، حرص المؤسسة الدستورية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 على تعزيز مبدأ حياد الإدارة وترسيخ قواعد النزاهة والشفافية في ممارسة الوظائف العامة. ويتجلى ذلك من خلال فرض جملة من الشروط والالتزامات الجديدة، من أبرزها التصريح بالامتلاكات بالنسبة لشاغلي بعض المناصب والوظائف الرسمية في الدولة، بهدف مكافحة الفساد ومنع استغلال الوظيفة لتحقيق منافع شخصية. كما أكد التعديل الدستوري على أن تعدد العهود لا ينبغي أن يتحول إلى مصدر للإثراء أو وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، وهو ما كرسته المادة 23 من التعديل الدستوري المذكور، في إطار السعي إلى ضمان نزاهة الوظيفة العامة وترسيخ مبدأ الحياد في تسيير الشأن العام⁴³، بالإضافة إلى أن المؤسسة الدستورية حرصت على القضاء على التمييز بين الرجل والمرأة في مجال تقلد الوظائف العامة، وهذا حسب المادة 36 التي تنص على أنه: "تعمل الدولة على ترقية التناصف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل"⁴⁴.

- وفي إطار تكريس الحقوق والحريات العامة، جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليؤكد على حق المواطن في الحصول على المعلومة، وذلك بموجب المادة 51 منه. ويُعد هذا الحق دعامة أساسية لتعزيز مبدأ حياد الإدارة، لأن تمكين المواطنين من الوصول إلى المعلومات يفرض على الموظف العمومي أداء مهامه بكل

⁴⁰ المادة 193 من نفس التعديل الدستوري.

⁴¹ المادة 194 من نفس التعديل الدستوري.

⁴² المادة 202 من نفس التعديل الدستوري.

⁴³ أنظر المادة 23 من نفس التعديل الدستوري.

⁴⁴ المادة 36 من نفس التعديل الدستوري.

شفافية وتجرد وحياد، بعيداً عن أي تمييز أو تعسف. كما يسهم هذا التوجه في تدعيم الثقة بين المواطن والإدارة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة والشفافية في تسيير المرافق العامة⁴⁵، أما بخصوص الحريات فأدرج المؤسس الدستوري آلية الدفع بعدم الدستورية لتمكين الأفراد من استرداد حقوقهم في حالة انتهاكها وفي هذا الإطار وجب الإشارة إلى القوانين التي صدرت تطبيقاً واستكمالاً للإصلاحات الدستورية التي حملها هذا التعديل والمتمثلة في: صدور القانون العضوي رقم 18-16،⁴⁶ المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم دستورية، إضافة إلى صدور القانون رقم 08-19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 2016 والمتعلق بنظام الانتخابات، كما صدر القانون رقم 19-07⁴⁸، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

ثالثاً: مرحلة التعديل الدستوري 2020

حرص المؤسس الدستوري الجزائري في مراجعته الأخيرة لعام 2020، الصادرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، على التكريس الصريح لمبدأ حياد الإدارة. وقد تجسد هذا التوجه بجلاء من خلال المادة 26، ضمن الفقرة الأولى على أنه: "الإدارة في خدمة المواطن"، وأضافت الفقرة الثانية بنصها: "يضمن القانون عدم تحيز الإدارة"، أضافت الفقرة الرابعة من ذات المادة على أنه: "تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل"⁴⁹.

كما أضافت المادة 65 منه في الفقرة الرابعة بنصها: "تسهر الدولة على ضمان حياد المؤسسات التربوية وعلى الحفاظ على طابعها البيداغوجي والعلمي، قصد حمايتها من أي تأثير سياسي أو إيديولوجي"⁵⁰.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الإصلاح الدستوري قد مسّ عدة مجالات، حيث انعكس بشكل إيجابي على طبيعة الممارسة السياسية وآلياتها، كما عزّز منظومة الحقوق والحريات العامة من خلال إقرار ضمانات جديدة تكفل ممارستها وحمايتها. وإلى جانب ذلك، استحدث الإصلاح عدداً من المؤسسات والهيئات، مع

⁴⁵ المادة 51 من نفس التعديل الدستوري.

⁴⁶ القانون رقم 18-06، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية رقم 54،

بتاريخ 5 سبتمبر 2018.

⁴⁷ القانون 19-08، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 2016، المتعلق بنظام الانتخابات،

الجريدة الرسمية رقم 55، بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

⁴⁸ القانون رقم 19-07، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 55، بتاريخ 2019.

⁴⁹ المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020، سالف الذكر.

⁵⁰ المادة 65 من نفس التعديل الدستوري.

دسترة بعضها ومنحها مكانة دستورية، بما يجعلها أدوات وآليات داعمة لترسيخ دولة القانون. وقد أسهمت هذه الهيئات مجتمعة في تعزيز مبادئ الشفافية والرقابة والنزاهة، الأمر الذي يدعم بصورة مباشرة مبدأ حياد الإدارة ويكرّس أسسه داخل مؤسسات الدولة⁵¹.

كما أكد التعديل الدستوري لسنة 2020، في مجال الحقوق والحريات الأساسية، على ضرورة توفير الحماية القانونية لها وضمان ممارستها في إطار يحقق التوازن بين حرية الأفراد ومتطلبات النظام العام. ويتجلى ذلك من خلال ما نصّت عليه المادة 34 بقولها: «لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية، وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور. وفي كل الأحوال، لا يمكن أن تمس هذه القيود بجوهر الحقوق والحريات تحقيقاً للأمن القانوني...»⁵² ويعكس هذا النص حرص المؤسس الدستوري على تكريس دولة القانون وتعزيز مبدأ الأمن القانوني، بما يضمن حماية الحقوق والحريات من أي تقييد تعسفي، ويؤكد في الوقت ذاته على ضرورة التزام الإدارة بالحياد واحترام الضمانات الدستورية أثناء ممارستها لاختصاصاتها، أيضاً فيما يخص كفالة حرية إنشاء الأحزاب والجمعيات وحمايتها وتسهيلاً لممارسة حرية الاجتماع والتظاهر يتضح من خلال هذا التعديل أنه تضمن عدة أحكام، فنصت المادة 52 منه على أن: "حرية التعبير مضمونة. حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان، وتمارس بمجرد التصريح بهما ...»⁵³.

كما عزّز التعديل الدستوري لسنة 2020 حرية العمل الجماعي من خلال تكريس حق إنشاء الجمعيات وضمان حمايتها القانونية، حيث نصّت المادة 53 على أن: «حق إنشاء الجمعيات مضمون، ويمارس بمجرد التصريح به. وتشجع الدولة الجمعيات ذات المنفعة العامة. ويحدد قانون عضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات. ولا تُحلّ الجمعيات إلا بمقتضى قرار قضائي»⁵⁴.

كما جاءت المادة 54 الجديد في مجال ممارسة حرية الصحافة بنصها على أن: "حرية الصحافة، المكتوبة والسمعية البصرية والإلكترونية، مضمونة تتضمن حرية الصحافة على وجه الخصوص ما يأتي:

– حرية تعبير وإبداء الصحفيين ومتعاوني الصحافة،

⁵¹ طوبال بوعلام، المرجع السابق، ص 46.

⁵² المادة 34 من التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

⁵³ المادة 52 من نفس التعديل الدستوري.

⁵⁴ المادة 53 من نفس التعديل الدستوري.

- حق الصحفي في الوصول إلى مصادر المعلومات في إطار احترام القانون،

- الحق في حماية استقلالية الصحفي والسر المهني،

- الحق في إنشاء الصحف والنشريات بمجرد التصريح بذلك،

- الحق في إنشاء قنوات تلفزيونية وإذاعية ومواقع وصحف إلكترونية ضمن شروط يحددها القانون،

- الحق في نشر الأخبار والأفكار والصور والآراء في إطار القانون، واحترام ثوابت الأمة

وفي إطار تنظيم حرية الصحافة، حرص المؤسس الدستوري على وضع جملة من الضوابط التي تضمن ممارستها في نطاق احترام القيم الدينية والأخلاقية والثقافية للمجتمع، مع منع استغلالها للمساس بكرامة الأفراد أو الاعتداء على حقوقهم وحررياتهم. كما شدد المشرع على حظر نشر أو بث أي خطاب يقوم على الكراهية أو التمييز، حفاظاً على تماسك المجتمع وصوناً للنظام العام.

وفي المقابل، كفل الدستور مجموعة من الضمانات الأساسية لحماية حرية العمل الإعلامي، حيث استبعد العقوبات السالبة للحرية في جناح الصحافة، بما يعزز حرية التعبير ويحدّ من التضييق على النشاط الإعلامي. كما اشترط صدور قرار قضائي مسبق لتوقيف أو حظر أي وسيلة إعلامية، سواء كانت مكتوبة أو سمعية أو بصرية أو إلكترونية، وهو ما يعكس حرص المؤسس الدستوري على تكريس مبدأ الشرعية وحماية حرية الصحافة من أي تعسف إداري، بما ينسجم مع متطلبات حياد الإدارة ودولة القانون⁵⁵.

أما فيما يخص حرية إنشاء الأحزاب السياسية، نصت المادة 57 في الفقرة 5 على أنه: "تضمن الدولة معاملة منصفة تجاه كل الأحزاب السياسية"⁵⁶ وأضافت أنه لا يمكن للقانون أن يتضمن أحكاماً تعيق بطبيعتها حرية إنشاء الأحزاب السياسية وامتناع الإدارة عن كل ممارسة تحول بطبيعتها دون ممارسة هذا الحق، ولا يجوز حل الأحزاب السياسية إلا بمقتضى قرار قضائي. أما بخصوص الانتخابات لأول مرة تخرج عملية التنظيم والإشراف على الانتخابات من يد الإدارة العمومية، وتستند للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، التي تم دسترتها في هذا التعديل⁵⁷.

وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أسهم بشكل واضح في تعزيز مبدأ حياد الإدارة، من خلال مجموعة من القوانين والتنظيمات التي صدرت في أعقابها، والتي ترتبط بصورة مباشرة

⁵⁵ المادة 53 من نفس التعديل الدستوري، سالف الذكر.

⁵⁶ المادة 57 من نفس التعديل الدستوري.

⁵⁷ أنظر المادة 200 من نفس التعديل الدستوري.

بتكريس قيم المساواة والشفافية ومحاربة التمييز. ومن أبرز هذه النصوص القانون رقم 20-05 المتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافحته، حيث نصّت المادة 05 منه على أن: "تتولى الدولة وضع استراتيجيات وطنية للوقاية من التمييز وخطاب الكراهية قصد أخلاق الحياة العامة ونشر ثقافة التسامح والحوار ونبذ العنف من المجتمع".⁵⁸ ويعكس هذا التوجه إرادة المشرّع في ترسيخ مبدأ المساواة بين المواطنين، وحظر مختلف أشكال التمييز في الاستفادة من الخدمات العمومية، بما يضمن معاملة الأفراد على قدم المساواة ويعزز حياد الإدارة في أداء مهامها.

وفي السياق ذاته، تعزز هذا المسار الإصلاحي بصدور المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤسس لهيئة «وسيط الجمهورية»، والتي أوكلت إليها مهمة متابعة أداء الإدارة العمومية والرقابة على مدى احترامها لحقوق المواطنين، بهدف الحد من البيروقراطية ومكافحة الفساد الإداري وتحسين العلاقة بين الإدارة والمرتفقين. وفي هذا الإطار، نصّت الفقرة الأولى من المادة الثالثة على أنه: 'يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين'⁵⁹.

بناءً على ما سبق، يتضح أن التطور الدستوري في الجزائر، منذ دستور سنة 1963 إلى غاية دستور 1989، عكس توجهاً واضحاً لدى المؤسس الدستوري نحو إرساء أسس حياد المرافق العامة، وإن كان ذلك بصورة ضمنية من خلال مختلف النصوص الدستورية والتنظيمية. غير أن التحول الحقيقي برز مع التعديل الدستوري لسنة 1996، الذي منح مبدأ الحياد مكانة أكثر وضوحاً من خلال تكريسه صراحة داخل الإدارات العمومية، بما يضمن خضوعها لمقتضيات النزاهة والمساواة وعدم التمييز.

وقد تعزز هذا التوجه بصورة أعمق مع التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث اتسع نطاق مبدأ الحياد ليشمل الإدارة والموظف العمومي معاً، تكريساً لحق المواطن في الاستفادة من خدمة عمومية تتسم بالحياد والتجرد والعدالة. ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليشكل محطة متقدمة في هذا المسار، من خلال الانتقال بمبدأ حياد الإدارة من مجرد التأصيل الدستوري إلى مرحلة تفعيل العملي والآليات المؤسسية، بما يضمن تكريس الشفافية وتعزيز الرقابة وتحقيق الحكامة الجيدة في تسيير المرافق العامة.

الفرع الثاني: أهمية مبدأ الحياد .

يكتسي مبدأ حياد الإدارة أهمية بالغة بالنظر إلى دوره المحوري في ترسيخ دعائم النظام الديمقراطي وتحقيق متطلبات الإصلاح الإداري، فضلاً عن اعتباره أحد الأسس الجوهرية للحكم الراشد. وفي هذا الإطار،

⁵⁸ قانون رقم 20-05، مؤرخ في 28 أبريل 2020، يتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 25، الصادر بتاريخ 29 أبريل 2020.

⁵⁹ مرسوم رئاسي رقم 20-45، السالف الذكر.

حرص المؤسس الدستوري على إدماج هذا المبدأ ضمن آليات تسيير المرافق العامة، بهدف بناء دولة ديمقراطية تقوم على تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، مع التأكيد على منع كل أشكال التحيز الإداري تكريساً لمبدأ المساواة بين جميع المرتفقين في الاستفادة من الخدمات العمومية.

كما يُعد مبدأ الحياد ركيزة أساسية في مسار تحديث الإدارة وتحسين جودة الخدمة العمومية، وهو الهدف الذي سعت الدولة الجزائرية، منذ الاستقلال، إلى تحقيقه من خلال مختلف الإصلاحات الإدارية والمؤسسية. وقد أثبتت التجربة العملية أن التزام الإدارة بالحياد ينعكس بصورة إيجابية على فعالية المرفق العام ورفع مردوبيته، من خلال ضمان التعامل الموضوعي والمتساوي مع المواطنين بعيداً عن الاعتبارات الشخصية أو السياسية.

ومن جهة أخرى، يبرز حياد الإدارة كمؤشر أساسي على تجسيد مبادئ الحكم الرشيد، وكآلية وقائية فعّالة لمكافحة الفساد داخل المؤسسات العمومية وحماية المال العام. ويتجسد ذلك من خلال إخضاع جميع التصرفات الإدارية لمعيار المصلحة العامة باعتبارها الغاية العليا التي يجب أن توجه نشاط الإدارة وتحدد إطار تدخلها دون أي استثناء⁶⁰.

يمكن القول إن مبدأ الحياد في تسيير المرفق العام له أهمية بالغة، والتي تنعكس بالإيجاب على الخدمة المقدمة من المرفق للمنتفعين بالخدمة العامة، إذ يجعله محايداً معهم وبذلك ينفي مظاهر الفساد في تسيير المرفق العام، ويعتبر بذلك مبدأ الحياد دعامة للنظام الديمقراطي ويشكل نقلة نوعية في مجال الإصلاح الإداري وفي مجال تحسين الخدمة العامة ومؤشرا للحكم الرشيد.

المبحث الثاني: مبدأ المساواة والتغطية المتوازنة للتراب الوطني

يعد مبدأ المساواة من المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، باعتباره ضماناً جوهرياً لتحقيق العدالة و صون الحقوق والحريات العامة. ويقصد به معاملة جميع الأفراد معاملة متساوية أمام القانون والمرافق العامة، دون أي تمييز قائم على الجنس أو الأصل أو الدين أو الرأي أو أي اعتبار شخصي أو اجتماعي. كما يرتبط هذا المبدأ ارتباطاً وثيقاً بمبدأ حياد الإدارة، إذ لا يمكن تحقيق المساواة الفعلية إلا من خلال إدارة محايدة تلتزم بالتجرد والموضوعية في تقديم خدماتها لجميع المواطنين.

ومن جهة أخرى، لا يقتصر تطبيق مبدأ المساواة على مجرد الاعتراف القانوني بحقوق الأفراد، بل يمتد ليشمل ضمان استفادة مختلف مناطق الوطن من الخدمات العمومية بصورة متوازنة وعادلة، بما يحقق

⁶⁰ زريفي إلهام، المرجع السابق، ص 30.

التنمية الوطنية ويحد من الفوارق بين الأقاليم. لذلك، أصبحت التغطية المتوازنة للتراب الوطني من أهم مظاهر تكريس المساواة بين المواطنين، من خلال تقريب المرافق العامة وضمان وصول الخدمات الأساسية إلى جميع المناطق دون إقصاء أو تهميش.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مفهوم مبدأ المساواة وأهميته، ثم بيان مظاهر تطبيقه وعلاقته بالتغطية المتوازنة للتراب الوطني.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة وأهميته

يعتبر مبدأ المساواة من أهم المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة القانونية والإدارية المعاصرة، لما له من دور أساسي في تحقيق العدالة وضمان تكافؤ الفرص بين جميع الأفراد. ويقوم هذا المبدأ على أساس معاملة الأشخاص الموجودين في المراكز القانونية نفسها معاملة متساوية، دون أي تمييز غير مشروع، سواء تعلق الأمر بالحقوق أو الواجبات أو الاستفادة من خدمات المرافق العامة.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة

لفظ مبدأ المساواة له عدة صياغات لغوية أهمها فكرة الاستقامة والتساوي والعدل، فهو يمثل أما القانون بأنه حق من حقوق الإنسان جاء به الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948⁶¹. إن مبدأ المساواة يسمح بإعطاء الطابع السيادي للمرفق العام وهو يؤدي إلى احترام وظيفة المرافق إذا توفرت فيهم الشروط المطلوبة من أجل الاستفادة من الخدمات و سلع المرافق العامة والانتفاع بها⁶².

يكفل هذا المبدأ لجميع المواطنين حق الانتفاع من خدمات المرفق العام على قدم المساواة، وبمناى عن أي شكل من أشكال التمييز أو التفرقة. وتجدر الإشارة إلى أن مساواة المنتفعين أمام المرفق العام لا تعني بالضرورة "مجانبة الخدمة"؛ إذ لا يتعارض هذا المبدأ مع حق الدولة في فرض رسوم مالية مقابل الخدمات المقدمة، أو إقرار شروط تنظيمية عامة للالتحاق بالوظائف. فالمعيار الأساسي يكمن في التزام الإدارة بتقديم خدماتها لكل من تتوفر فيهم الشروط القانونية، دون أن يتأثر هذا الاستحقاق أو يُمس مبدأ المساواة بأي اعتبارات أو انتماءات سياسية كانت أو اجتماعية.

أما اصطلاحاً، فرغم استخدام لفظ "المساواة" في العلوم الدقيقة للدلالة على التعادل الحسابي، فإنه في العلوم القانونية والإدارية يعكس "المعالجة المتكافئة" والفصل في الأمور دون تمييز عنصري أو تحيز،

⁶¹ بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2006، ص180.

⁶² شمس الدين بشير الشريف، مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة-2010، 2011، ص23.

وبعيداً عن كل الاعتبارات الشخصية. ويُقصد بالمساواة أمام المرافق العامة التزام هذه الأخيرة بتقديم خدماتها للمنتفعين دون تمييز لا مبرر له⁶³.

فيعرف بشكل عام أن يتساوى الأفراد فيما بينهم ويتساوون أيضاً أمام الدولة"

وذلك دون أي تمييز بينهم، سواء على أساس الأصل، أو الجنس، أو الدين، أو اللغة، أو حتى المركز الاجتماعي، وذلك في مجال التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات. ويستمد هذا المبدأ جذوره العميقة من قواعد القانون الطبيعي، وإعلانات الحقوق، والشرائع السماوية؛ وهي المرجعيات التي تُبنى عليها المنظومة القانونية التي تلتزم بها سلطات الدولة بصفة عامة، والسلطات الإدارية على وجه الخصوص. وتجدر الإشارة إلى أن إعمال مبدأ المساواة يقتضي تماثل "المراكز القانونية" والظروف المحيطة بالأفراد؛ إذ إن اختلاف الأشخاص وتباين ظروفهم يبرر قانوناً اختلاف المعاملة، فالمساواة هنا نسبية مرهونة بتشابه المراكز والظروف.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة لا يُقصد به المساواة المطلقة، وإنما المساواة النسبية. ويعني ذلك أن يتمتع الأفراد المتواجدون في المراكز القانونية نفسها بالمعاملة ذاتها، شريطة استيفائهم للشروط القانونية المطلوبة للانتفاع بخدمات المرفق العام، مع التزامهم في المقابل بتحمل الأعباء والتكاليف المترتبة عن هذا الانتفاع بصورة متساوية.

ومن هذا المنطلق، فإن المساواة الحقيقية لا تعني معاملة جميع الأفراد بالطريقة نفسها على الرغم من اختلاف أوضاعهم، بل تقتضي مراعاة الفوارق الموضوعية بينهم. ولذلك قيل إن: «المساواة هي عدم المساواة بين غير المتساوين، بينما عدم المساواة هي المساواة بين غير المتساوين»، في إشارة إلى أن تحقيق العدالة يقتضي أحياناً التمييز المشروع القائم على أسس موضوعية وقانونية.

وفي المقابل، يظل مبدأ المساواة بين المواطنين من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الحرية والعدالة داخل المجتمع، باعتباره يضمن تكافؤ الفرص ويمنع كل أشكال التحيز أو الإقصاء. ومن ثم، فإن التعبير الحقيقي عن إرادة الشعب لا يتحقق إلا في ظل نظام يكفل المساواة بين جميع الأفراد أمام القانون والمرافق العامة، بما يرسخ قيم الحرية والعدالة ويعزز دولة القانون⁶⁴.

⁶³ بو حفص سيد محمد، ص 182.

⁶⁴ سمغوي زكريا، المرفق العام المحلي في ظل القانون رقم 10-11 المتعلق بلدية حي الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، دورية علمية محكمة تعني بالدراسات القانونية والسياسية تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الدكتور الكاظم مولاي، سعيدة، العدد الثاني، 2014، ص 383.

هذا المبدأ كرس من طرف المشرع الجزائري في عدة نصوص من بينها المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، حيث نصت المادة السادسة منه على ما يلي: "تسهر الإدارة دوماً على تكيف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرفه المواطن خدمة جيدة"⁶⁵.

كما يمكن تعريف مبدأ المساواة أمام المرفق العام على أنه:

- التزام المرفق العام بتقديم خدمات للمنتفعين دون تمييز لا مبرر له⁶⁶.
 - التمييز أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية.
 - نص دستور 1963 في المادة 12 منه على أن لكل المواطنين في الجنسين نفس الحقوق ونفس الواجبات⁶⁷.
 - ويعكس هذا التوجه الدستوري التأثير البالغ بالمبادئ التحررية والتوجه الاشتراكي الذي تبنته الدولة الجزائرية غداة الاستقلال، بهدف القضاء على الفوارق الطبقية التي خلفها الاستعمار⁶⁸.
- أما بالنسبة لدستور 1976 فقد تكلم صراحة على هذا المبدأ من خلال المادة 39 التي تنص على: "تضمن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطنين متساوون في الحقوق والواجبات يلغي كل تمييز قائم على أحكام مسبقة تتعلق بالجنس أو العرق أو نحوه"⁶⁹.
- تطرقت هذه المادة إلى جوهر المساواة القانونية التي تسري على الأفراد متى تماثلت مراكزهم القانونية. ونظراً لأهمية مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، فقد حظي باهتمام بالغ في مسار الدستور الجزائري، حيث توالى النص عليه وتوضيحه بدقة في الدساتير المتعاقبة لسنوات 1976، 1989، و1996. وعلى الصعيد التشريعي، تُرجمت الأهمية البالغة لهذا المبدأ من خلال تكريسه في نصوص قانونية محورية، لاسيما الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (سنة 2006)، والتشريع المنظم للصفقات العمومية لعام 2010.

⁶⁵ محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 1 الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص15

⁶⁶ ظريفي نادية، تفسير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار، بلقيس الجزائر، 2010، ص 35.

⁶⁷ وجدي ثابت غبريال، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، دار المعارف، الإسكندرية، ص23

⁶⁸ المادة 12 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 المؤرخ في 8 سبتمبر 1963 ج ر ج العدد 64.

⁶⁹ المادة 39 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94.

دستور 2020 أشار لهذا المبدأ في المادة 37 " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتنزع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظره آخر شخصي أو اجتماعي، ونصت المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 02-47 على: "تختص اللجنة الفرعية الدائمة للوساطة بما يلي: استلام دراسة ومتابعة كل الطلبات الواردة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون أن إدارة عمومية ما على المستوى المحلي أو المركزي قد قصرت في حقهم وفق قواعد المرفق العمومي

70».

حسب المادة السالفة الذكر فإنه يظهر مضمون مبدأ المساواة في قاعدتين أساسيتين أولهما المساواة في الحقوق والواجبات.

حيث يتجلى من مبدأ المساواة وجود قاعدة تحتوي على نتيجتين أساسيتين أهمها: المساواة في الحقوق والواجبات وعلى هذا الأساس: الأساس في الحقوق تتضمن مظهرين يتمثلان في:

الأول هو مساواة جميع المرتفقين أمام سير المرفق العمومي يجب أن يقدم نفس الخدمات لجميع المرتفقين⁷¹.

الثاني هو المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية أي حسب هذا المبدأ هو المساواة أمام القانون، وذلك بالتحاق كافة من أراد التوظيف العمومي فهي حق دستوري حسب المادة 51 من الدستور "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون". وعلى المستوى التشريعي، وعلى سبيل المثال فقد أكد على هذا المبدأ الأمر⁷² رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المادة 5، إلا أن التمتع بهذا الحق لا يمنع المشرع أن يضبط الالتحاق بالوظائف العمومية بشروط محددة تتعلق مثلاً بالسن وحسن السيرة وإجراء الدخول في المسابقة، والمستوى التعليمي⁷³.

تُعَدّ المساواة في تحمّل الالتزامات والأعباء العامة من أبرز صور تطبيق مبدأ المساواة أمام المرفق العام، إذ لا يقتصر هذا المبدأ على التمتع بالحقوق والاستفادة من الخدمات العمومية فحسب، بل يمتد أيضاً ليشمل التساوي في أداء الواجبات العامة التي يفرضها القانون على المواطنين.

⁷⁰ المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 02-47 المؤرخ في 2 ذي القعدة 1422 الموافق 16 جانفي 2002 يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها الجريدة الرسمية، عدد 5، ص 03.

⁷¹ ناصر لباد، الوجيز في الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، 2007، ص 205-206.

⁷² المادة 5 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 2 يونيو سنة 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المعدل والمتمم.

⁷³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 206

ومن أبرز التطبيقات العملية لهذا المبدأ في التشريع الجزائري التساوي في أداء واجب الخدمة الوطنية، حيث نصت المادة الأولى من الأمر رقم 74-103 المؤرخ في 15 نوفمبر 1974 والمتضمن قانون الخدمة الوطنية على أن أداء الخدمة الوطنية يُعد واجباً إلزامياً يقع على عاتق جميع المواطنين الحاملين للجنسية الجزائرية والبالغين تسعة عشر (19) سنة من العمر. ويعكس هذا النص حرص المشرع على إخضاع جميع المواطنين لهذا الالتزام الوطني على قدم المساواة، دون تمييز بينهم، تكريساً لمبدأ العدالة والمواطنة المتساوية في تحمّل الأعباء العامة⁷⁴.

في هذا الصدد يقول الدكتور أحمد محيو "في تطبيق المساواة" يجب أن نفهم جيداً وذلك بغض النظر عن العبارات المجردة حول المساواة عموماً أن الإدارة تسيطر عليها بعض المصالح أو بعض الفئات الاجتماعية، تقوم بتحريف القانون واستغلاله لصالحها لا سيما عندما تقوم الإدارة باستعمال سلطتها التقديرية⁷⁵.

حسب المادة 27 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية في محتواها " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية"⁷⁶.

يُستشف من هذه المادة حرص المشرع على جعل مبدأ المساواة أولوية قصوى؛ حيث كفل للموظفين التمتع بكافة الحقوق وتحمل ذات الواجبات التي أقرها القانون الأساسي للوظيفة العمومية. ويهدف هذا التوجه إلى تعزيز ثقة الموظف في حياد الدولة، وتأكيد خلو ممارساتها من أي شكل من أشكال التمييز أو المحاباة داخل المرافق العامة. وعلى صعيد آخر، وعلى صعيد آخر، جاء المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁷⁷ ليكرس مبدأي حرية المنافسة والمساواة بين المتعهدين؛ فقد أرسى آليات شفافة تضمن تقييم العروض ومنح الصفقات لمرشحين بناءً على الجدارة والاستحقاق. حيث نصت المادة 05 من هذا المرسوم على أنه: "لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات

⁷⁴ ناصر لباد المرجع نفسه، ص 206

⁷⁵ ظريفي نادية، مرجع سابق، ص 37.

⁷⁶ المادة 27 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، تتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية (ج ر عدد 46).

⁷⁷ المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50.

العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات"، حيث جعلت هذه المادة من مبدأ المساواة المعيار الأساسي في المعاملة بين المرشحين⁷⁸.

بينما نجد المادة 03 من المرسوم السالف الذكر على أنه " لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تراعي في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات"⁷⁹، حيث أن هذه المادة جعلت من مبدأ المساواة هو المعيار الأساسي في المعاملة بين المرشحين من خلال تطبيق مبدأ المنافسة بإعطاء الفرصة لجميع من لديه أو تتوفر فيه الشروط الصفقة لعرضها على المصلحة المتعاقدة حتى يتحقق مبدأ المساواة بين المترشحين.

الفرع الثاني : أهمية مبدأ المساواة في المرفق العام

يكتسي مبدأ المساواة أمام المرافق العامة أهمية قصوى في النظم المقارنة، وتتجلى هذه الأهمية في أبعاد قانونية وسياسية وإدارية متكاملة. ويهدف هذا المبدأ في جوهره إلى توفير حماية متكافئة للأفراد، وضمان ممارستهم لحقوقهم وحياتهم دون تمييز. وفي المقابل، وتأكيداً على قوته الإلزامية، يُعد أي مساس أو إخلال بهذا المبدأ مخالفة صريحة توجب المساءلة، وتترتب عليها جزاءات قانونية تتناسب مع طبيعة وجسامة الفعل المرتكب .

أولاً : أهميته القانونية

يقوم الدولة بإنشاء المرافق بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية في تحويل السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العامة⁸⁰، والتي تتركز في انشائها على مبادئ أساسية أهمها المساواة أمام المرافق العمومي والذي قرره الدستور بنص صريح على أن المواطنين سواسية أمام القانون وهم يتمتعون بالمساواة في الحقوق والواجبات العامة دون أي فرق بينهم، باعتبار أن المساواة بين المنتفعين هو تطبيق مباشر للمبدأ الدستوري الأعلى وهو المساواة أمام القانون⁸¹.

تأسيساً على ما تقدم، تتجلى أهمية مبدأ المساواة أمام القانون في أبعاده النفسية والاجتماعية؛ إذ يساهم في إرساء دعائم الأمن والاستقرار، ويبعد المخاوف المتعلقة بصون الحقوق والمصالح والممتلكات، وهو ما يُنمي لدى الأفراد شعوراً بالانتماء والولاء للوطن ويحفظ كرامتهم الإنسانية. ويأتي هذا التقدير تقديراً

⁷⁸ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع نفسه.

⁷⁹ المادة 03 من المرسوم الرئاسي 10-2236 المتضمن قانون الصفقات العمومية المعدل والمتمم (ج ر عدد 58)

⁸⁰ نواف كنعان، القانون الإداري (ماهية) القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 319

⁸¹ صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2014-2015، ص 11.

لإجماع دساتير العالم والمواثيق الدولية وإعلانات حقوق الإنسان على منح هذا المبدأ مكانةً سامية، عبر التنصيص عليه كضمانة قانونية لا غنى عنها .

ثانيا : أهميته السياسية:

تكمن أهمية هذا المبدأ من خلال حق جميع الأفراد في التساوي أمام المشاركة في الأنشطة السياسية، كالحق في التصويت في الانتخابات والاستفتاءات العامة في الدولة والحق في الترشح لعضوية المجالس النيابية العامة والمجالس المحلية⁸².

لأن مبدأ المساواة يعطي أهمية كبيرة للمواطن عكس الأجانب من خلال ممارسة حقوقهم بدور فعال في إدارة الشؤون السياسية للبلاد، دون تفرقة، حيث نصت المادة 56 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن لكل مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية له الحق أن ينتخب ويُنتخب⁸³.

فهذه المادة جاءت حتى تبين الغاية من الأهمية الموجودة فيه عن طريق كونه يشكل ضمان أساسية لجميع المواطنين في ممارسة الأنشطة السياسية بالتساوي⁸⁴.

كما نصت المادة 57 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون⁸⁵.

بالإضافة إلى العديد من المواد قد تحدثت عن إنشاء الجمعيات كي تتمكن الأفراد من الانضمام وعدم التمييز بينهم لأي سبب كان اجتماعيا أو شخصيا، وهي النقطة الهامة التي توصلنا إلى الشعور بالمسؤولية الاجتماعية في مجتمعنا موحدا ومتماسكا.

ثالثا : أهميته الإدارية

تتمثل أهمية مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية من الناحية الإدارية من خلال إعطاء الطابع السيادي للمرفق العام، وهذا ما يؤدي إلى احترام وظيفته التي تقدم خدمات عامة بالتساوي بين جميع المنتفعين الموجودين في نفس المركز القانوني⁸⁶.

⁸² ظريفي نادية، مرجع سابق، ص 36.

⁸³ المادة 56 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر 2020م، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد ، (ج . ر رقم 82 لـ 30 ديسمبر سنة 2020).

⁸⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 ، ص344.

⁸⁵ المادة 57 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 ، المرجع السابق.

⁸⁶ صديقي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 21.

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 المرفق أن يقدم الخدمات للطائفة الأولى دون الأخرى أو أن يميز في المعاملة بالنسبة للطائفتين تبعاً لاختلاف ظروفهم⁸⁷.

منحت الإدارة في بعض الحالات مزايا خاصة لفئات معينة من الأفراد، مراعاةً لظروفهم الخاصة، كالسماح للعجزة أو ذوي الإعاقة بالاستفادة من خدمات المرفق العام مجاناً أو مقابل رسوم رمزية. غير أنه إذا أخلت الجهة المسؤولة عن تسيير المرفق بهذا المبدأ وقامت بالتمييز بين المنتفعين، جاز لهؤلاء مطالبة الإدارة بالتدخل لإلزام الجهة المشرفة باحترام القانون. وفي حال كان المرفق مُسيّراً عن طريق الالتزام ولم تتدخل الإدارة، أو كان يُدار مباشرةً من قبلها، فإنه يحق للأفراد اللجوء إلى القضاء للطعن في القرار المخالف لمبدأ المساواة بين المنتفعين. وإذا ترتب عن هذا القرار ضرر، كان لهم الحق في المطالبة بتعويض مناسب⁸⁸.

وعلى هذا الأساس فإنه تقضي قاعدة المساواة أمام المرافق العامة إلى عدة نتائج أساسية أهمها:

- تساوي المنتفعين أمام تشغيل المرافق العامة، فيجب على المرفق العام أن يقدم خدماته لمن يطلبها من الجمهور بنفس الشروط.
- حق جميع الأفراد الالتحاق بالوظائف العامة، فيجب على المرفق العام طالما استوفوا الشروط العامة التي يتطلبها شغل الوظيفة العامة.
- يستمد من مبدأ المساواة مبدأ آخر لا يقل عنه أهمية وهو مبدأ حيادية المرافق العامة في أدائها للخدمة العامة.
- إذا أخلت الإدارة بقاعدة المساواة فإن الأفراد يواجهون هذا التعسف بواسطة طريقتين وهما دعوى الإلغاء ودعوى التعويض⁸⁹.

وتجدر الإشارة إلى أنه مادام المرفق العام يهدف أساساً إلى خدمة جميع أفراد المجتمع وتحقيق المصلحة العامة، فمن الطبيعي أن يخضع المنتفعون بخدماته لمبدأ المساواة دون أي تمييز. ولا يقتصر

⁸⁷ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزء الثاني، الطبعة 1، 2010، ص 29

⁸⁸ علاء الدين عشي، مرجع نفسه، ص 29.

⁸⁹ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ص 50-51.

تطبيق هذا المبدأ على الأشخاص الذين يستفيدون فعلياً من خدمات المرفق العام، بل يمتد كذلك إلى كل من يطلب الانتفاع بهذه الخدمات، باعتبارهم جميعاً متساوين أمام المرفق العام.

غير أن هذه المساواة لا تُفهم على نحو مطلق، إذ لا تعني التسوية بين جميع الأفراد في مختلف الحالات والظروف، وإنما تقوم على أساس توافر الشروط والمعايير التي يحددها المرفق العام للاستفادة من خدماته. وبالتالي، فإن اختلاف المعاملة يكون مشروعاً متى استند إلى اعتبارات موضوعية وقانونية مرتبطة بطبيعة الخدمة أو بخصوصية المراكز القانونية للأفراد، بما يضمن تحقيق العدالة وحسن سير المرافق العامة⁹⁰.

المطلب الثاني: مظاهر التطبيق والتغطية المتوازنة للتراب الوطني

يتضمن مبدأ المساواة في خدمات المرفق العام عدة أبعاد وصور يتعين احترامها وضمان تطبيقها بصورة فعلية، بحيث لا يقتصر الاهتمام بهذا المبدأ على مجرد تكريسه في النصوص القانونية والتشريعية، وإنما يمتد أيضاً إلى تجسيده عملياً في الواقع الإداري والقضائي. فالمساواة الحقيقية تقتضي تمكين جميع المنفعين من الاستفادة من خدمات المرافق العامة وفق شروط موحدة وعادلة، مع ضمان حمايتهم القانونية وتمتعهم بالحقوق نفسها أمام القضاء دون أي تمييز.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب إلى المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة باعتبارها أحد أهم مظاهر حياد الإدارة (فرع أول)، ثم التغطية المتوازنة للتراب الوطني (فرع ثان).

الفرع الأول: المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة

جاء مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية تجسيدا لفكرة العدالة الاجتماعية، وضماناً لتحقيق الإنصاف بين المواطنين في الاستفادة من خدمات المرفق العام، فضلاً عن دوره في ضمان حسن سير المرافق العامة وانتظامها بصورة فعّالة. ويُعد هذا المبدأ من الدعائم الأساسية التي تقوم عليها الإدارة الحديثة، باعتباره يكرّس حق جميع الأفراد في المعاملة المتساوية دون أي تمييز قائم على اعتبارات شخصية أو اجتماعية أو سياسية.

وتتجلى تطبيقات مبدأ المساواة في عدة صور عملية، أبرزها المساواة في الانتفاع بالخدمات التي تقدمها المرافق العامة، بحيث يحصل جميع المرتفعين على الخدمة وفق شروط موحدة وعادلة. كما يظهر

⁹⁰ يعرب محمد الشرع، تفويض المرافق العامة وأبرز تطبيقاته عقود البناء والتشغيل والتمويل عقود البون (BOT)، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2017، ص 37-38

هذا المبدأ في ضمان تكافؤ الفرص في الالتحاق بالوظائف العامة، بعيداً عن المحاباة أو التمييز، إضافة إلى ضرورة التزام الإدارة والموظف العمومي بالحياد أثناء تسيير المرافق العامة، بما يضمن تحقيق المصلحة العامة وترسيخ الثقة بين المواطن والإدارة.

أولاً: المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة

إذا كان الانتفاع بخدمات المرافق العامة يندرج ضمن مبدأ المساواة بين جميع الأفراد، وذلك من خلال استيفاء الشروط التي يحددها القانون لتمكين الجميع من الاستفادة منها دون تمييز، فإنه يتعين على السلطات العامة، ولا سيما السلطات الإدارية، الالتزام بتطبيق هذا المبدأ في مختلف المجالات. ويهدف ذلك إلى ضمان تمتع الأفراد بحقوقهم وأدائهم لواجباتهم، وتحملهم للأعباء العامة على قدم المساواة، فضلاً عن تكريس المساواة أمام القانون من خلال معاملة الجميع دون تفرقة أو تمييز، وفي إطار احترام مبدأ المشروعية في جميع القرارات المتخذة⁹¹.

لا يجوز إقصاء فئات معينة من الالتحاق بالكلليات والمعاهد بدعوى انتمائها إلى الطبقات الدنيا أو المتوسطة، أو قصر هذه المؤسسات على الفئات المرموقة أو ذات المكانة الاجتماعية داخل المجتمع.

وفي هذا السياق، يقرّ مبدأ المساواة القانونية بين المترشحين للانتفاع بخدمات المرفق العام، حيث ميّز القضاء الإداري بين صور المساواة القانونية والواقعية من مختلف الجوانب، من خلال وضع شروط دقيقة تكفل احترام هذا المبدأ وضمان تمكين الجميع من الانتفاع بالخدمات على قدم المساواة، سواء من حيث المساواة المادية أو المساواة الفكرية⁹².

ثانياً: المساواة في الانتفاع بتقلد الوظائف العامة

تجدر الإشارة في هذا الجزء من الموضوع على أن التعيين في الوظيفة العمومية يقوم على مبدأ أساسي وجوهري خال من أي لبس لاستناد دولة القانون عليه حيث نجد المادة 67 الفقرة الأولى من القانون الدستوري لسنة 2020 أكدت على ذلك: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين"⁹³.

⁹¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 332.

⁹² نبالي فطمة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، مذكرة لنيل درجة دكتوراه، تخصص القانون، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2010، ص 34.

⁹³ المادة 67 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، 2020.

لأن المعيار الوحيد لتولي الوظائف العامة تكمن في الأهلية أي الجدارة أو الكفاءة فنجد جانبين أساسيين قد تحدث عليه:

- **فالجانب السلبي:** لقد انصبَّ تركيز المشرع على منع انفراد الحكومة باتخاذ إجراءات غير موضوعية في تولي الوظائف العامة؛ وذلك من خلال حظر الاستناد إلى اعتبارات سياسية، دينية، أو اجتماعية. فالغاية الأسمى تكمن في ضرورة النأي بالتوظيف عن أية انتماءات ضيقة، ضماناً لعدم تقويض مبدأ المساواة بين المرتفقين وصوناً لحياد المرفق العام
- **أما الجانب الإيجابي:** إن تفعيل مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يفرض على السلطات المعنية الالتزام المطلق بمعايير الجدارة والخبرة كمرجع وحيد للتعين. وقد استقر الاجتهاد القضائي، سواء على المستوى الإداري أو الدستوري، على محاربة أشكال التمييز السلبي في التوظيف، مؤكداً أن المفاضلة بين المترشحين يجب أن تقوم على أسس موضوعية تخدم مصلحة المرفق العام وتضمن كفاءة شاغلي الوظائف في أداء واجباتهم المهنية .
- كما أن المادة 74 من الأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية مكرساً هذا المبدأ يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة⁹⁴.

عد الدستور الجزائري المرجع الأساسي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف، وقد أولى عناية خاصة للمساواة بين الرجل والمرأة من خلال حزمة من الضمانات الدستورية. ويظهر ذلك جلياً في المادة 68 من تعديل 2020، التي جعلت من ترقية التنافس في سوق الشغل واجباً على عاتق الدولة. كما لم تكتفِ المادة بإقرار المساواة النظرية، بل نصت على آليات إيجابية لتشجيع وصول المرأة إلى مناصب المسؤولية في مختلف الهيئات والإدارات والمؤسسات العمومية⁹⁵.

إذا هذا العنصر يهدف إلى تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين⁹⁶.

ثالثاً: المساواة في الانتفاع أمام القضاء

نسعى من خلال هذا العنصر إلى تبيان وتفصيل طبيعة الانتفاع القائم أمام مرفق القضاء، وذلك عبر تسليط الضوء على العلاقة التكاملية والوثيقة بين مبدئي المساواة والعدالة. وتتجلى هذه العلاقة في الدور المحوري

⁹⁴ المادة 74 من الأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية، المرجع السابق.

⁹⁵ المادة 68 من المرسوم الرئاسي رقم 442-20، المرجع السابق.

⁹⁶ صديقي عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 33.

الذي يضطلع به القاضي عند بسط المساواة بين الخصوم والحرص على التطبيق الدقيق والصارم للقانون؛ وهو ما كرسه المؤسس الدستوري في المادة 165 من التعديل الدستوري لعام 2020 أنه: "يقوم القضاء على أساس مبادئ الشرعية والمساواة"⁹⁷، إن هذا المبدأ يُكرس ضرورة احترام القانون وكفالة تطبيقه السليم، من خلال وقوف القاضي على مسافة واحدة من جميع المتقاضين أمام المحاكم والمجالس القضائية للفصل في الخصومات وفق إجراءات صارمة ومنضبطة. ويتحقق ذلك بغض النظر عن الأوضاع الاجتماعية للأفراد، ودون تمييز قائم على الأصل، أو الجنس، أو اللغة، أو العقيدة. ومن هذا المنطلق، تبرز ضرورة وجود سلطة قضائية موحدة، يخضع لها الجميع بذات القواعد الإجرائية وحقوق الدفاع، وبمناى عن أية مؤثرات قد تُخل بميزان العدالة أو تتحرف بمبدأ المساواة عن غاياته السامية.⁹⁸

الفرع الثاني: التغطية المتوازنة للتراب الوطني

تتمحور الغاية الأسمى للمرفق العام حول إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة في مختلف أبعادها. ويتطلب بلوغ هذه الغاية إلزام الإدارة بالنأي عن أي ممارسات تعسفية أو تمييزية بين المرتفعين؛ إذ إن أي انحراف عن ضابط المساواة يؤدي بالضرورة إلى إفراغ هذا المبدأ من محتواه القانوني وتعطيل فاعليته، مما يقوض ثقة الجمهور في حياد المؤسسات العمومية .

وعليه تترتب على تطبيق مبدأ المساواة عدة آثار وإيجابيات تتمثل في معالجة لها أهمها:

أولاً: رفض التمييز بين المنتفعين لاعتبارات سياسية

تحرص غالبية الدول على فتح المجال أمام جميع المواطنين دون أي تمييز بينهم في طلب الانتفاع من الخدمات للمرفق العام لأن المساواة في السياسة أعطت له أهمية بالغة وغرست فيه المساواة القانونية حتى يتمكن أي فرد من أفراد المجتمع تولي مناصب عليا في الدولة من خلال باب الترشح والانتخاب لعامة المواطنين شريطة أن يكونوا متماثلين في المراكز القانونية والقيود المحددة مسبقاً من قبل القوانين الناطمة للعملية الانتخابية⁹⁹.

وفي هذا الصدد، أجمعت التشريعات المقارنة على حظر كافة أشكال التمييز بين المرتفعين بناءً على انتماءاتهم السياسية أو الحزبية؛ حيث يُمنع منح مزايا تفضيلية لأنصار تيار معين، أو حصر تولي الوظائف العامة في أتباع حزبٍ ما دون غيره. وانطلاقاً من ذلك، حرص المشرع على وجوب احترام العقائد

⁹⁷ المادة 165 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المرجع السابق.

⁹⁸

⁹⁹ علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "قيود وضمانات"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 228.

والآراء السياسية للأفراد، وضمان عدم التفرقة بين معتققيها، وهو التوجه الذي كفلته نصوص دستورية عديدة أرسى دعائم حياد المرفق العام وتجدره من أية صبغة حزبية¹⁰⁰.

ثانياً: رفض التمييز بين المنتفعين لاعتبارات خاصة

لقد اندرجت هذه الأخيرة تحت طائلة الاعتبارات الدينية والجنس وذلك من خلال عدة مميزات وعناصر تندرج تحت الخطوات التالية:

أ. **رفض التمييز بين المنتفعين الاعتبارات الدينية:** فنجد بأن مبدأ المساواة قد اندرج تحت فكرة المعتقد الديني الذي يجد فيه العديد من أفراد المجتمع مبتغاهم في المرفق العام لكن لا بد من عدم الحرمان من الحقوق والحريات العامة لتولي الوظائف العامة وهذا ما أقرته أغلب الإعلانات العالمية والدساتير ولعل أولها الإعلان العالمي الفرنسي لحقوق الإنسان¹⁰¹.

فهو يقتضي عدم التمييز بين المواطنين في الالتحاق في الوظائف العامة، فكل شخص تتوفر فيه الشروط الضرورية حسب القوانين واللوائح يمكنه تقلد مناصب في هذه الوظائف.

وخير مثال على ما جاء به الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته الثانية منه "كل إنسان له حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون تمييز كالتمييز بسبب العنصر أو الدين"، وحتى أنه ذكر في المادة السابقة منه لجميع الأفراد الحق في التمتع بالحماية القانونية ضد أي تمييز¹⁰²، فالتمييز المنطقي لهذين المادتين جاء على أساس عدم التمييز بين الأفراد دينياً أي من دون التقييد أو التفضيل أو الابتعاد على كل أثر يوصل إلى تعطيل أو عدم الاعتراف بحقوق الإنسان وحرياتهم الأساسية التي يتمتعون بها من خلال ممارستهم مبدأ المساواة المنوطة بهم.

ب. **رفض التمييز بين المنتفعين لاعتبارات الجنس:** تجدر الإشارة إلى أن مبدأ المساواة هو عدم التمييز بين المنتفعين بخدمات المرفق العام استناداً لاعتبارات الجنس وذلك بهدف المساواة بين الرجل والمرأة والقضاء على جميع صور وأشكال التمييز ضدها في مجال الخدمات فلا يجوز للإدارة استبعاد المرأة من تولي مناصب في مجال الوظيفة العمومية¹⁰³.

100 عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر الطبعة الثانية جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008. ص....

101 صديقي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 39.

102 سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 471.

103 علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 230.

وبالتالي فهذا المبدأ ينتج عنه المساواة بين الجنسين باعتبار أن المرأة ركيزة المجتمع ولها حق التمتع بنفس الحقوق والواجبات التي يتمتع بها الرجل خاصة في المجال الإداري والاقتصادي والسياسي¹⁰⁴.

¹⁰⁴ صديقي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 43.

خلاصة الفصل:

نخلص في ختام هذا الفصل إلى أن مبدأي الحياد والمساواة يمثلان الركيزتين المتلازمتين اللتين تُبنى عليهما فكرة مشروعية الإدارة المعاصرة وصون الحريات في الجزائر. فقد أثبتت القراءة التحليلية للتطور الدستوري، وصولاً إلى تعديل 2020، أن الحياد الإداري يتجاوز مجرد الامتناع السلبي عن التحيز السياسي أو الحزبي، ليتكامل وظيفياً مع مبدأ المساواة النسبية التي تفرض معاملة المرتفقين والموظفين دون تمييز قائم على الجنس أو المعتقد متى تماثلت مراكزهم القانونية. إن تفعيل هذين المبدأين من خلال هيئات رقابية مستحدثة (كوسيط الجمهورية والسلطة المستقلة للانتخابات) يشكل الضمانة التطبيقية الحقيقية لأخلة المرفق العام، ونفي مظاهر الفساد والمحسوبية، بما يضمن صيانة دولة القانون وتحقيق المصلحة العامة

الفصل الثاني:

التكريس الدستوري لمبدأ الاستمرارية والتكيف

المرافق العمومية

تمهيد :

تقوم المرافق العامة على مجموعة من المبادئ الأساسية التي تضمن حسن سيرها وتحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها، والمتمثلة في إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة. ومن أبرز هذه المبادئ مبدأ الاستمرارية، الذي يفرض استمرار تقديم الخدمات العمومية بانتظام واطراد دون انقطاع، ومبدأ التكيف، الذي يقتضي قدرة المرفق العام على مواكبة مختلف التحولات والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية بما يضمن تحسين جودة الخدمات العمومية وفعاليتها. وقد حرص المشرع الجزائري على تكريس هذين المبدأين في الدستور وفي مختلف التشريعات المنظمة للمرافق العامة، باعتبارهما ضمانتين أساسيتين لتحقيق فعالية الإدارة واستجابة المرافق العامة لمتطلبات المواطنين. وانطلاقاً من ذلك، سنتناول في هذا الفصل دراسة مبدأ الاستمرارية من خلال بيان مفهومه وضمانات تطبيقه، ثم نتطرق إلى مبدأ التكيف بإبراز مفهومه وأهم تطبيقاته في تسيير المرافق العامة.

المبحث الأول: مبدأ استمرارية المرفق العام

ينبثق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد من جوهر دور الدولة ومؤسساتها، إذ يقوم على استدامة الخدمة دون انقطاع أو تذبذب؛ نظراً للارتباط الوثيق والحيوي بين نشاط المرفق العام وحياة الجماعة الوطنية. ويُعد هذا المبدأ بمثابة العصب الحيوي للمرفق العام، حيث يترتب على أي توقف فيه أضرار جسيمة بسلامة المجتمع. ولأن هذا المبدأ يتأثر بشكل مباشر بالمناخ السياسي والاجتماعي، فإنه يكتسي صبغة سياسية بارزة مقارنة بالقواعد القانونية الأخرى، وهو ما يفسر حدة الجدل القانوني والسياسي الذي يتجدد في كل مرة يلجأ فيها الموظفون العموميون إلى ممارسة حق الإضراب¹.

فمن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى تعريف مبدأ الاستمرارية (مطلب أول)، ثم الضمانات الواردة على مبدأ الاستمرارية (مطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف مبدأ الاستمرارية

يُقصد بمبدأ الاستمرارية وجوب سير المرافق العامة بشكل دائم ومنتظم دون انقطاع، لتلبية الحاجات العامة للمواطنين. فمن خلال هذا المطلب سنتطرق إلى تعريف مبدأ الاستمرارية (فرع أول)، ثم الأساس القانوني لمبدأ الاستمرارية (فرع ثانٍ).

الفرع الأول: تعريف مبدأ الاستمرارية

تتمحور الغاية الأساسية من إحداث المرافق العامة حول إشباع الحاجات الحية للمرتفقين، عبر تقديم خدمات نوعية ومستدامة تكفل نمطاً من الانتظام والاضطراد دونما انقطاع أو تعثر؛ إذ يغدو من غير المتصور موضوعياً شلل مرفق القضاء عن فض الخصومات، أو توقف مرفق الطاقة عن إمداد زبائنه، وتتسحب هذه الحتمية على قطاعات النقل والتعليم وسائر المرافق الحيوية. ولأجل ذلك، دأب القضاء الإداري على ترسيخ مبدأ الاستمرارية بوصفه ركيزة بنيوية يرتكز عليها القانون الإداري. ورغم التدخلات التشريعية المتواترة لتقنين

¹ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1995، ص 113-114.

هذا المبدأ في شتى مناحي النشاط الإداري، فإن إعماله يظل مستقلاً عن الوجود النصي، لكونه التزاماً تفرضه الطبيعة الوظيفية والذاتية للمرفق العام ذاته¹.

تستمد الإدارة مبرر وجودها من تلبية المتطلبات الأساسية للجماعة عبر آلية المرفق العام، الذي غالباً ما يستأثر بتقديم هذه الخدمات دون منافسة. وعليه، فإن انقطاع المرفق عن أداء مهامه لا يمثل مجرد إخلال بالتزام إداري، بل يشكل تهديداً مباشراً لمصالح المرتفقين لاستحالة إيجاد بدائل فورية. من رحم هذه الإشكالية، تبلورت قاعدة الاستمرارية والانتظام كأحد المبادئ الكبرى الحاكمة للقانون الإداري، لمنع أي توقف من شأنه الإضرار بالنظام العام.

ويجد مبدأ استمرار المرافق العمومية أساسه إما في المبدأ الدستوري والسياسي القاضي بوجوب استمرار الدولة، وإما في الاهتمام بالجانب الاجتماعي المتمثل في ضرورة تفادي الاضطرابات الاجتماعية على شكل ضمان².

ضمان استمرارية المرفق العام، تضافرت جهود كل من المشرع والقاضي الإداري؛ حيث تجلت الضمانات التشريعية في التقنين الصارم لآليات ممارسة حقي الإضراب والاستقالة، ووضع تدابير حماية للأموال العمومية. في المقابل، تبلورت الضمانات القضائية من خلال الاجتهادات المبتكرة للقضاء الإداري، لعل أبرزها تكريس نظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة لمواجهة الحالات الاستثنائية التي تهدد سير المرفق.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ الاستمرارية

إن تبرير مبدأ استمرارية المرفق العام يرتكز على مبدأ دستوري³، وهو تواجد الدولة، لهذا يجب على الدولة أن تعمل على ضمان سير مرافقها العامة بشكل دائم ومنظم، لأن غاية الغايات من هذه المرافق هي استهداف المصلحة العامة من خلال سن التشريعات المختلفة التي تكرس لهذا المبدأ.

¹ بن عتو علي، أثر جائحة كورونا على مبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07 العدد 01، 2020، ص 2702.

² عمار بوضياف، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 337.

³ بن عتو علي، المرجع السابق، ص 2704.

من هذا المنطلق سعت الجزائر إلى تكريس هذا المبدأ في مختلف تشريعاتها:

أولاً - التشريع الأساسي (الدستور):

نص الدستور الجزائري على مبدأ استمرارية المرافق العمومية في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة السابعة والعشرين في الفقرة الثانية كما يلي¹: "تقوم المرافق العمومية على مبدأ الاستمرارية التكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء ضمان حد أدنى من الخدمة".

من خلال هذه المادة الدستورية يتضح لنا أهمية ضمان استمرارية سير المرافق العامة دون انقطاع، ضرورة التكيف المستمر مع الظروف الطارئة التي تحول دون أداء هذه المرافق الخدمات العامة.

ثانيًا: التشريع العادي (القوانين):

لقد اعترف المشرع الجزائري للموظفين العموميين بممارسة حق الإضراب بنص المادة 36 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وأورد عليها قيودًا في ظل القانون المتعلق² بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب لسنة 1990³ والمعدل والمتمم سنة 1991⁴.

باستقراء المادة 33 مكرر من القانون رقم 91-27 والتي نصها كما يلي: "يشكل التوقف الجماعي عن العمل الناتج من النزاع الجماعي للعمل بمفهوم المادة 2 أعلاه، والذي يحدث خرقًا لأحكام هذا القانون، خطأ مهنيًا جسيمًا يرتكبه العمال الذين شاركوا فيه، ويتحمل المسؤولية الأشخاص الذين ساهموا فيه بنشاطهم المباشر.

¹ بن عتو علي، المرجع السابق، ص 2704.

² المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن إصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، 30 ديسمبر 2020، المادة 27.

³ الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 هـ الموافق 15 جويلية 2006م، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 46 صادر في 16 يوليو 2006م.

⁴ القانون رقم 90-02 المؤرخ في 10 رجب 1410 الموافق 6 فبراير 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 6 صادر في 07 فبراير 1990م.

وفي هذه الحالة، يتخذ المستخدم تجاه العمال المعنيين الإجراءات التأديبية، المنصوص عليها في النظام الداخلي، وذلك في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".¹

اعتبر المشرع أن التوقف الجماعي المدير عن العمل يُعد خرقاً سافراً لأحكام القانون ومساساً جوهرياً بمبدأ استمرارية المرفق العام، مما يُرتب المساءلة القانونية والتأديبية للمخالفين. ونظراً لكون الخدمات العمومية هي الأداة المثلى لتحقيق المصلحة العامة وكفالة حقوق المرتفقين، فقد كان لزاماً على المشرع التدخل استباقياً لترسانة من الآليات القانونية (الوقائية والردعية). وتهدف هذه الآليات إلى حماية المقصد الأسمى للإدارة، ألا وهو ضمان سير المرافق العامة في أداء مهامها بانتظام واضطراب، منأى عن أي شلل أو انقطاع.²

ونظراً لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة فقد تم تكريسه دستورياً من خلال المادة 90 من الدستور 2020 التي تنص أنه: "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين حسب النص الآتي: وأسير على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط للسير العادي للمؤسسات...".³ وأيضاً المادة 27 الفقرة 02 من ذات الدستور التي تنص على: "تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة".

المطلب الثاني: الضمانات الواردة على مبدأ الاستمرارية

بناءً على ما تقدم، يتبين أن كفالة استمرارية المرفق العام ليست مجرد التزام نظري، بل حتمية وظيفية تملحها ضرورة إشباع المصلحة العامة. ولتحصين هذا المبدأ وضمان نفاذه على أرض الواقع، تضافرت جهود المشرع والقاضي الإداري لإرساء منظومة متكاملة من الضمانات. وسنحاول من خلال هذا التقسيم تفصيل هذه

¹ القانون رقم 91-27 المؤرخ في 14 جمادى الثانية 1412هـ الموافق 21 ديسمبر 1991، يعدل ويتم القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 68، صادر في 25 ديسمبر 1991م.

² نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 280-55 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995، المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

³ المادة 90 من المرسوم الرئاسي رقم 442-20 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر العدد 82، صادرة في 30 سبتمبر 2020، ص 20.

الآليات تباعاً؛ حيث نستعرض في (الفرع الأول) الضمانات التشريعية، في حين نخصص (الفرع الثاني) لدراسة الضمانات القضائية

الفرع الأول: الضمانات التشريعية

تتجلى الضمانات التشريعية لمبدأ استمرارية المرفق العام في ثلاثة محاور رئيسية: تنظيم ممارسة حق الإضراب (أولاً)، وتنظيم ممارسة حق الاستقالة (ثانياً)، وحماية المال العام (ثالثاً).

أولاً: تنظيم ممارسة حق الإضراب

حظي حق الإضراب باهتمام بالغ في جُلّ النظم القانونية التي ارتقت به إلى مصاف الحريات الأساسية اللصيقة بالفرد، كامتداد طبيعي لحرية التعبير. وهو المسار الذي انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري عبر مختلف محطاته، وإن كان ذلك بنسب متفاوتة؛ ففي ظل دستور 1976، تم تكريس هذا الحق صراحةً بموجب الفقرة الثانية من المادة 61، التي نصت على أن) تخضع علاقات العمل في القطاع الاشتراكي لأحكام القوانين والتنظيمات المتعلقة بالأساليب الاشتراكية للتسيير، وفي القطاع الخاص، حق الإضراب معترف به وينظم القانون ممارسته .(ويُستشف من منطوق هذا النص أن المؤسس الدستوري آنذاك قد تبنى مقاربة مزدوجة؛ حيث أقر بحق الإضراب لمستخدمي القطاع الخاص، في حين استبعده ضمناً في القطاع العام (الاشتراكي).

وأيضاً دستور 1989¹ اعترف صراحةً بحق الإضراب في المرافق العامة ولكن في إطار القانون، وهذا ما نصت عليه المادة 54 منه حيث أن "الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون"، وهو نفس مضمون المادة 57 من دستور 1996²، وكذلك تعديل الدستور 2016 في مادته 71، وأخيراً التعديل الدستوري لسنة 2020³ الذي كرّس في نصوصه حق الإضراب، وذلك بنص المادة 70 منه "الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون".

¹ المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتضمن دستور 23 فيفري 1989، الصادر في 1 مارس 1989، ج ر العدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1989، ص 234.

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

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

وفي إطار التشريع صدر القانون رقم 02-90 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب¹، وهو أول قانون أقره المجلس الشعبي الوطني في هذا الصدد.

وقد أكدت المادة 36 من قانون الوظيفة العمومية 03-06² على أن هذا الحق يمارس في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما. والتي تنص على أنه: "يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما"، أي أن المشرع الجزائري اعترف صراحةً للموظف بممارسة حق الإضراب باعتباره حقاً دستورياً مكفولاً للموظف، وبالتالي لا يمكن المساس به لكن مع الحفاظ على ديمومة المرفق العام واستمراريته تحقيقاً للمصلحة العامة.

الفقرة الأولى: المقصود بالإضراب

يتحدد مفهوم الإضراب على أنه توقف إرادي جماعي عن العمل لمدة محددة أو غير محددة بغرض تحقيق مطالب مهنية أو اجتماعية دون رغبتهم في ترك وظيفتهم أو مناصبهم.

تأسيساً على ما تقدم، يظهر تعارضٌ عضوي وصدمة بنيوية بين ممارسة حق الإضراب ومبدأ الاستمرارية؛ إذ يستغل الموظفون حيوية الأنشطة المرفقية والأثر المباشر لخدماتها في حياة الأفراد كأداة ضغط استراتيجية لإجبار الإدارة على الامتثال لمطالبهم. وإزاء هذه الخطورة، تبنى القضاء الإداري الفرنسي في مرحلته التاريخي الأول موقفاً راديكالياً متشدداً لحماية ديمومة المرفق العام؛ فأسقط الشرعية عن الإضراب — حتى وإن كان المرفق مداراً عن طريق الامتياز — مكيفاً إياه بأنه ليس مجرد خطأ شخصي، بل انتهاك صارخ للقوانين والأنظمة، ونقضٌ صريح للرابطة التنظيمية (أو العقدية سابقاً) التي تجمع الموظف بالدولة، الأمر الذي رتب بموجبه جواز الفصل الفوري للمضربين دون الحاجة للالتزام بالضمانات التأديبية المقررة³.

¹ قانون رقم 02-90 مؤرخ في 06 فبراير 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بقانون رقم 27-91 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991.

² الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، صادرة بتاريخ 16 يوليو 2006، ص 3.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ج 5، ط 4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 458-459.

الفقرة الثانية: شروط ممارسة حق الإضراب في التشريع الجزائري

انتقل المشرع الجزائري في هندسته لحق الإضراب من مرحلة الاعتراف النظري إلى مرحلة الضبط الإجرائي الصارم؛ وهو ما تجسده أحكام القانون رقم 02-23 المؤرخ في 25 أبريل 2023 المتعلق بممارسة حق الإضراب والوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها. إذ وضع المشرع جملة من القيود والشروط الموضوعية والشكلية التي يتوقف عليها توصيف الإضراب بـ'المشروع'. وتحصيلاً للقيمة العملية لهذه النصوص، تبرز الأهمية البالغة للاجتهاد القضائي الجزائري، الذي نهض بدور محوري في تكيف وقائع النزاعات الجماعية، وفصل بصرامة في طبيعة المسؤولية المترتبة على خرق تلك الشروط القانونية.

أ - استنفاد إجراءات التسوية الودية

يؤكد هذا الشرط على أنه لا يُشرع في الإضراب إلا بعد التأكد من فشل محاولات التسوية الودية والقانونية والرضائية والاتفاقية، والمتمثلة في الوساطة والمصالحة. ففي الوساطة يقوم وسيط بإقناع الأطراف المتنازعة حول حل وسط، ويقترح حلاً للنزاع بعد سماعه للطرفين، ويدعوهم إلى قبول الحل الذي اقترحه، كما أنه يمكن اللجوء للتحكيم الذي يتم باتفاق طرفي النزاع، ويمنع اللجوء إلى الإضراب، أو يتم توقيفه إذا تم الشروع فيه، حيث نصت المادة 25 من القانون رقم 90 - 02 بأنه: "لا يمكن اللجوء إلى ممارسة الإضراب، ويوقف الإضراب الذي شُرع فيه بمجرد اتفاق الطرفين في الخلاف الجماعي في العمل على عرض خلافهما على التحكيم"، لأن قرار التحكيم يفرض تطبيقه والالتزام به من قبل الطرفين وفق نص أحكام المادة 13 الفقرة 02 من القانون رقم 90 - 02 ، وذلك لأن أمر اللجوء إليه يفقد المتنازعين هذه الحرية، ويلزمهم مسبقاً بالامتناع لقرار التحكيم والالتزام به وتنفيذه¹.

¹ عبد الوهاب برتمية، مداخلة بعنوان مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الإضراب، بطاقة مشاركة في الملتقى الدولي المرسوم بـ: المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته وأداة لخدمة المواطن (دراسة قانونية وعلمية)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ص 15.

ب - موافقة جماعة العمال على الإضراب

ويقصد بهذا الشرط إضفاء الطابع الديمقراطي على قرار التوقف الجماعي عن العمل، بحيث يكون وليد الإرادة الحرة والواعية لأغلبية الجماعة العمالية، نأياً به عن مظاهر الإكراه، أو الضغط، أو القرارات الانفعالية الارتجالية. ويتجسد ذلك إجرائياً في وجوب انعقاد جمعية عامة انتخابية تضم نصف تعداد العمال على أقل تقدير (شرط النصاب)؛ حيث يعبر المرتفقون والعمال عن موقفهم عبر آلية الاقتراع السري. ويشترط لنفاذ هذا القرار ومشروعيته القانونية أن يحوز على الأغلبية المطلقة لأصوات العمال الحاضرين، وهو ما كرسته صراحة أحكام التشريع الحالي رقم 23-18 المتعلق بكيفيات ممارسة حق الإضراب، كضمانة لجدية المطالب المهنية.

ج - الإشعار المسبق بالإضراب

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

د - ضمان أمن وسلامة أماكن ووسائل العمل

ومفاد هذا الشرط، في عدم احتلال أماكن العمل بالقوة، وذلك باتخاذ كافة الاحتياطات والإجراءات اللازمة، لضمان المحافظة على وسائل وأدوات، وأماكن العمل، وعدم تعريضها لأية أضرار، أو تخريب، أو إتلاف، أو مساس بالأماكن العقارية، والمنقولة، والمنشآت التابعة للمستخدم¹.

¹ عبد الوهاب برتمية، المرجع السابق، ص 15.

هـ - ضمان الحد الأدنى من الخدمات

وهذا الضمان يمس ديمومة المرفق أو الأنشطة الاقتصادية الحيوية أو تموين المواطنين أو المحافظة على المنشآت والأموال الموجودة وهذا حسب نص المادة 37 من قانون رقم 90-02. وقد حددت المادة 38 المجالات التي شملتها هذه الحالة والتي ترتبط أساسًا بالمصالح الحيوية للمواطنين ويحدد الحد الأدنى للخدمة في إطار الاتفاق أو الاتفاقية الجماعية، أو السلطة الإدارية المعنية بعد استشارة ممثلي العمال، ويعتبر امتناع العمال عن أداء الحد الأدنى للخدمة بمثابة خطأ مهني جسيم يستوجب التسريح وهذا حسب نص المادة 33 من قانون رقم 90¹-02.

و - موانع اللجوء إلى الإضراب

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

1. القضاة.

2. الموظفين المعيّنين بمرسوم أو الموظفين الذين يشغلون مناصب في الخارج.

3. أعوان مصالح الأمن.

4. الأعوان الميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية.

5. أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية.

6. الأعوان الميدانيين العاملين في الجمارك.

¹العبد غريزي - عبد الحليم ميموني، حق الإضراب وأثاره على المرافق العامة في التشريع الجزائري، جامعة سوسة، تونس، ص 110+.

7. عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون¹.

ثانيًا: تنظيم ممارسة حق الاستقالة

مؤدى هذا الفرع أن الاستقالة هي إحدى الحقوق المعترف بها للموظف كما تؤكد المادة 217 من قانون الوظيفة العمومية، ولكنه حق يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها كما تصرح به المادتان 218-219 من نفس القانون. فلا يكون ذلك إلا بتقديم طلب كتابي يعلن فيه الموظف إرادته الصريحة في قطع العلاقة مع الإدارة بصفة نهائية يرسله إلى السلطة المخوّل لها صلاحية التعيين مع احترامه للسلم الإداري في ذلك. ولكن هذا لا يحول دون أداء واجباته المرتبطة بمهامه إلى غاية صدور قرار هذه الجهة.

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

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

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

وبالتالي فالأكيد أن إنهاء الخدمة لا يكون إلا بالاستقالة المقبولة بصفة قانونية التي تنهي صفة الموظف، ويمكن لهذه السلطة أن تؤجل الموافقة على الطلب لشهرين (بعد انتهاء أجل شهرين الأول لاتخاذ القرار) وهذا للضرورة الملحة لمصلحة. وبانتهاء الأجل الثاني تصبح الاستقالة فعلية².

¹ نص المادة 43 من القانون رقم 90-02 مؤرخ في 10 رجب عام 1410 الموافق 6 فبراير سنة 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، جريدة رسمية العدد 06، ص 235.

² بالميدي إبراهيم، مبدأ استمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الأول، 2016، ص 124.

ثالثاً: حماية المال العام

نصّ المشرع الجزائري في تعديله الدستوري لسنة 2020 على أملاك الدولة في المادة 22، والتي سمّاها بـ "الأملاك الوطنية"، ويعني بها تلك الأملاك العمومية والخاصة التي تمتلكها كل من الدولة والولاية والبلدية ويتم تسييرها طبقاً للقانون، أيضاً عرّفها المادة 688¹ من القانون المدني بنصها: "تعتبر أموالاً للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة، أو لإدارة، أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري، أو لمؤسسة اشتراكية، أو لوحدة مسيرة ذاتياً أو لتعاونية داخلية في نطاق الثروة الزراعية".

ولحماية أملاك الدولة وتطبيق مبدأ الاستمرارية خصّ المشرع الجزائري الأملاك العمومية بثلاثة أنواع من الحماية هي: الحماية المدنية والحماية الجزائية والحماية الوقائية.²

الفقرة الأولى: الحماية المدنية

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

والأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز ماعدا المساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وتخضع إدارة الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة فيها وعدم التصرف".³

¹ بن أعراب محمد، محاضرات في مقياس الأملاك الوطنية، ملقاة على طلبة السنة الثالثة، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، 2014-2015، ص من 23 إلى 31.

² القانون 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 30-90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد 44، ص 10.

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

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

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

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

- المادة 636 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "فضلاً عن الأموال التي تنص القوانين على عدم جواز الحجز عليها، لا يجوز الحجز على الأموال الآتية: الأموال العامة المملوكة للدولة، أو الجماعات الإقليمية، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك."¹

الفقرة الثانية: الحماية الجزائية

يتحدد مفهوم الحماية في توقيع عقوبات على كل من يمس بأموال الدولة، وقد نص المشرع الجزائري على عقوبات مشددة على كل مساس بأموال الدولة، حيث نصت المادة 136 من القانون 30-90² على: "يعاقب على كل أنواع المساس بالأموال الوطنية كما يحددها هذا القانون طبقاً لقانون العقوبات"، والمادة 119 مكرر من قانون العقوبات أيضاً تنص على: "يعاقب بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج، كل موظف عمومي في مفهوم المادة 2 من القانون 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تسبب بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة وضعت تحت يده سواء بحكم وظيفته أو بسببها.

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

² المادة 67 من القانون 30-90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد 52، ص 1661.

الفقرة الثالثة: الحماية الوقائية

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

- الالتزام بصيانة الأملاك الوطنية العمومية الذي تفرضه القواعد القانونية الخاصة، والتي تخضع لها الهيئة أو المصلحة المسيّرة، وكذلك الجماعة العمومية المالكة في حال القيام بإصلاحات كبيرة¹.

- جرد الأملاك الوطنية: ونعني به التسجيل الوصفي والتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية²، وقد جاء المرسوم التنفيذي 91-455 ليحدد أشكال، وكيفيات وشروط القيام بعملية الجرد والذي ألزم كل المؤسسات العمومية بإمسك دفاتر الجرد عن كل الأموال العقارية الموجودة بحوزتها³.

- الالتزام بنظام المحافظة: إلى جانب نظام الاستعمال والذي يخول للسلطة الإدارية المكلفة بالمحافظة على الأملاك الوطنية العمومية.

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

الفرع الثاني: الضمانات القضائية

تعرضنا لدراسة الضمانات التشريعية سابقاً، وسنتطرق هنا إلى الضمانات القضائية والتي هي من صميم القضاء الإداري وضعها من أجل حماية ديمومة المرفق العام وسيره بانتظام واطراد، وتتمثل في نظريتين؛ وهما نظرية الظروف الطارئة (أولاً)، ونظرية الموظف الفعلي (ثانياً).

¹ المادة 08 من قانون 30-90 من قانون الأملاك الوطنية، نفس المرجع.

² المرسوم التنفيذي 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المتعلق بجرد الأملاك الوطنية، ج ر العدد 60، ص 2343.

³ المادة 68 من القانون 30-90 من قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

أولاً: نظرية الظروف الطارئة

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

عقب الحرب العالمية الأولى ارتفعت أسعار الفحم ارتفاعاً كبيراً إلى درجة أن شركة الإضاءة في بوردو وجدت أن الرسوم التي تتقاضاها لا تغطي نفقات الإدارة ولهذا طلبت من السلطة رفع السعر ولكن السلطة رفضت وتمسكت بتنفيذ عقد الالتزام، وبلغ الأمر مجلس الدولة فإذا به يقرر مبدأً جديداً استمدته من دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد مفاده أنه إذا وجدت ظروف لم تكن في الحسبان وقت التعاقد وكان من شأنها زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق الملتزم إلى حد الإخلال بتوازن العقد إخلالاً جسيماً فللملتزم الحق في أن يطلب من الإدارة ولو مؤقتاً المساهمة في الخسائر¹.

لقد جمع فقهاء الجزائر في تعريفهم لنظرية الظروف الطارئة بين تعريف القضاء الفرنسي وتعريف القضاء المصري، حيث نجد أن المشرع الجزائري في تطبيقاته لهذه النظرية حذا حذو المشرع المصري وذلك في نص المادة 107 من القانون المدني الجزائري التي تقتضي: "يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبحسن نية".

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

غير أنه إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي وإن لم يصبح مستحيلاً صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للقاضي تبعاً

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 466.

للظروف وبعد مراعاة لمصلحة الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، ويقع باطلاً كل اتفاق على خلاف ذلك.¹

يتبين لنا من خلال هذه المادة أن القاضي الإداري الجزائري أخذ بنص هذه المادة في أحكامه الخاصة بهذا الموضوع وأعطى في نفس الوقت السلطة التقديرية لاجتهاده في تقييم الظروف الطارئة².

ثانياً: نظرية الموظف الفعلي

تُنسب هذه النظرية تاريخياً إلى الفقيه الفرنسي غاستون جيز ، الذي يرجع إليه الفضل في استنباط أحكامها وصياغة معالمها من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، حتى غدت وثيقة الارتباط باسمه. والموظف الفعلي (أو الواقعي) هو كل شخص يتدخل لممارسة اختصاصات وظيفة عامة دون أن يكون مؤهلاً لها قانوناً؛ إما نتيجة صدور قرار تعيين معيب شابه البطلان، وإما نتيجة ظروف استثنائية قاهرة كالحروب والثورات والأزمات التي تؤدي إلى غياب أو اختفاء الموظفين الشرعيين.

وتأسيساً على ذلك، استقر الفقه والقضاء الإداري على إضفاء مشروعية استثنائية على تصرفات هذا الموظف، مُميزاً بصرامة بينه وبين (مغتصب السلطة) الذي يمثل توغله جريمة جزائية تبطل معها أعماله بطلاناً مطلقاً. وقد أسس القضاء هذه المشروعية في الفترات العادية على (نظرية الظاهر) حمايةً لحسن نية الأفراد واستقرار المراكز القانونية، بينما أسسها في الفترات غير العادية على حتمية درء خطر شلل الخدمة العمومية وتجسيدهاً لسلامة التصرفات الصادرة عنه، والتي تتجلى أبرز آثارها فيما يلي³:

¹ الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، مرجع سابق.
² بن زعباط حورية - لوط عائشة، مبدأ استمرارية المرفق العام في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، 2018-2019، ص 59.
³ عبد السلام ازدي، مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار في التشريع الجزائري والمقارن، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية والمالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 1979، ص 29 إلى 31.

الفقرة الأولى: الظروف العادية

أرجع القضاء ذلك استناداً إلى الوضع الظاهر ومن ثم فلا يعتبر الموظف غير مختص إلا إذا كان تعيينه باطلاً معقولاً يعذر الجمهور إذا لم يدرك سبب بطلانه، بصرف النظر عما إذا كان الموظف ذاته حسن النية أو سيئ النية، لأن الاستثناء شرع لمصلحة الجمهور¹.

الفقرة الثانية: الظروف الاستثنائية

تبلورت معالم نظرية الظروف الاستثنائية في أحضان الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، حيث بزغت بدايةً تحت مسمى 'سلطان الحرب' غداة الحرب العالمية الأولى. ومع اندلاع الحرب العالمية الثانية، أعاد القاضي الإداري الفرنسي أعمال التكيف ذاته، ليتأكد فقهيًا وقضائيًا أن النطاق الإجرائي لهذه الظروف لا ينحصر في الحالات العسكرية المحضة، بل يمتد ليستوعب شتى الأزمات السياسية، والاقتصادية، والاضطرابات الداخلية الجسيمة.

وفي ظل هذه البيئة الاستثنائية، قد يترتب على انهيار أو اختفاء السلطات الشرعية خطرٌ داهم يهدد المرافق العمومية الحيوية بالشلل التام؛ الأمر الذي يبرر قيام آحاد الأفراد (المواطنين) بمباشرة اختصاصات وظيفية محددة تلقائياً، تلبيةً لحتمية سير الخدمة العمومية ونيايةً عن السلطات الغائبة. وبناءً على هذا التصور الخلاق، يغدو الأساس القانوني الفلسفي الذي تستند إليه نظرية الموظف الفعلي في هذه الفرضية هو 'فكرة الضرورة الملجئة' (حالة الضرورة)، وليس 'فكرة الأوضاع الظاهرة' التي تحكم الفترات العادية².

المبحث الثاني: مبدأ التكيف (التطوير) في المرفق العام

تقع على عاتق القائمين على إدارة المرافق العامة مسؤولية مواكبة التحولات، بل والالتزام بالتنبؤ بالمتغيرات المستقبلية وفقاً لقواعد التخطيط والاستشراف، بغية مواجهتها بالآليات الكفيلة بتحقيق المنفعة العامة. وبقراءة تحليلية لمرامي مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير (مبدأ التكيف)، نجد أنه يمثل في جوهره امتداداً

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، د ط، مصر، 1986، ص 407.
² فرحات نادل حميد المساعد، الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة آل البيت المملكة الأردنية الهاشمية، ص 201، تم فحص الموقع www.oad.edu.bh يوم 10 /05/ 2026 على الساعة 22:30.

حتمياً وصنواً لمبدأ الاستمرارية؛ إذ يمنح هذا المبدأ السلطة الإدارية مكنة إجراء التعديلات اللازمة على القواعد المنظمة للمرفق أو آليات تشغيله كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، مستندةً في ذلك إلى الطبيعة التنظيمية واللائحية التي تحكم علاقة المرتفقين بالمرفق. وتأسيساً على هذا المقتضى المنهجي، سنعمد إلى تبيان هذا المبدأ من خلال تحديد مفهوم مبدأ التكيف في (المطلب الأول)، على أن نُفرد (المطلب الثاني) لاستعراض تطبيقاته العملية

المطلب الأول: تعريف مبدأ التكيف

يتمحور جوهر هذا المبدأ حول تمكين المرفق العام من كفالة الغاية الحميدة التي أنشئ من أجلها وإشباعها على النحو الأكمل، عبر إضفاء مرونة قانونية تتيح له مواكبة شتى التحولات المحيطة بنشاطه. فإذا ما طرأ تبدلٌ في البيئة السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية التي تزامنت مع نشأة المرفق وهندسته الأولى، أو بدا للسلطة الإدارية —من واقع الممارسة العملية— أن تطوير أساليب تشغيل المرفق من شأنه الرفع من جودة أدائه وعصرنة كفاءته؛ فإنها تملك كامل الصلاحية بموجب سلطتها التقديرية لإجراء هذا التغيير، تلبيةً لمقتضيات المصلحة العامة المتطورة¹.

ومن منطلق مبدأ قابلية المرافق العامة لتغيير وتبديل لا يجوز للموظفين العموميين والمتعاقدين مع الإدارة الادعاء بفكرة الحق المكتسب للمحافظة على أوضاعهم القانونية دون تغيير أو تبديل، في شغل الموظفين في الإدارة مركزاً قانونياً عاماً، حيث تملك السلطة العامة تعديل نظامهم دون أن يمتلكوا الادعاء بفكرة الحق المكتسب للمحافظة على النظام الوظيفي الذي عُيّنوا في ظله ولو أصبحوا عمالاً خاضعين لقانون العمل.

للإدارة حق تعديل العقود الإدارية بإرادتها المنفردة دون أن يحتج المتعاقد مع الإدارة بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" لأن الطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وتعلقها بتحقيق المصلحة العامة، تقتضي ترجيح كفة

¹ عبد الباسط، محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري (الطابع الاستثنائي لنظام الوقف وشروطه - أحكام الوقف)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013. ص 223.

الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، ومن مستلزمات ذلك أن لا تنقيد الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وتتمكن من تلبية التغير المستمر في المرافق العامة التي تديرها.

وسلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية أثناء تنفيذها تشمل جميع العقود الإدارية دون حاجة إلى نص في القانون أو شرط في العقد، وقد اعترف القضاء والفقه الإداري بهذه الفكرة على أن لا يمس هذا التعديل النصوص المتعلقة بالامتيازات المالية للمتعاقد، وقد استقر القضاء والفقه على مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل أيًا كان نوعها.

وأما المنفعين من الخدمات المقدمة من قبل المرفق العام، فلا يجوز لهم الاحتجاج بالحقوق المكتسبة والمعارضة لسلطة التعديل، لأنهم يوجدون في وضعية نظامية ومركز تنظيمي إزاء خدمات المرفق العام، فهم لا يملكون حقًا تمكنهم من معارضة الإدارة في سلطة التعديل¹.

بما أن مبدأ قابلية المرفق العام للتكيف والتطور له أهمية بالغة، تعيّن علينا توضيح المقصود به، وذلك باختلاف الجهة التي عُيّنت به تشريعًا، وفقها، لأنه من المبادئ المسلّم بها².

لبيان المقصود من مبدأ قابلية المرفق العام للتكيف، نوضح التعريف التشريعي في "الفرع الأول"، ثم التعريف الفقهي في "الفرع الثاني".

الفرع الأول: التعريف التشريعي

إن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتكيف، من المبادئ القانونية العامة، والتي لها مكانة ضمن مبدأ المشروعية. ولقد نص المشرع الجزائري بشكل صريح على مبدأ قابلية المرفق العام للتكيف، ولكن من غير تعريف دقيق له.

¹ أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، تنظيم المرافق العامة، دار الراية، الأردن، 2016، ص 70-71.
² محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي، لبنان، 2003م، ص 319.

نصت المادة 06 من المرسوم رقم 88-131 على "تسهر الإدارة دومًا على تكييف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت خدمة المواطن خدمة جيدة"¹.

وكذلك جاء النص على "يجب على الإدارة حرصًا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرًا عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها وتخفيف دوائر عملها... ويجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دومًا مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير"².

وأورده المشرع الجزائري كذلك في نص المادة 209، في تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، فأشار إليه، وجاء فيها: "تخضع اتفاقيات تقويضات المرفق العام..... إلى مبادئ... منها قابلية التكيف"³، وكذلك عندما نص على دور المرصد الوطني في تحسين الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة، وضمان تكييف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية⁴.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي

بعد أن بيّنا موقف التشريع وموقف القضاء من خلال إقراره لمبدأ قابلية المرفق العام للتكيف من خلال النصوص القانونية، والأحكام القضائية الصادرة بهذا الصدد، ثم جاء الفقه فأبان حدوده وحدّد معالمه⁵.

سنحاول إعطاء نظرة موجزة للفقه المقارن والفقه الجزائري كما يلي:

عرّفه الدكتور عدنان عمر: تعني قاعدة تكييف المرافق العامة مع الظروف والمستجدات قابلية نشاط المرفق للتعديل والتغيير وفقًا لما يحدث من تغير في الخدمة المقدمة والمنتهجين من خدماتها، وقد تكون الظروف

¹ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم (88-131) المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27 المؤرخة في 06-07-1988.

² المادة 21 المرسوم التنفيذي رقم (88-131)، المرجع نفسه.

³ المرسوم الرئاسي رقم (15-247)، المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015، ص 46.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم (03-16)، المؤرخ في 07-01-2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 02 المؤرخة في 13-01-2016، المواد من 03 إلى 07.

⁵ مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 350.

سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية أو مالية أو قانونية، والتي تؤثر في نشاط المرفق العام سواء كانت ظروف داخلية أو خارجية¹.

يلاحظ على هذا التعريف أنه يحتوي على بعض عناصر وأغفل بعضها، فأتى بعنصر الهدف وهو تحقيق المصلحة العامة وعنصر المحل، وهو المرفق العمومي، وأغفل العنصر الثالث وهو الشخص القائم عليه، أي الشخص العام الذي عنده المكنة للقيام بذلك.

وعرّفه الدكتور مصطفى زيد أبو فهمي، بأنه "تطور وتغير طرق وأساليب التي يتم بها إشباع هذه الحاجة الجماعية ومن ثم فإن القواعد القانونية المنظمة للمرفق يجب أن تكون قابلة للتغيير والتعديل في أي وقت طبقاً لما تقتضيه المصلحة العامة"².

نلاحظ أن التعريف يكتنفه الغموض بالمصطلحات الفضفاضة، فعنصر المرفق العام، يكتنفه من الغموض بعدم تحديده وإنما القول بالحاجة الجماعية، وكذا عبارة القواعد القانونية.

أما في الفقه الجزائري نجد الدكتور عمار بوضياف، عرّفه بأنه "التغيير في قواعد المنظمة للمرفق العام وأسلوب إدارته"³. من الملاحظ على هذا التعريف أنه يعتريه غموض، فيما يتعلق بالهدف بعد ذكره، وكذلك المرفق أهو مرفق عام أم خاص، وكذلك الشخص القائم بالعملية، ومن مزاياه أنه ذكر وركز على تغيير أسلوب الإدارة الذي يعد من أهم الأمور بالنسبة لمبدأ التكيف.

وقد عرّفه الأستاذ أمين بوسماح بأنه "عبارة عن مجموعة من السياسات الإصلاحية تهدف إلى تكيف مهام وهيئات الجهاز الإداري وذلك يعود إلى فعالية المرفق العام وأهميته في المجال الاقتصادي والاجتماعي وأنه من متطلبات الدولة العصرية"⁴.

¹ عدنان عمر، مبادئ القانون الإداري "التنظيم والنشاط الإداري دراسة مقارنة، المطبعة الحديثة كلية الحقوق، جامعة القدس فلسطين، 2010، ص 148.

² مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 350.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1123، ص 211.

⁴ محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص 229.

المطلب الثاني: التطبيقات الواردة على مبدأ التكيف

تعتبر سلطة الإدارة في تغيير وتعديل المرافق العامة ليست مطلقة، وإنما عليها قيود يجب توفرها، وهذه القيود هي كما يلي:

- 1- يجب أن يكون أثر قرار التغيير والتبديل بالنسبة للمستقبل فقط وبناءً على هذا فإن قرار تعديل تعريف الرسوم بالنسبة لاستهلاك الكهرباء لا يشمل إلا الخدمات التي تمت بعد صيرورة القرار النافذ.
- 2- يجب على الإدارة أن تتوخى من التعديل تحقيق مصلحة عامة، حيث ذلك القيد العام الذي يهيمن على كل تصرفاتها، والذي تصبح تصرفاته تعسفية ومشوبة بعيب الانحراف.

الفرع الأول : أسلوب الإدارة المباشرة:

حسب هذا الأسلوب، فإن الإدارة تتولى إدارة المرافق العامة بصورة مباشرة مستهدفاً بذلك وسائلها الخاصة من أشخاص وأموال، كما تستخدم في ذلك وسائل القانون العام، والموظفون العاملون في هذه المرافق هم موظفون عموميون والأموال أموال عامة، وأن العقود التي تبرمها هذه المرافق عقود إدارية والقرارات الصادرة عن هذه المرافق هي قرارات إدارية وتستخدم امتيازات القانون العام، ويعتبر هذا الأسلوب هو الوسيلة الأساسية والتقليدية لإدارة المرافق العامة الإدارية سواء أكانت مركزية أم محلية، فهو الأسلوب الشائع لمثل هذه المرافق، مثل مرفق الأمن والدفاع والقضاء¹.

حيث يعتبر هذا الأسلوب من الأساليب القديمة لإدارة المرافق العامة والذي حقق تقديم الخدمات العامة للمجتمع ويعني هذا الأسلوب أن تتولى الإدارة سواء كانت مركزية أو لامركزية القيام بالنشاط الإداري لنفسها ولحسابها وتتولى تنظيم المرفق العام وتشغيله وتعيين موظفيه وتمويله وتحمل مخاطر التشغيل والأضرار التي يسببها المرفق للغير.

¹ مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2012، ص 347.

ويلاحظ على أن أسلوب الإدارة المباشرة أنه يصلح لإدارة المرافق العامة الوطنية والمحلية والتي تشبع حاجاته وتقدم خدمات أساسية في المجتمع وهي مرافق يصعب في الغالب تحديد المنفعين منها لأن خدماتها تشمل كافة سكان الدولة، من حيث لا يصلح تطبيق هذا الأسلوب على بعض المرافق العامة الصناعية والتجارية¹.

الفرع الثاني : أسلوب المؤسسة العامة:

المؤسسة العامة هي شخص معنوي عام يتمتع بالشخصية المعنوية العامة لإدارة مرفق عام في الدولة... ويقوم أسلوب المؤسسة العامة على أن يُخصَّص لإدارة بعض المرافق هيئات إدارية تُمنح شخصية معنوية عامة متميزة عن شخصية الدولة وعن الأشخاص الإقليمية الأخرى وتتمتع بنوع من الاستقلال المالي والإداري.

وأساس اختيار هذا الأسلوب لإدارة المرافق العامة هو الرغبة في توفير قدر من المرونة في إدارة المرافق العامة وخاصة المرافق العامة التجارية والصناعية وتحريرها من القيود والإجراءات الإدارية والمالية المتبعة في أسلوب الإدارة المباشرة².

ومن أهم الأسباب والمبررات التي أدت إلى أخذ السلطة الإدارية بأسلوب المؤسسة العامة لإدارة المرافق العامة:

- أن المؤسسة العامة في أحيان معينة تقابل جماعة متميزة من الأفراد لها مصالح متميزة عن المصلحة العامة.
- إن المؤسسة العامة في أحيان أخرى لا تقابل أي جماعة إنسانية متميزة ولا تعدو أن تكون مجرد أسلوب فني لتحقيق أغراض متنوعة.

- أن المؤسسة العامة في بعض الأحوال يكون الباعث على إنشائها هو الحاجة إلى تمكين الإدارة في ممارستها لنشاط معين من استخدام الأساليب التي تستخدمها المشروعات الخاصة نظرًا لتماثل النشاط في الحالتين³.

¹ مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص 352.

² نواف كنعان، مرجع سابق، ص 351-352.

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 213.

فيلاحظ أنه لا يوجد نظام قانوني موحد يمكن أن يسري على كافة أنواع المؤسسات العامة في الدولة وإنما هناك ثمة تعدد في الأنظمة القانونية التي تحكم المؤسسات العامة نابع من تنوع وتعدد المؤسسات المعنية بها.

وبالرغم من ذلك فإنه يوجد قدر من التنظيم القانوني الموحد والمشارك فيما بين المؤسسات العامة على اختلاف أنواعها وهو التنظيم الذي يحدد صفة الشخص المعنوي العام.

وبالنسبة لإنشاء المؤسسات العامة في الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء الإداريين إن إنشاء المؤسسة العامة يتم بموجب القانون واعتبارات متعددة وهي:

- إن إنشاء المؤسسة يمثل انتزاع هيئة عامة من سلطة مركزية برئاسة تابعة لها لا بد له من سند قانوني ولكون السلطة التشريعية هي السلطة المختصة بالموافقة على ميزانية الدولة فهي التي تعطي خسائرها المحتملة وألن إنشاء بعض المؤسسات العامة يترتب عليه تقييد حريات الأفراد ونشاطهم الأمر الذي يقضي أن يكون مثل هذا الإنشاء مستنداً للقانون.

الفرع الثالث : أسلوب امتياز المرافق العامة:

يُقصد بهذه الطريقة أن تعهد الإدارة (الدولة) أو أحد الأشخاص العامة الإقليمية إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة لا تتجاوز 99 سنة بواسطة عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته في مقابل تقاضي رسوم من المنفعين بخدمات هذا المرفق العام¹.

ويتم استخدام أسلوب امتياز المرافق العامة بموجب عقد إداري يسمى عقد امتياز يتم إبرامه بين طرفين أحدهما الإدارة وثانيهما الشخص الطبيعي أو المعنوي الخاص وترتيباً على ذلك فإن الأصل في إدارة أي مرفق عام بأسلوب الامتياز يتم بموجب قانون يحدد الشروط المتعلقة بتنظيم سير أعمال المرفق العام وكيفية تقديمه للخدمات العامة وتحديد كلا من الحقوق وامتيازات بين طرفي العقد أما الحقوق والالتزامات المتبادلة التي تترتب

¹ مصلح ممدوح الصرايرة، المرجع السابق، ص 350.

على عقد الامتياز والمرافق العامة فتشمل التزامات وحقوق خاصة وهي تمثل في مجملها حقوق الإدارة مانحة الامتياز.

- التزامات مصدرها عقد الامتياز: وتشمل التزامات حامل الامتياز بتنظيم وتشغيل المرفق العام محل الامتياز طيلة مدة الامتياز وفقاً للشروط الواردة فيه ومن أهمها التزامه بالقيام بأعمال التي تضمن تنفيذ عقد الامتياز وهذا يتطلب أن توفر الإدارة مانحة الامتياز كافة الوسائل المادية والقانونية لحامل الامتياز لمساعدته على أداء دوره في تقديم الخدمة العامة حتى نهاية عقد الامتياز¹.

- التزامات مصدرها المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، فحامل الامتياز ملزم بمبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق العام دون ميز وملزم بتقديم الخدمة العامة بصورة منتظمة ودون توقف ذلك حتى يستجيب المرفق العام لمقتضيات الحياة المتغيرة.

- التزامات مصدرها القوانين والأنظمة المبرمة: ومن أهمها احترام القوانين والأنظمة لأن ذلك يعتبر ضمان لأداء المرفق العام للخدمات الخاصة به بشكل منتظم في إطار هذه القوانين.

وترتيباً على هذه الامتيازات تجاه حامل الامتياز لا يجوز التحلل منها إلا في حالة القوة القاهرة والتي تجعل تنفيذ العقد مستحيلاً وليس مُرهقاً وبالتالي استحالة استمرارية سير المرافق العامة وانقطاع الخدمة التي يقدمها، وإخلال حامل الامتياز بأي التزام يجعله يتعرض توقيع جزاءات وهي عبارة عن غرامات مالية.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 223.

خلاصة الفصل :

تأسيسًا على ما تم تدارسه، يُستنتج أن المرافق العامة تشكل الركيزة الديناميكية التي تجسد وجود الدولة وتكفل إشباع الحاجات المتطورة للمواطنين، حيث يرتبط نجاحها بنيويًا بالتكامل بين مبدئين أساسيين في القانون الإداري؛ أولهما مبدأ الاستمرارية الذي يفرض ديمومة الخدمة العمومية بانتظام واطراد لمنع شلل الحياة الاجتماعية، وهو ما حصّنه المشرع والقاضي الإداري بترسانة من الضمانات الصارمة والنظريات الاستثنائية (كالظروف الطارئة والموظف الفعلي) لضبط الحقوق الدستورية كالإضراب والاستقالة وحماية المال العام؛ وثانيهما مبدأ التكيف والتطوير الذي يُعد الامتداد المنطقي للاستمرارية، إذ يمنح الإدارة المرونة اللائحية والسلطة التقديرية لعصرنة أساليب تسييرها ومواكبة التحولات التكنولوجية والاقتصادية، والتحول المرن بين أساليب الإدارة المباشرة والمؤسسات العامة وامتيازات المرفق العام، بما يضمن في النهاية صيانة النظام العام وتحقيق المقصد الأسمى المتمثل في المنفعة العامة.



الخاتمة

خاتمة :

تُمثل المرافق العامة الأداة المحورية التي تعتمد عليها الدولة لتنفيذ سياساتها وإشباع الحاجات الحيوية والمتزايدة للمواطنين. ومن خلال هذه الدراسة التي تناولنا فيها "المبادئ الأساسية الحاكمة لتسيير المرفق العام في النظام القانوني الجزائري"، يتضح جلياً أن فاعلية هذا الجهاز لا تتحقق بمجرد تأسيسه المادي، بل بمدى خضوعه والتزامه بمنظومة من المبادئ القانونية والدستورية الصارمة والمرنة في آنٍ واحد، والمتمثلة أساساً في مبادئ: الحياد، المساواة، الاستمرارية، والتكيف.

لقد أثبتت الدراسة أن هذه المبادئ الأربعة لا تعمل في جزر معزولة، بل تشكل وحدة عضوية متكاملة؛ فلا يمكن تصور استمرارية فعالة لمرفق يفقر إلى الحياد والمساواة، كما لا يمكن ضمان مساواة حقيقية في مرفق جامد يرفض التكيف مع المتغيرات التكنولوجية والاقتصادية (كعصر الرقمنة والتهديدات السيبرانية). وقد عكست التعديلات الدستورية المتتالية في الجزائر، وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2020، وعياً متزايداً بأهمية ترسيخ هذه المبادئ والانتقال بها من التنظير الفقهي إلى الإلزام الدستوري والممارسة الميدانية.

وبناءً على ما تقدم من تحليل للنصوص التشريعية والمواقف الفقهية والاجتهادات القضائية، أمكننا التوصل إلى جملة من النتائج، نَتبعها ببعض التوصيات التي نراها ضرورية لترقية أداء المرفق العام:

أولاً: النتائج

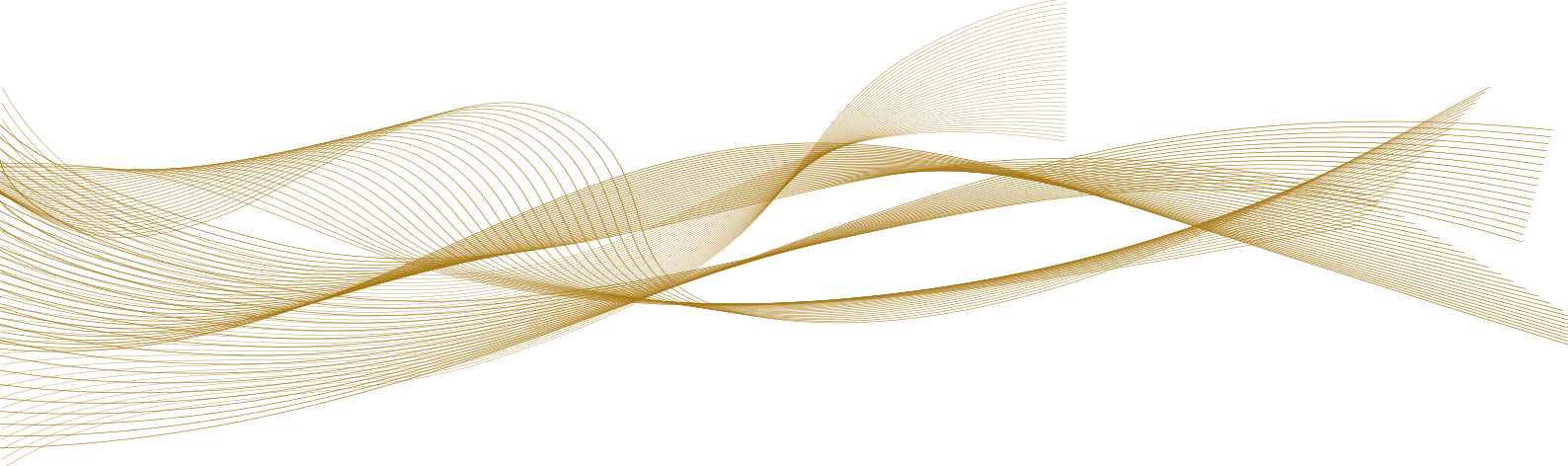
1. **التكريس الدستوري المتصاعد:** حظيت مبادئ المرفق العام بعناية فائقة من قبل المؤسس الدستوري الجزائري، لاسيما في تعديل 2020، الذي أقر صراحةً بمبادئ الاستمرارية، التكيف، الحياد، والمساواة، وجعلها ركائز دستورية تُلزم الإدارة بالشفافية والنزاهة وتضمن حقوق المرتفقين.
2. **الموازنة بين الحقوق والمصلحة العامة:** أثبتت الدراسة دقة الموازنة التي اعتمدها المشرع والقاضي الإداري بين حماية حقوق وحريات الموظفين (كحق الإضراب والاستقالة) وبين ضرورة استمرار الخدمة العمومية بانتظام واطراد، وذلك عبر آليات قانونية صارمة كـ "ضمان الحد الأدنى للخدمة" ونظريات استثنائية كـ "الظروف الطارئة".

3. **التكيف كحتمية وليس خياراً:** لم يعد مبدأ التكيف مجرد سلطة تقديرية للإدارة، بل أصبح التزاماً حتمياً تفرضه التطورات التكنولوجية والاقتصادية، وهو ما يبرر تنوع أساليب الإدارة (الإدارة المباشرة، المؤسسات العامة، تفويض المرفق العام/الامتياز) لتحقيق أعلى درجات الفعالية.
4. **الحياد والمساواة كأدوات لأخلاقية الإدارة:** يمثل الالتزام الصارم بمبدأي الحياد (السياسي، الديني، والشخصي) والمساواة في الانتفاع بخدمات المرفق العام وتقلد الوظائف، الجدار الواقعي ضد البيروقراطية، المحسوبية، والفساد الإداري، والمؤشر الحقيقي لمدى تجسيد مبادئ "الحكم الرشيد".

ثانياً: التوصيات

انطلاقاً من النتائج المتوصل إليها، نضع التوصيات الآتية أملاً في المساهمة في تطوير المنظومة القانونية والإدارية للمرافق العامة في الجزائر:

1. **تسريع وتيرة الإدارة الإلكترونية (الرقمنة):** ضرورة الانتقال الشامل نحو "المرفق العام الإلكتروني"؛ إذ تُعد الرقمنة الآلية الأمثل لضمان "الحياد" بإبعاد التدخل البشري، وتحقيق "المساواة" في الوصول للخدمة، وتعزيز "الاستمرارية" على مدار الساعة، مع ضرورة وضع ترسانة قانونية وتقنية قوية لحماية قواعد البيانات من الجرائم الإلكترونية.
2. **تفعيل دور الهيئات الرقابية الحديثة:** تعزيز الصلاحيات الرقابية لهيئة "وسيط الجمهورية" والهيئات المماثلة، ومنحها آليات ردعية أوسع للتدخل السريع في حال إخلال الإدارة بمبدأي المساواة والحياد، وعدم الاكتفاء بالدور الاستشاري أو التوجيهي.
3. **تحسين قوانين تفويض المرفق العام:** مراجعة القوانين المنظمة لأسلوب "الامتياز" وتفويض المرافق العامة لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في إدارة المرافق الاقتصادية، مع تشديد الرقابة الإدارية لضمان عدم طغيان الربح المادي على حساب مبدأ المساواة في الانتفاع.
4. **التكوين المستمر للموارد البشرية:** إرساء برامج تدريبية إلزامية ومستمرة للموظفين العموميين تركز على "أخلاقيات الوظيفة العامة"، لتجسيد مبادئ الحياد والتجرد في التعامل اليومي مع المرتفقين، بما يعيد جسور الثقة بين المواطن ودولته.



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

ا. المصادر والمراجع باللغة العربية

أولاً: النصوص القانونية

أ. الدساتير

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية رقم 64 لسنة 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 09.
4. التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76.
5. التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14.
6. التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية رقم 82.

ب. المعاهدات والمواثيق الدولية

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، 1948.

ج. القوانين والأوامر والمراسيم التشريعية

1. الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966.
2. الأمر رقم 74-103 المؤرخ في 15 نوفمبر 1974، المتضمن قانون الخدمة الوطنية.
3. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني (المعدل والمتمم).

4. القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1990 (والمعدل بالقانون رقم 91-27).
5. القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 1990 (المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14).
6. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006.
7. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21 لسنة 2008.
8. القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية رقم 54 لسنة 2018.
9. القانون رقم 20-05 المؤرخ في 28 أبريل 2020، المتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 25 لسنة 2020.
10. الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 17 لسنة 2021.
11. القانون رقم 23-02 المؤرخ في 25 أبريل 2023، المتعلق بممارسة حق الإضراب والوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها، الجريدة الرسمية رقم 29 لسنة 2023.

د. المراسيم الرئاسية

1. المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 13 لسنة 1985.
2. المرسوم الرئاسي رقم 02-47 المؤرخ في 16 جانفي 2002، المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية رقم 05 لسنة 2002.
3. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2015.
4. المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 7 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 02 لسنة 2016.

5. المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فيفري 2020، المؤسس لهيئة وسيط الجمهورية.

هـ. المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988، المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية رقم 27 لسنة 1988.
2. المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المتعلق بجرّد الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 60 لسنة 1991.
3. المرسوم التنفيذي رقم 95-280 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995، المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

رابعاً: الكتب

1. ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر، بيروت، 1994.
2. أبو فهمي، مصطفى زيد، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
3. أبو هيف، علي صادق، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
4. أكثم وجيه عبد الرحمن سليمان، تنظيم المرافق العامة، دار الراية، الأردن، 2016.
5. بوسماح، محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
6. بوضياف، عمار، القضاء الإداري في الجزائر، ط2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
7. بوضياف، عمار، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
8. بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
9. بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط4، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
10. الذنبيات، محمد جمال مطلق، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
11. الشرع، يعرب محمد، تفويض المرافق العامة وأبرز تطبيقاته عقود البناء والتشغيل والتمويل (BOT) - دراسة مقارنة، ط1، 2017.
12. شكري، محمد عزيز، مبادئ القانون الدولي العام، جامعة دمشق، دمشق، 2000.

13. شيجا، إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
14. شيجا، إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
15. الصرايرة، مصلح ممدوح، القانون الإداري - الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
16. الصغير، بعلي محمد، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، الجزائر، 2005.
17. الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1986.
18. الطماوي، سليمان محمد، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة.
19. ظريفي، نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
20. عبد الباسط، محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري (الطابع الاستثنائي لنظام الوقف وشروطه - أحكام الوقف)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013.
21. عبد الحميد، محمد فاروق، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
22. عبد الوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي، لبنان، 2003.
23. عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
24. عشي، علاء الدين، مدخل القانون الإداري، ج2، ط1، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2010.
25. عمر، عدنان، مبادئ القانون الإداري: التنظيم والنشاط الإداري - دراسة مقارنة، المطبعة الحديثة، كلية الحقوق، جامعة القدس، فلسطين، 2010.
26. غبريال، وجدي ثابت، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، دار المعارف، الإسكندرية.
27. كنعان، نواف، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
28. لباد، ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، 2007.
29. محمد، علي عبد الفتاح، حرية الممارسة السياسية للموظف العام: قيود وضمانات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.

خامسا: الأطاريح والمذكرات الجامعية

1. ازدي، عبد السلام، مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار في التشريع الجزائري والمقارن، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية والمالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1979.
2. بن زعباط، حورية؛ ولوط، عائشة، مبدأ استمرارية المرفق العام في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2018/2019.
3. بوحفص، سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2006/2007.
4. الشريف، شمس الدين بشير، مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2011.
5. صديقي، عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/2015.
6. المساعيد، فرحات نادل حميد، الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة آل البيت، المملكة الأردنية الهاشمية.
7. نبالي، فطمة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة: مجال ممدود وحول محدود، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.

سادسا: المقالات والدراسات

1. بالميدي، إبراهيم، "مبدأ استمرارية المرفق العمومي في النظام القانوني الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الأول، 2016.
2. بن عتو، علي، "أثر جائحة كورونا على مبدأ استمرارية المرفق العام"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 07، العدد 01، 2020.
3. بوقرة، إسماعيل، "عن ضمانات تحقيق مبدأ حياد الإدارة في المرافق العامة"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 13، جانفي 2020.
4. سمغوي، زكريا، "المرفق العام المحلي في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الجزائر"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة الدكتور طاهر مولاي، سعيدة، العدد الثاني، 2014.
5. غريزي، العيد؛ وميموني، عبد الحليم، "حق الإضراب وآثاره على المرافق العامة في التشريع الجزائري"، جامعة سوسة، تونس.

سابعاً: المداخلات

1. برتمية، عبد الوهاب، "مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الإضراب"، مداخلات في الملتقى الدولي: المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.

ثامناً: المحاضرات

1. بن أعرب، محمد، محاضرات في مقياس الأملاك الوطنية (مطبوعة بيداغوجية)، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2014/2015.

III. المراجع الإلكترونية

1. www.joradp.dz
2. www.premier-ministre.gov.dz
3. www.oad.edu.bh



فهرس المحتويات

.....	شكر وعرفان :
.....	اهداء :
1	مقدمة:
الفصل الأول: التكريس الدستوري لمبدأ الحياد والمساواة في المرفق العام	
6	تمهيد:
7	المبحث الأول: حياد المرفق العام.
7	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الحياد في تسيير المرفق العام
8	الفرع الأول: تعريف الحياد
9	الفرع الثاني: تعريف مبدأ الحياد في تسيير المرفق العام
10	المطلب الثاني: التطور التاريخي وأهمية مبدأ الحياد
11	الفرع الاول: مراحل تطور مبدأ حياد المرفق العام
19	الفرع الثاني: أهمية مبدأ الحياد
20	المبحث الثاني: مبدأ المساواة والتغطية المتوازنة للتراب الوطني
21	المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة وأهميته.
21	الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة
26	الفرع الثاني : أهمية مبدأ المساواة في المرفق العام
29	المطلب الثاني: مظاهر التطبيق والتغطية المتوازنة للتراب الوطني
29	الفرع الأول: المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة
32	الفرع الثاني: التغطية المتوازنة للتراب الوطني
35	خلاصة الفصل:
الفصل الثاني: التكريس الدستوري لمبدأ الاستمرارية والتكيف المرافق العمومية	
37	تمهيد :
38	المبحث الأول: مبدأ استمرارية المرفق العام

38	المطلب الأول: تعريف مبدأ الاستمرارية
38	الفرع الأول: تعريف مبدأ الاستمرارية
39	الفرع الثاني: الأساس القانوني لمبدأ الاستمرارية
41	المطلب الثاني: الضمانات الواردة على مبدأ الاستمرارية
42	الفرع الأول: الضمانات التشريعية
50	الفرع الثاني: الضمانات القضائية
53	المبحث الثاني: مبدأ التكيف (التطوير) في المرفق العام
54	المطلب الأول: تعريف مبدأ التكيف
55	الفرع الأول: التعريف التشريعي
56	الفرع الثاني: التعريف الفقهي
58	المطلب الثاني: التطبيقات الواردة على مبدأ التكيف
58	الفرع الأول : أسلوب الإدارة المباشرة:
59	الفرع الثاني : أسلوب المؤسسة العامة:
60	الفرع الثالث : أسلوب امتياز المرافق العامة:
62	خلاصة الفصل :
64	خاتمة :
67	قائمة المصادر والمراجع

ملخص

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل المبادئ الأساسية الحاكمة لتسيير المرافق العامة في النظام القانوني الجزائري، والمتمثلة في: مبدأ الحياد، مبدأ المساواة، مبدأ الاستمرارية، ومبدأ التكيف. وقد سعت الدراسة إلى إبراز الدور الجوهرى لهذه المبادئ في تكريس دولة القانون، وحماية حقوق المرتفقين من تعسف السلطة الإدارية، مع ضمان تقديم الخدمات العمومية بانتظام واطراد. تتبعت الدراسة مسار التكريس الدستوري والتشريعي لهذه المبادئ، مبرزة كيف ارتقت في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 لتصبح ركائز دستورية ملزمة تهدف إلى أخلاق الإدارة وتحقيق التغطية المتوازنة للتراب الوطني. كما عالجت الدراسة التحديات المعاصرة التي تواجه المرافق العامة، وعلى رأسها التحول الرقمي والتهديدات السيبرانية، وكيف تفرض هذه التحديات تفعيل مبدأ التكيف وعصرنة أساليب الإدارة. وخلصت الدراسة إلى أن هذه المبادئ الأربعة تشكل وحدة عضوية متكاملة، وأن التطبيق الفعال لها يستوجب الانتقال نحو الإدارة الإلكترونية وتفعيل آليات الرقابة الحديثة لتجسيد مبادئ الحكم الرشيد.

الكلمات المفتاحية: المرفق العام، مبدأ الحياد، مبدأ المساواة، الاستمرارية، التكيف، الدستور الجزائري، الخدمات العمومية، الإدارة الإلكترونية.

Abstract

This study aimed to analyze the fundamental principles governing the management of public utilities within the Algerian legal system, specifically: the principle of Neutrality, Equality, Continuity, and Adaptability. The research sought to highlight the vital role of these principles in establishing the rule of law, protecting citizens' rights from administrative arbitrariness, and ensuring the regular and uninterrupted provision of public services. The study traced the constitutional and legislative consecration of these principles, demonstrating how they were elevated under the 2020 Algerian Constitutional Amendment to become binding constitutional pillars aimed at moralizing the administration and achieving balanced territorial coverage. Furthermore, the research addressed contemporary challenges facing public utilities, particularly digital transformation and cyber threats, and how these challenges necessitate the activation of the adaptability principle and the modernization of administrative methods. The study concluded that these four principles form an organically integrated unit, and their effective application requires a shift towards e-administration and the activation of modern oversight mechanisms to embody the principles of good governance.

Keywords: Public Utility, Principle of Neutrality, Principle of Equality, Principle of Continuity, Principle of Adaptability, Algerian Constitution, Public Services, E-Administration.