الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة -

كلية الشريعة والاقتصاد

شهادة مشاركة

يشهد السيد عميد كلية الشريعة والاقتصاد أن د/ **ليلى بن بغيلة** قد شاركت في الملتقى الوطني عن بعد حول: "تأثير جائحة كوفيد 19 على النظام القانوني في الجزائر- دراسة مقارنة مع الفقه الإسلامي-"، المنظم من قبل الكلية، بمداخلة موسومة بـ: **"استمرارية المرفق العام في ظل تفشي وباء كورونا"**، والمنعقد يوم 18 رجب 1442 هـ الموافق لـ: 02 مارس 2021 م.

قسنطينة في: 02 مارس 2021 م

عميد الكلية

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية
كلية الشريعة و الإقتصاد
قسنطينة

عميد كلية الشريعة و الاقتصاد

أ.د/

استمرارية المرفق العام في ظل تفشي وباء كورونا

الدكتورة/ ليلى بن بغيلة
أستاذة محاضرة قسم أ، كلية الشريعة والاقتصاد جامعة الأمير عبد القادر- قسنطينة- الجزائر
Dr/Benbeghila Leila
Faculty of charia and science economic .university of Emir Abd-el-Kader Constantine.
benbeghiladroit@gmail.com
مداخلة للمشاركة في فعاليات الملتقى الوطني حول **تأثير جائحة كوفيد19 على النظام القانوني في الجزائر "دراسة مقارنة مع الفقه الإسلامي"** يوم 2021/03/02 :كلية الشريعة والاقتصاد،جامعة جامعة الأمير عبد القادر- قسنطينة

ملخص:

تأتي الأزمات بأشكال وأحجام مختلفة،فكل أزمة فريدة من نوعها وتحتاج إلى استجابة خاصة بها. تختلف الأزمة المالية عن الأزمة الطبيعية كالزلزال والإعصار والفيضان، الهجوم الإرهابي يختلف عن الأزمة الصحية كالوباء أو الجائحة، مع ذلك تتشابه الأزمات فيما بينها وبطريقة التعامل معها .وضعت جائحة فيروس كورونا المستجد السياسيين أمام تحديا ت جمة على عدة مستويات حيث عليهم السيطرة على انتشار الفيروس ومراقبة قدرة قطاع الرعاية الصحية ودعم مجتمعاتهم خلال تقديم الخدمات بطريقة مختلفة، ودعم الأعمال المحلية والمواطنين الذين يواجهون خطر فقدان وظائفهم وانعدام الأمان المالي، كل هذا بالإضافة إلى انخفاض الإيرادات الحكومية و الصعوبات الاقتصادية.

Continuity of public services during the coronavirus pandemic

- **summary**

Crises come in all shapes and sizes. Each crisis is unique and requires its own response. A financial crisis differs from a natural crisis such as an earthquake, hurricane, or flood. A terrorist attack differs from a health crisis such as an epidemic or pandemic. Yet, crises are similar in their response..The COVID-19 pandemic has presented politicians with a daunting challenge on several levels: controlling the spread of the virus, monitoring healthcare capacity, supporting their communities through different service delivery methods, and supporting local businesses and citizens facing job losses and financial insecurity, all in addition to declining government revenues and economic hardship

مقدمة

منذ عصور خلت عرفت البشرية في مختلف بلدان المعمورة العديد من الأوبئة التي كانت تجتاحها، فمن الطاعون أو كما كان يسمى بالموت الأسود إلى حمى التيفوس مرورا بالكوليرا، والجدري، أنفلونزا الخنازير و الطيور، وجنون البقر إلى فيروس إيبولا ، وصولا إلى وباء كرونا ،الذي ظهر أواخر ديسمبر من سنة 2019 بمدينة ووهان الصينية ،لتعلن المنظمة العالمية للصحة بعدها عن آلاف الحالات المؤكدة إصابتها بالفيروس، وازدياد عدد البلدان المتضررة من ذلك، وبأضعاف كثيرة، لذلك خلصت منظمة الصحة العالمية WHO) (إلى تقييم مؤداه أن فيروس كوفيد-19 COVID -ينطبق عليه وصف الجائحة واعتبرته حالة طوارئ صحية عالمية، وقد اتخذت سلسلة من التدابير والإجراءات الصارمة، المماثلة نسبيا بين معظم الدول لمكافحة انتشار وباء كرونا الذي مس جل الدول حيث خلف العديد من الإصابات والوفيات، مما زرع الهلع في نفوس الأشخاص و الحكومات في مختلف دول العالم، فلم يقتصر أثر هذا الفيروس على المجال الصحي فحسب بل تعداد إلى مجالات أخرى اقتصادية، اجتماعية، سياسية، قانونية، وحتى التعليمية، أدت إلى اتخاد تدابير الحجر الصحي وما ترتب عنه من اغلاق شبه تام في شتى مجالات الحياة

لقد تم اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات من أجل حماية صحة المواطنين؛ وذلك بوضع إجراءات استباقية لمحاصرة الوباء، والعمل على الحد من انتشاره، وكذا الحرص على تفادي التجمعات،الأمر الذي دفع الحكومة إلى إصدار مجموعة من المراسيم، تتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، هذه المراسيم نصت على مجموعة من التدابير والإجراءات بالمقابل أكدت على ضمان استمرارية المرفق العام باعتباره أول المبادئ العامة للقانون. وعلى هذا النحو، يمكن أن يستفيد من الحماية القوية لضمان استمراريته وأداء الخدمات العمومية كيفما كانت الظروف خصوصا في وقت الأزمات، التي تتطلب أولا أساسا قانونيا للارتكاز عليه في اتخاذ مجموعة من التدابير الاستثنائية في فترات الأزمات كأزمة كورونا، وثانيا تأمين الخدمات العمومية وتقديمها للمواطنات والمواطنين. فاستمرارية المرفق العام والطريقة التي يمكن أن تقدم بها الخدمة العمومية في ظل الأزمات تطرح العديد من التساؤلات والاستفسارات،وعليه انطلاقا من ضمان تحقيق مبدأ الاستمرارية، **فإلى أي مدى وفقت الإدارة الجزائرية في احتواء وباء كورونا مع استمرارية انتفاع المرتفقين من الخدمات العمومية؟**

نجيب عن هذا التساؤل من خلال العناصر التالية:

<u>المحور الأول:</u> أساس مبدأ استمرارية المرفق العام في ظل انتشار وباء كورونا

إن المرفق العام باعتباره جهاز إداري أو هيئة تقوم بتقديم خدمات عامة وإشباع حاجة المترفقين، ويقوم هذا المرفق على عدة مبادئ أساسية، وهي المساواة بين المواطنين في الولوج إليها ومبدأ الاستمرارية في أداء الخدمة وهو المبدأ الجوهري في عمل الإدارة فلا تستقيم الحياة بدون وجود مرافق عامة تلبي حاجيات المواطنين يعتبر إعلان حالة

الطوارئ من بين التدابير الاستثنائية التي تلجأ إليها السلطات العمومية من أجل مواجهة ظروف استثنائية طارئة تمر بها البلاد وتهدد أمنها وسلامتها[1].

أولا: <u>المرفق العمومي ، أهدافه وأنواعه</u>

كان المرفق العام ولا يزال يُعَبِّر عن تطور المجتمع ومدى درجة رُقيّه أو تأخّره، وتحديث المرفق بطبيعة الحال هو تحديث للمجتمع نفسه، كما يُعدُّ إحدى الدعائم الأساسية التي تسهم في تحديث الدولة، فالعلاقة وثيقة بين المرفق العام[2] والدولة والمجتمع. ولقد قيل: "إنَّ الدولة هي عبارة عن مجموعة من المرافق العامة"، كما قيل أيضاً: "إنَّ الدولةَ جِسمٌ خلاياهُ المرافق العامة".[3]

1/. تعريف المرفق العام

يعرف المرفق العام للدلالة على معنيين:

- **من وجهة نظر عضوية** :يقصد بالمرفق العمومي، استنادا إلى المعيار العضوي، بأنه جهاز أو هيكل أو هيئة الذي يسير الشؤون العمومية، و يقصد بهذا المفهوم الإدارة العمومية بشكل عام أو أي مؤسسة إدارية معينة.
- **من وجهة نظر وظيفية** : يقصد به استنادا إلى المعيار المادي، النشاط الذي تقوم به الإدارة و كذا أجهزة أخرى خاصة أو عمومية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

" أو هو النشاط الخاص الذي تتولاه الإدارة لتحقيق الصالح العام[4]."

من خلال هذين المعنيين يمكن إعطاء تعريف موحد للمرفق العام بأنه: نشاط تقوم به السلطة العمومية تجاه مواطنيها بصفة مباشرة و غير مباشرة و تحت رقابتها، بهدف تحقيق المصلحة العامة و بالخضوع و لو جزئيا لقواعد القانون العام[5].

يعتبر نشاط المرفق العمومي الوسيلة التي تستخدمها الدولة بهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة ، وتضمن من خلال خدماتها المتنوعة الأمن العام ،والأمن الصحي ،والأمن الغذائي، والأمن التعليمي ، و الأمن القضائي ،ظرا للتحولات التي لحقت دور الدولة

---

[1] محمد يوسف محيميد ،حالة الطوارئ والسلطة المختصة بإعلانها في الدساتير المقارنة،مجلة جامعة تكريت للحقوق ،المجلد الرابع السنة الثامنة العدد 29 لسنة 2016 ص303

[2] أن مفهوم المرفق العمومي حسب كل من الفقيه ليون دوجي، و بونار و رولان، تبلور في إطار النظرية الفرنسية للقانون الإداري، فقد تم استعماله فقها و قضاء في النصف الأول من القرن التاسع عشر على أساس فكرة السلطة العمومية، في قضية الحكم الشهيرة بلانكو الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 8 فيفري 1873، و هو ما يعتبر بصفة عامة تاريخ نشأة ما يسمى بمعيار المرفق العمومي و الذي كان نتيجة ما توصل إليه في أن نشاط المرافق العمومية قد تسبب في أضرار ،و يرجع النزاع المترتب عنه للقاضي الإداري و يطبق عليه قواعد القانون العام، و هو ما يعتبر معيارا لتحديد اختصاص القاضي الإداري و الأساس الوحيد للقانون الإداري

[3] .يعرب محمد الشرع تفويض المرافق العامة وابرز تطبيقاته دار الثقافة الاردن2017،ص9

[4]محمد رضا جنيح، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، ص283، سوسة2008، ص 284

[4]ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر و التوزيع، الجزائر ص142، ص 150 .

داخل المجتمع ، وكذا التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفها العالم نتيجة اكتساح المفهوم الرأسمالي لخدمة الرفق العمومي ،تعددت وتنوعت المرافق العمومية بتعدد الأنظمة القانونية وأنظمة التسيير والتنظيم المطبقة عليها.
ويمكن تصنيفها إلى أربعة أصناف أساسية:

الصنف الأول :المرافق العمومية المسيرة من طرف الأشخاص العامة ،كمرفق الأمن ،ومرفق الصحة، ومرفق القضاء.
الصنف الثاني :المرافق العمومية المسيرة من طرف الخواص الموكول لها تنظيم ومراقبة بعض الحرف ،وبعض الهيئات المهنية كهيئة الأطباء مثلا.
الصنف الثالث :المرافق العمومية ذات الصبغة الاجتماعية، التي تهدف من خلال أنشطتها تمكين بعض الشرائح الاجتماعية من الاستفادة من خدمات محددة ومعينة ،وحمايتها من المخاطر المحدقة بظروفها الاجتماعية كما هو الحال بالنسبة لمرفق المندوبية السامية لقدماء المحاربين، ومرفق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ،والصندوق التقاعد.
الصنف الرابع: المرافق العمومية ذات الصبغة الاقتصادية –الصناعي والتجارية – والتي ظهرت مع فترة تدخل الدولة في ممارسة أنشطة صناعية وتجارية التي كان يقوم بها الخواص كالقطاع البنكي والمالي ، والقطاع الفلاحي و القطاع الصناعي، والقطاع السياحي والإنعاش العقاري،والإشغال العمومية وغيرها.

وفي إطار انفتاح المرافق العمومية ذات الطابع الإداري على محيطها الاقتصادي والاجتماعي،بهدف الرفع من جودة ومردودية خدماتها ،وإرضاء مرتفقيها ،والبحث عن موارد مالية تغطي نفقاتها،انتقلت خدماتها من الخدمة المجانية إلى الخدمة التجارية باعتمادها على ثلاثة أنظمة:
النظام الأول : نظام الخوصصة عبر التمويل كما هو الحال بالنسبة لمرفق الإعلام الذي تدخل فيه الخواص بتمويل برامجه مقابل الاستفادة من خدماته كالدعاية،والإشهار، ونفس الشيء بالنسبة لمرفق الصحة الذي قبل بتدخل الخواص للمساهمة في تجهيز المصحات الخاصة، والمستشفيات الحرة. وينطبق هذا النمط على مرافق عمومية أخرى كمرفق التعليم، ومرفق المواصلات والطرق وغيرها.
النظام الثاني : الخوصصة عبر عمومية خدمات المرفق العمومي،الذي يتيح للخواص الحق في استغلال معداته و تجهيزاته مقابل مبلغ مالي كما هو الشأن بالنسبة لمرفق الصحة
النظام الثالث : تدخل الخواص عن طريق نظام عقود البحث التي تبرم من طرف الشركات والمقاولات الخاصة مع المعاهد والمختبرات والكليات من أجل تمويل البحوث وفق العقد المبرم بين الطرفين ،ونتيجة لكل هذه التغيرات التي عرفها مفهوم المرفق العمومي عبرا لظروف التي مر منها فقد أثرت على مبدأ مجانية خدماته.
لكن بالرغم من كل هذه التحولات التي تعرض لها المرفق العمومي فإن نشاطه ظل خاضعا إلى مبادئ كبرى تتمثل في مبدأ الاستمرارية ومبدأ المساواة.

2/مظاهر استمرارية المرفق العمومي من خلال الإجراءات الاستثنائية في ظل حالة الطوارئ الصحية:

يقصد بمبدأ الاستمرارية أن نشاطات المرافق العامة لا يمكن، من الناحية المبدئية، أن تعرف التوقف أو الانقطاع. وذلك نظرا لكون هذه النشاطات تعد ضرورة لحياة المواطنين[6]. مما يترتب عليه أن الاخلال بمبدأ الاستمرارية من شأنه أن يؤدي إلى المساس بالأهداف التي أنشئت من أجلها المرافق العامة[7]

يستند مبدأ استمرارية المرفق العمومي إلى ثلاثة أسس هامة وهي:

الأساس لأول :تحقيق المصلحة العامة تقتضي استمرارية خدمة المرفق العمومي

الأساس الثاني :ارتباط استمرارية المرفق العمومي ضمان للمحافظة على النظام العام بكل مكوناته

الأساس الثالث :ارتباط استمرارية المرفق العمومي باستمرارية الدولة لكونها تعتبر مجموعة مرافق عمومية

انطلاقا من تحقيق مبدأ الاستمرارية وضمانه، فإن الإدارة مطالبة بتوفير الوسائل التي تخول تأمين استمرارية نشاط المرفق العام، وهنا أستحضر ما كتبه الأستاذ[8] VALETTE Paul-Jean حيث اعتبر في هذه المحاضرة أن استمرارية المرفق العام من استمرارية الدولة، وقد استخدمها لتبرير العديد من النظريات القانونية؛ فهو لا يكفي بالقول إن الدولة تعمل على إحداث المرافق العمومية وإنما كذلك مطالبة بتأمين استمراريتها، حيث كان مبدأ استمرارية المرفق العام حاجة بالنسبة للدولة تعمل على تحقيقه وضرورة للمواطنين [9]. ولإنجاز مهمة معينة، لم يكن على الإدارة فقط القيام بعمل على سبيل المجاملة بلفتة إنشاء، بل يجب أن يتميز هذا العمل الذي هو عبارة عن مجموعة من الإجراءات باستمرارية المرفق العام على أساس أن هناك بالفعل حاجة جماعية يجب تلبيتها, فهذا التصرف الذي يصدر من الإدارة، فهو يهدف إلى تلبية الحاجة بشكل منتظم ومستمر.

إن هذه الاستمرارية تجد أساسها حسب جانب من الفقه الإداري كذلك في "قانون الطبيعة، أو استنادا على قاعدة من قواعد القانون الدستوري العرفي "التي جعلت جميع المسؤولين الحكوميين والموظفين العموميين الالتزام بتأمينها .

فبالنسبة لموريس هوريو يعتبر أن استمرارية اشتغال المرفق العام هو جانب من استمرارية الحياة الاجتماعية موجودة في مفهوم المؤسسة، التي لا يمكن للمنظمة أن تطمح إليها إلا إذا بدت دائمة، بمعنى أن استدامتها توجد في حركة موحدة، رغم أن بعض الباحثين يعتبرون أنها في الواقع دائمة فيً ديمومة المؤسسة .

---

[6] Michelrousset.droit administratif marocain remaled2017 n’99 p370

[7] محمد كرامي ،القانون الإداري ،التنظيم الاداري والنشاط الإداري،مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء المغرب 2015 ،ص294

[8] أستاذ في جامعة باريس الجنوب، وما تطرق إليه في كتابه "قانون المرافق العمومية" الطبعة الثانية الذي أصدره سنة 2014 ،حينما أشار في هذا الكتاب إلى إحدى محاضراتLouis Rolland التي ألقاها سنة 1877 ، وكان الفرنسيون يسمونه بـ"أبي قوانين المرفق العام"

[9] حميد أبو لاس،استمرارية المرفق العام في زمن كورونا www.hespress.com469504.html، https;//تاريخ الاطلاع 2021/02/22 على الساعة 7 و20د

كما يذهب هؤلاء الفقهاء إلى أن مثل هذه التوجهات تعطي سوابق قضائية مختلفة ، عموما لمبدأ الاستمرارية لكن مجلسً الدولة وضع أساسا سياسي أكثر من كونه قانونيً لضمان سيادة القانون وحماية استمرارية الإجراءات من قبل السلطات العامة . واستمرارية المرفق العام باعتباره حاجة لضمان تقديم الخدمات خاصة في فترات الأزمات، كيفما كان نوع هذه الأزمات، مثل هذه الأزمة التي نعيشها بسبب انتشار فيروس كورونا – كوفيد 19[10]

وأوضح **ريمون أودنت** كذلك أنه "لا يمكن أن يكون هناك أي شك في دراسة جميع الآثار لمبدأ الاستمرارية والذي تنظمه نصوص القانون الإداري" وكذا بعض الاجتهادات القضائية الرئيسية ، على أساس أن امتياز الإدارة بهذا الشرط لا نجد ما يعادله في القانون الخاص، مما يسمح هذا الأمر للإدارة بفرض قراراتها من جانب واحد على الأفراد والذين يجب عليهم تنفيذها حتى وإن لم تعجبهم هذه الإجراءات.

لذا فإن طبيعة هذه القرارات واجبة التنفيذ، وهذا النوع من القرارات هي التي تصدرها الإدارة في فترة الأزمات والطوارئ ، على اعتبار أن طبيعة القرارات واجبة التنفيذ، تسمح باستخدام إجراءات التنفيذ القسري للقاضي الجنائي. وتنطبق هذه القواعد بالتساوي على المرافق العامة الاقتصادية والتجارية وكذلك بالنسبة للمرافق العامة الإدارية، كيفما كان تدبيرها سواء من طرف الأشخاص المعنوية العامة أو الأشخاص المعنوية الخاصةً فإذا كان وقف التنفيذ يمكن أن يتعارض مع هذا الامتياز، فإنه دائم يتم تصميمه بدقة من قبل القاضي. وفًقا لنفس الاهتمام، ليس لدى الأفراد وسيلة للتنفيذ لتأكيد الادعاءات التي قد تكون لديهم ضد الإدارة .

بالإضافة إلى ذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسي أصدر قرار Heyriès لـــــ 28يونيو 1918 والذي قضى فيه بكون رئيس الدولة "يتحمل تأمين تنفيذ القوانين"، وعليه إذن أن يضمن في جميع الأوقات استمرارية المرافق العامة وخدماتها التي تحددها القوانين والمراسيم. وهي في وضع يمكنها من العمل بشكل مستمر. "إلى الحد الذي يتم تقاسم هذه السلطة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة[11] ، والأمر متروك لهذه السلطات لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتطبيق سيادة القانون لوضع حد لأي حالات غير قانونية، فالعديد من القواعد الأخرى تساهم أيضا في احترام مبدأ الاستمرارية، يسمح القرار الإداري بنقل السلطات عن طريق ممارسة سلطة الاستبدال، أو سلطة التفويض.

ونجد الدستور الجزائري في المادة99 منه ينص على أن "يمارس الوزير الأول.....

2/يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ..

6/يسهر على حسن سير الإدارة العمومية""

كما أن المادة 143 من الدستور تنص على أنه ...." يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية،في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرجى تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول ."

---

[10] منذ بداية ظهور وابء كوروان)كوفيد-19)قامت احلكومة اجلزائرية ابختاذ عدد من اإلجراءات الوقائية واخلطط العملياتية. فقد طورت وزارة الصحة والسكان وإصالح املستشفيات ابجلزائر وابلتعاون مع منظمة الصحة العاملية يف اجلزائر، خطة إعالمية كجزء من الوقاية من فريوس كو روان .،تم تسجيل أول حالة حاملة للوباء في الجزائر يوم 2020/02/25 لمواطن ايالي يعمل بجنوب البلاد وصل للجزائر يوم 17 فيفري قادما من ايطاليا

[11] الفصل 13 و21من دستور الجمهورية الخامسة1958

كل هذه المقتضيات في نظرنا تنص بشكل أو بآخر على مبدأ استمرارية المرفق العام، بالإضافة إلى المقتضيات الصريحة التي وردت في المراسيم ،و التي تضمن استمرارية المرفق العام.

ويقتضي الأمر إصدار بعض النصوص القانونية التي تتضمن مجموعة من التدابير والإجراءات الاستثنائية القانونية المتخذة في إطار ظروف وشروط طارئة، كما هو الأمر بالنسبة لحالة الطوارئ الصحية هذه الحالة التي نعيشها والتي ترتبط بانتشار فيروس كورونا، حيث التدابير والإجراءات القانونية التي تم اتخاذها في هذه الظروف أخذت بعين الاعتبار ضمان استمرارية المرفق العام، وهذا ما أشارت إليه المراسيم [12]التي تم إصدارها في هذا الشأن وأكدت عليه حينما اعتبرت "أن هذه التدابير المتخذة لا تحول دون ضمان استمرارية المرافق العمومية الحيوية وتأمين الخدمات التي تقدمها للمرتفقين"

في السياق الوبائي للجائحة عملت السلطة الحكومية على اتخاذ تدابير استعجالية لضمان استمرارية خدمات المرافق العمومية وتكييفها مع الظروف الطارئة التي أثرت سلبا على كل القطاعات الحيوية عالميا ووطنيا بحيث شكلت المبادرة الحكومية بإحداث حساب مرصد لأمور خصوصية تجسد في حساب خاص بتدبير جائحة كورونا كأول إجراء استثنائي يندرج في إطار تجسيد مبدأ استمرارية خدمة المرفق العمومي لمواجهة النفقات الطارئة وغير المتوقعة التي تم تحديدها في المجالات التالية :

تأهيل المنظومة الصحية

دعم الاقتصاد الوطني

الحفاظ على مناصب الشغل والتخفيف من التداعيات الاجتماعية لجائحة فيروس كورونا

المبالغ المدفوعة لفائدة المؤسسات العمومية، أو الهيئات العمومية أو الخاصة

المبالغ المدفوعة للجماعات المحلية

المبالغ المدفوعة إلى الميزانية العامة

النفقات المختلفة

وفي إطار تكييف استمرارية خدمة المرفق العمومي مع واقع الظروف الطارئة ،فانه يلزم موظفيه ومستخدميه و المتعاقدين معه بالتزامين أساسين:

الالتزام الأول :التزام الموظفين والمستخدمين بالإسهام في السير العادي والمنتظم للمرفق العمومي ،وقبولهم بكل التغيرات والتعديلات الناتجة عن تكييف خدمة المرفق العمومي حسب ما تقتضيه طبيعة الظروف القانونية والواقعية لتحقيق المصلحة العامة. كما هو الحال بالنسبة للظروف الحالية التي فرضت تغيير أسلوب تقديم خدمة المرافق العمومية.

- **الالتزام الثاني** :إلزام المتعاقدين مع المرفق العمومي بتأمين الاستغلال العادي والمستمر للنشاط الذي تم بموجبه العقد، وقبولهم بكل التغييرات والتعديلات التي تضعها الإدارة لتكييف خدمات المرفق حسب ما تتطلبه المصلحة العامة ،ما لم تحدث حالات القوة القاهرة. ويتعرضون للجزاءات في حالة الإخلال بالتزاماتهم طبقا لمقتضيات العقد.

ثانيا: استمرارية المرفق ضرورة للمواطنات والمواطنين

يقصد باستمرارية المرفق العام ضرورة للمواطنات والمواطنين استمرارية الأنشطة التي تقوم بها المرافق العامة وانتظامها دون توقف أو انقطاع، ذلك أن المرافق لم تنشأ أصلا

[12] المرسوم التنفيذي رقم 70/20 المؤرخ في 2020/03/24 يحدد تدابيرتكميليةللوقاية من انتشاروباء فيروس كورونا ومكافحته الجريدة الرسمية رقم 16 مؤرخة في 2020/03/24

إلا لإشباع حاجات عامة بلغت من الأهمية درجة جعلت السلطة العامة تعتبرها مرفقا عاما بصورة مستمرة ومنتظمة، نظرا للانعكاسات الخطيرة التي تترتب على انقطاعه والتي تتمثل في الاضطراب الذي يصيب حياة الأفراد في المجتمع خاصة في فترة الأزمات، إذ إن المواطن يخطط لحياته معتمدا على وجود مرافق عامة تعمل بانتظام واطراد، ويختل هذا التخطيط إذا توقف أحد هذه المرافق ولو لمدة قصيرة، لذا نجد رغم هذه الشروط والظروف الصعبة التي تتميز باجتياح فيروس كورونا بلدان العالم ومنها الجزائر، الأمر الذي دفع الحكومة إلى اتخاذ مجموعة من التدابير الاحترازية والإعلان عن حالة الطوارئ الصحية[13].

إلا أنه دائما الحرص على استثناء المرافق الحيوية من الحظر، حيث استمرت في عملها بل ضاعفت عملها مثل مجموعة من المرافق الحيوية؛ كمرفق الصحة، مرفق الأمن[14]،المجموعات المحلية ، وقد ابتدع القضاء الإداري الفرنسي هذا المبدأ لكي يكفل للمرافق العامة انتظامها في سيرها دون انقطاع، كما أن الفقه الفرنسي على أهميته في ضمان سير المرافق العامة في الواقع العملي ومثال على ذلك كما وضح ذلك الفقه الفرنسي: مرفق الأمن العام ساهر باستمرار وانتظام ليل نهار على حفظ الأمن والسكينة وحماية الأرواح والممتلكات في ربوع البلاد المختلفة، ومرفق الصحة الذي يسهر كذلك ليل نهار خاصة في هذه الأزمة التي نعيشها ،أزمة تفشي فيروس كورونا، مرفق التعليم بمختلف مستوياته الذي ظلت مستمرة في عملها عبر منصات التعليم عن بعد التي أحدثت لذلك بمختلف المؤسسات، مرافق الكهرباء والمياه والهاتف التي استمرت في تأدية خدماتها الجوهرية بصفة دائمة ومنتظمة [15].

إذا كان مبدأ الاستمرارية يساعد على ضمان الأداء الفعال للخدمات العامة وبعبارة أخرى، يجب أن يخدم مبدأ الاستمرارية المرتفقين قبل كل شيء " "أنه لا يمكن توقفه للحظة واحدة .فواجب المسيرين هو استخدام سلطتهم لضمان تأمين الخدمات. وإن الإدارة راضية بالأفعال، إذا لم تتصرف أو كانت محرجة، فإنها تستتبع مسؤوليتها. ومع ذلك، فإن هذا الالتزام لا يستند فقط إلى شرطً من خلال مبدأ المساواة. ومن حيث الاستمرارية؛ بل يمكن فرضه أيضا الاستمرارية ليس السؤال هو ما إذا كانت الخدمة العامة يجب أن تقدم للجميع - وإنما مسألة تندرج في إطار مبدأ المساواة - ولكن طبيعة الخدمات ونوعيتها تقتضي أنه لا يحق للمرتفقين الحصول على خدمة عامة رديئة، لذا من الضروري العمل على الالتزام بالوسائل والإمكانيات وكذلك بالنتيجة

فالمرتفقون لهم الحق في التشغيل السلس للخدمة العامة وتقديمها بشكل جيد .عندما يزعمون أن هناك خرقًا لمبدأ الاستمرارية من أجل الحصول على تعويض، يمكن للقاضي أن يعوض عن نقص الاجتهاد في تشغيل الخدمة، حتى إذا ظلوا بشكل عام غير متسامحين إلى حد ما اتجاه السلطات العمومية .ومن ثم يعتبر استمرارية المرفق العام ضرورة بالنسبة للمواطنات والمواطنين على أساس أن هؤلاء ينظمون حياتهم ومستقبلهم على أساس هذه المرافق العامة ويعلقون أهمية كبيرة على دوام سيرها بانتظام، بحيث يصاب بانزعاج كبير

---

[13]

[14] المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 69/20 المؤرخ في 2020/03/21 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته "يوضع في عطلة استثنائية مدفوعة الأجر ،خلال المدة المنصوص عليها في المادة 2 أعلاه 50 % على الأقل من مستخدمي كل مؤسسة و إدارة عمومية"

[15]

إذا ما شلت هذه المرافق أو توقفت عن مواصلة رسالتها، في تقديم خدماتها النفعية الجوهرية. ولهذا، كان هذا المبدأ من أبرز المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة ودوامها في سيرها بطريقة منتظمة، وخصوصا في مثل أزمة تفشي فيروس كورونا.

وفي سياق المحافظة على الأمن الصحي،والتحرر من القواعد والإجراءات القانونية الجاري بها العمل في الظروف الطبيعية ،لمواجهة الطابع الاستعجالي والضرورة الملحة الناتجة عن فيروس كورونا يأتي مرسوم رقم 69/20
واستنادا لمقتضياته وبغرض ضمان استمرارية المرافق العامة في تقديم الخدمات الأساسية طوال فترات انتشار وباء فيروس كورونا يختص الوالي بتسخير الأشخاص والممتلكات لمواجهة الظرف الاستثنائي المتعلق بتفشي الوباء ،إذ نصت المادة 10 من المرسوم على قرارات التسخير التي يصدرها الوالي المختص إقليميا .
كما تم تمديد العمل باجراء التسخير بناء على نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 86/20 التي نصت على تمديد تدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا المنصوص عليها في المواد 3 إلى10 من المرسوم التنفيذي 69/20 ،أيضا المرسوم التنفيذي 182/20 المتضمن اتخاذ جميع التدابير التسخير المطلوبة للاستغلال الأمثل للوسائل المتاحة وفقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي 69/20 وتسخير أطباء المؤسسات والشركات المتوقفة عن النشاط مقابل تحفيزا مالية عند الاقتضاء[16].
المرسوم التنفيذيرقم 70/20 وفي المادة الأولى منه تضمنت العديد من التدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء كورونا المستجد ومكافحته ،والتي من بينها إجراء تأطير الأنشطة التجارية وتموين المواطنين ،كما تضمنت المادة 11 استثناء يرد غلق الأنشطة التجارية كما تضمنت المادة 12 من نفس المرسوم النص على القطاعات والمؤسسات المعنية بالبقاء في الخدمة والنشاط ،وهي قطاعات ومؤسسات خدماتية [17]وبعضها قطاعات ومؤسسات تجارية [18]

وتندرج هذه الأحكام في إطار التكييف القانوني لاستمرارية خدمات المرفق العمومي حسب ما تتطلبه الظروف الاستثنائية من مرونة وتبسيط الإجراءات ،وعدم التقيد بمبدأ الشرعية المعمول به في حالة الظروف العادية

ستمرارية المرفق العمومي من خلال رقمنة الخدمة

وأمام كل هذه الظروف العصيبة تم اعتماد العمل عن بعد الذي أصدرته وزارة الإقتصاد والمالية – قطاع تحديث الإدارة- الذي يروم إلى تحديد التدابير الأساسية الواجب إتباعها من قبل الإدارات العمومية بهدف تطبيق نظام العمل عن بعد في ظل هذه الظروف

---

[16] المرسوم التنفيذي 182/20 المؤرخ في 2020/07/09 يتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ،الجريدة الرسمية رقم 39 المؤرخة في 2020/07/11

[17] تتمثل الفطاعات التي تضمن الخدمات العمومية الأساسية في: النظافة العمومية والتزود بالمياه الكهرباء والغاز ،المواصلات السلكية واللاسلكية،وكالات البريد والبنوك وشركات التأمين،

[18] المؤسسات الخاصة للصحة بما فيها العيادات الطبية ومخابر التحليل ومراكز التصوير الطبي،الأنشطة المرتبطة بالمنتجات الصيدلانية والمستلزمات الطبية ،مؤسسات توزيع الوقود ومواد الطاقة، الأنشطة التي تكتسي طابعا حيويا بمافيها أسواق الجملة.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

كلية الشريعة والاقتصاد

تنظم

الملتقى الوطني عن بعد حول

تأثير جائحة كوفيد 19 على النظام القانوني في الجزائر

- دراسة مقارنة مع الفقه الإسلامي -

يوم الثلاثاء 02 مارس 2021

على الرابط:

https://us05web.zoom.us/j/81215101923?pwd=NTFKalhYVDRmdVI3Tks2TG9WV1ZHZz09

ID de réunion : 812 1510 1923

Code secret : emir

مدير الجامعة

المدير الشرفي للملتقى :أ.د/ السعيد دراجي

عميد الكليـة

مدير الملتقى :أ.د/ كمال لدرع .

رئيسة الملتقى :أ.د زهرة بن عبد القادر

رئيسة اللجنة العلمية : د. ليندة بومحراث

برنامج الملتقى

الجلسة الافتتاحية:9.30سا- 10.00سا

تنشيط أد/ زهرة بن عبد القادر رئيسة الملتقى

- **القرآن الكريم**
- **النشيد الوطني الجزائري**
- **كلمة د. ليندة بومحراث رئيسة اللجنة العلمية للملتقى.**
- **كلمة أ.د. كمال لدرع مدير الملتقى وعميد كلية الشريعة والاقتصاد.**
- **كلمة أ.د. السعيد دراجي الرئيس الشرفي للملتقى ومدير جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية –قسنطينة–**

الجلسة الأولى: 10.00– 11.00

رئيس الجلسة: د/ يونس شعيب

التوقيت	المحاضر	عنوان المحاضرة	الجامعة الأصلية
10.10-10.00	**د/ ليلى بن بغيلة**	استمرارية المرفق العام في ظل تفشي وباء كورونا	جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية–قسنطينة–
10.20-10.10	**د/ الكاهنة زواوي** **ط د/ سي محمد النوي**	فيروس كورونا بين مفهوم الجائحة والأنظمة المشابهة له	جامعة قسنطينة-1-
10.30-10.20	**د/خلواتي مصعب** **ط.د.برمضان حميد**	منظور القانون الجزائري لجائحة كورونا بين نظرتي القوة القاهرة والظروف الاستثنائية	المركز الجامعي صالحي أحمد-النعامة-
10.40-10.30	**د/ حفيظة مبارك** **ط د/ أسماء بن عبد القادر**	أثر جائحة كورونا على تنفيذ التزامات المتعاقدين	جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية–قسنطينة–
10.50-10.40	**د. الضيف كيفاجي**	تأثير جائحة كوفيد 19 على تنفيذ الالتزامات في العقود الدولية	جامعة 20 أوت 1955-سكيكدة-
11.00-10.50	**د/ ليلى بعتاش**	الإشكالات القانونية للعمل عن بعد في ظل جائحة كورونا	جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية–قسنطينة–