المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم المرافق العامة:

في هذا المطلب نحاول الإجابة عن الهدف الخاص الثالث:

-أن يبين مبادئ العامة للمرافق العامة.

الهدفين الإجرائيين:

1. أن يكون قادرا على التعرف على المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العامة والتي تشكل القواعد العامة لهذا الأخيرة.
2. أن يكون قادرا على التعرف على المبادئ الحديثة للمرافق العامة

إضافة للمبادئ الأساسية التقليدية المعروفة التي يقوم عليها المرفق العام، ظهرت بعض المبادئ الأخرى المستوحاة من الواقع اليومي للتعامل مع المرافق العمومية التي تكملها وترافقها، وهو ما أقره مجلس الدولة الفرنسي بوجود بعض المبادئ المأخوذة من تعامل المرفق مع المواطنين.

الفرع الأول: المبادئ الأساسية التقليدية التي تحكم المرافق العامة:

تخضع المرافق العامة على اختلاف أنواعها لمجموعة من المبادئ العامة التي استقر عليها الفقه والقضاء، والتي تضمن استمرار عمل هذه المرافق وأدائها لوظيفتها في إشباع حاجات الأفراد، وأهم هذه المبادئ، نذكر:

أولا- مبدأ استمرار سير المرفق العام (مبدأ الاستمرارية):

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي لا يحتاج إلى نص تشريعي لإقراره، لأن طبيعة نشاط المرفق العام تستلزم ضمان سيرها بشكل منتظم، ومن هذا المنطلق فأي خلل أو توقف في سير المرفق العام يؤدي إلى شلل الحياة العامة في الدولة، لذلك لا يمكن للإدارة التخلي عن هذه المرافق نهائيا، ويترتب على هذا المبدأ عدّة نتائج، أو ضمانات تشريعية وقضائية تعمل على تجسيده على أرض الواقع، وهي:

1- تنظيم ممارسة حق الإضراب:

يقصد بالإضراب توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم دون رغبة في إنهاء الخدمة بصورة جماعية متفق عليها بغية الضغط على الإدارة من خلال الاضطراب الذي يحدثه الإضراب، لتحقيق مطالب مهنية معينة أو اجتماعية.

ظاهريا يبدو لنا أن الحق في الإضراب يتعارض مبدئيا مع مبدأ استمرارية المرفق العام، وهذا لنتائجه الخطيرة على سير المرفق العام، وقد تتعدى نتائجه إلى الإضرار بالحياة الاقتصادية، والأمن في الدولة، وليس هناك موقف موحد بشأن الحق في الإضراب فهناك من الدول من تحرمه وتعاقب عليه ضمانا لاستمراريةِ المرفق العام، وهناك من تسمح به في نطاق ضيق.

الحق في الإضراب في التشريع الجزائري حق دستوري معترف به، ويمارس في إطار القانون، حيث وضع المشرع قيود وضوابط لممارسته، كالإشعار المسبق،ضمان الحد الأدنى للخدمة مثلا وبإمكان أن يمنع ممارسة هذا الحق في قطاعات معينة، وهذا ما جاء في النص المادة 71 منه.

2- تنظيم ممارسة حق الاستقالة:

لا يجوز للموظف إنهاء خدمته، أو تخلي عنها عفويا، بل يجب أن تكون في إطار توافقي بين دوام سير المرفق العام وحق المواطن في مغادرة وظيفته، وذلك عن طريق تقديم طلب الاستقالة وفق إجراءات قانونية تضمن له التخلي عن وظيفته، دون أن يؤدي هذا التصرف إلى تعطيل عمل المرفق.

فمبدأ دوام سير المرفق العام يحتم على العامل البقاء في منصب عمله حتى تقبل أو ترفض الاستقالة من قبل السلطة الإدارية المختصة.

3- نظرية الموظف الفعلي:

يعرف الموظف الفعلي بأنه ذلك الشخص الذي يعترف القضاء بصحة تصرفاته في مجال المرافق العامة رغم أنه لم يعين تعيينا صحيحا، وهذه النظرية خلقها مجلس الدولة الفرنسي حفاظا على استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك في الظروف العادية والاستثنائية على السواء ووضع الأحكام الخاصة بها.

فالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي تدخل خلافا للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفية عامة متخذا مظهر الموظف القانوني المختص، ولاشك أنه، لا يجوز للأفراد العاديين أن يتولون وظيفة عامة بصورة غير قانونية لأنهم مغتصبين لها وجميع تصرفاتهم تعتبر باطلة.

غير أنه استثناءا على هذه القاعدة وحرصا على دوام استمرار سير المرافق العامة في الظروف الاستثنائية كحالة حرب أو اضطراب بسبب تغيب أو تخلي الموظفون العموميون عن وظائفهم، عندما يضطر الأفراد العاديين لتأمين سير المرفق العام دون إذن مسبق من السلطة، اعترف الفقه والقضاء ببعض الآثار القانونية للأعمال الصادرة عنهم كموظفين فعليين، فهذه الأعمال تعتبر صحيحة من خلال فترة ممارستها رغم الخلل في مشروعيتها.

وحتى في الظروف العادية تقوم هذه النظرية على أساس الموظف الظاهر، حيث تعد تصرفات وأعمال بعض الأفراد رغم أنهم ليسوا موظفين رسميين معينين تعيينا صحيحا لبطلان سند توليه لها أو انتهاء أثره شرعية وصحيحة، وهذا لحماية الغير حسن النية الذي يجهل تماما شرعية تولي الموظف لوظيفته لعدم وضوح حقيقة أمرهم.

4- نظرية الظروف الطارئة:

هذه النظرية من خلق مجلس الدولة الفرنسي، أقرها خروجا عن الأصل العام في عقود القانون الخاص " العقد شريعة المتعاقدين" ضمانا لاستمرار سير المرفق العام وللحيلولة دون توقف المتعاقد مع الإدارة عن تنفيذ التزاماته وتعطيل المرافق العامة؛ ومضمون هذه النظرية أنه إذا طرأت إثناء تنفيذ العقد أمورا خارجة عن إرادة طرفيه، ولم تكن متوقعة وقت التعاقد، فترتب عليها أن أصبح تنفيذ العقد مرهقا للمتعاقد مع الإدارة، فإن الإدارة تلتزم إما بتعويضه جزئيا وبصفة مؤقتة، وإما بتعديل شروط العقد، وذلك ليتمكن المتعاقد مع الإدارة من الاستمرار في تنفيذ التزاماته التعاقدية، ضمانا لدوام سير المرفق العام باستمرار ودون توقف.

وكذلك للحفاظ على التوازن المالي للعقد، وذلك بتدخل الإدارة أو المصلحة المتعاقدة و تتحمل معه بعض الأعباء المالية بالقدر الذي يمكن من خلاله للمتعاقد تنفيذ العقد، فإن لم يحصل هذا الاتفاق فإن للقضاء أن يحكم بتعويض المتعاقد تعويضا مناسبا.

5- عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام:

القاعدة العامة لا يجوز الحجز على أموال المرافق العامة وفاءا لما يتقرر للغير من ديون في مواجهتها لما يترتب على ذلك من تعطيل للخدمات العامة التي تؤديها، وإلحاق الضرر بالمنتفعين من خدمات المرفق العام، ويستوي في ذلك أن تتم إدارة المرافق العامة بالطريق المباشر أو بطريق الالتزام مع أن أموال المرفق في الحالة الأخيرة تكون مملوكة

للملتزم، فلا يجوز الحجز على أموال المرافق العامة أيا كان أسلوب أو طريقة إدارتها ضمانا لاستمرارية سيرها.

ولا يوجد أي إشكال من جانب التشريع الجزائري، لأنه ضمانا لإعمال لمبدأ استمرارية المرفق العام في تقديمه للخدمة العامة، أخضع أموال المرفق إلى نظام قانوني متميز يهدف إلى المحافظة عليها وتحصينها.

أ- مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة:

هذا المبدأ هو امتداد للمبدأ العام هو مساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقا دستوريا من حقوق الإنسان منصوص عليه في كافة الإعلانات والمواثيق الدولية والوطنية، ويضمن هذا المبدأ لجميع المواطنين الراغبين في الانتفاع من خدمات المرفق العام على قدم المساواة دون أي تمييز أو تفرقة، وهو لا يتنافى بأن تقوم الدولة بفرض رسوم مقابل الحصول على خدمات من المرفق العام، أو بفرض شروط عامة للوظائف العامة، لكن لا يجوز للإدارة أن تفرق بين الأفراد الراغبين في الاستفادة من خدمات المرفق، ما دامت توفرت فيهم الشروط القانونية، وبالتالي فالمساواة أمام المرفق العام تقتضي ألا تتأثر الإدارة بالاتجاه السياسي والاجتماعي للمنتفعين من المرفق العام، وإلا تعرضت للمتابعة القضائية عن الإخلال بهذا المبدأ.

فجميع المواطنين متساوون أمام المرافق العامة مادام توافرت فيهم الشروط المطلوبة، سواء فيما يتعلق بالانتفاع بخدماتها، أم فيما يتصل بتحمل أعباءها، وذلك بصرف النظر عما قد يوجد بينهم من اختلافات لا تتعلق بالشروط القانونية اللازمة.

ب- مبدأ قابلية النظام القانوني للمرافق للتعديل والتغيير(مبدأ التكيف):

هذا المبدأ يمنح للسلطة الإدارية حق تعديل النظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة بما يتناسب والظروف الجديدة التي تمس النشاطات المختلفة للمرافق العامة، فالمرفق العام يجب أن يتكيف مع هذه الظروف والتطورات المستجدة من أجل تحسين جودة الخدمات العامة.

ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرفق، بل يمتد أيضا لأسلوب إدارته، فيجوز مثلا تغيير أسلوب الإدارة من المباشر إلى أسلوب المؤسسة العمومية، أو إلى أسلوب الامتياز، أو إلى الشركة المختلطة، أو شركة قطاع عام تملك الدولة جميع أسهمها، أو

فرض رسوم إضافية أو تخفيضها لقاء تقديم الخدمات إذا رأت في ذلك مصلحة، ولا يجوز الاحتجاج أو الاعتراض على هذا التغيير سواء من المنتفعين بالمرفق أو من العاملين فيه، أو التمسك بمجانية الخدمة، خاصة إذا تغير الأسلوب، وهذا الحق ثابت للإدارة دون حاجة إلى نص، حتى إذا كان المرفق يدار بطريق الامتياز، فليس من حق المتعاقد مع الإدارة في عقد الامتياز أن يحول دون حقها في تعديل شروط العقد بما يتماشى ومصلحة المنتفعين مع الاحتفاظ بحقه في التوازن المالي، وهذا الحق الذي تتمتع به لها أن تمارسه وإن خلا العقد من الإشارة لذلك.

الفرع الثاني: المبادئ الحديثة التي تحكم المرفق العام:

إضافة للمبادئ الأساسية التقليدية المعروفة التي يقوم عليها المرفق العام، ظهرت بعض المبادئ الأخرى المستوحاة من الواقع اليومي للتعامل مع المرافق العمومية التي تكملها وترافقها، وهو ما أقره مجلس الدولة الفرنسي بوجود بعض المبادئ المأخوذة من تعامل المرفق مع المواطنين، ومنها:

أولا- مبدأ الجودة والنوعية في تقديم الخدمات العامة:

إن المنتفع الجديد أو الحالي تأثر بالتغييرات والتطورات التي تعرفها المجتمعات، أصبح ينظر إلى المرفق العمومي اليوم من خلال الخدمات التي يقدمها ونوعية هذه الخدمات وجودتها، حتى أن المنتفع في الغالب لم يعد يهمه أن تكون هذه الخدمات مقدمة من طرف صاحب الامتياز(الخواص)، أو من طرف الإدارة نفسها بقدر ما تهمه جودة هذه الخدمات وثمنها، ومن ثم تغيرت طبيعة العلاقة بين المرفق العمومي والمنتفعين، فعوض أن يخضع المواطنون للممارسات الإدارية للمرفق العام، فإن هذه الأخيرة هي من التي عليها أن تستجيب لحاجياتهم، وبالتالي لم يعد دور الدولة هو مجرد الإنتاج الكمي للأدوات والخدمات استجابة للحاجيات الكمية للمواطنين، بل استجابة للنوعية أيضا.

الجودة لغويا هي المقابلة والاتفاق والمطابقة، ويرجع أصل المصطلح إلى الكلمة اليونانية Qualities وتعني طبيعة الشخص أو طبيعة الشيء ودرجة الصلابة. وقديما كان يشير إلى مصطلح الجودة إلى الدقة والإتقان في البناء.

الجودة هي أداء عملية معينة إنتاجية كانت أم خدمية وفقا لمعايير محددة سلفا- نمطية- تمثل أعلى مستوى لرضاء المستهلك أو متلقي الخدمة أو المستفيد منها، بمعنى أن

الجودة هي مجموعة الخواص والخصائص الكلية التي تحملها السلعة أو الخدمة والتي تحدد إلى أي مدى تحقيق احتياجات ورضاء العميل.

ويتجاوز البعض هذا المفهوم إلى أن الجودة ليست فقط تحقيق احتياجات وتوقعات العميل، وإسعاده وولائه للمنظمة.

إن تطبيق الإدارة الإلكترونية معناه الاتجاه نحو المواطنة الجديدة (**nouvelle citoyenneté**)، والاتجا هنحو تقديم خدمات عامة جديدة (**nouveaux services public**) عبر الشبكة المعلوماتية واستعمال مريح satisfaction de l'usager.

ثانيا– مبدأ المشاركة:

هذا المبدأ يشكل عنصرا أساسيا بعد ما أصبحت المجتمعات تتوجه إلى ديمقراطية المشاركة، وهذا يفرض أن لا تبقى المرافق العامة منغلقة على ذاتها، ولا تعرف تفتحا اتجاه المنتفعين، لأن سياسة الانعزال هذه تؤدي إلى سلوكات وممارسات بيروقراطية.

ثالثا– مبدأ الشفافية الإدارية:

حتى يستعيد المواطنين ثقتهم في المرافق العامة، ويتم إعادة الاعتبار لهذه الأخيرة، يجب القضاء على الصور السلبية السائدة بها، حيث لا يجب أن تكون العلاقات الإدارية سلطوية، ولكن علاقات توافقية وديمقراطية مبنية على فلسفة أخلاقية للعمل والمشاركة بشكل يجعل من المرافق العمومية هدفا لمشاركة الأفراد باعتبارهم فاعلين في الحياة الاجتماعية، ومن ثم يجب أن تتطور كيفية تقديم الخدمات وسير المرافق وأداءها بشكل أكثر فعالية وشفافية عبر الانفتاح على محيطها وتوفير مصادر جديدة للمعلومات يمكن أن يستفيد منها المنتفعين في حياتهم اليومية إدارية كانت أو اجتماعية، أو غيرها.

فعلى جميع المرافق العامة من دون استثناء، ومن ضمنها المؤسسات العامة والمصالح الخارجية الخضوع لمعايير الشفافية، فالعمل السري في الإدارة لم يعد يجدي نفعا ويخالف القانون، وأصبح من حق المنتفعين إطلاعهم على كل ما يطلبونه من المعلومات التي تهمهم وتنفعهم سواء فيما يخص المعلومات القانونية والإدارية، أو التي تمكنهم من الإلمام بالحاجيات التي يتطلعون إليها، بل أصبح من حقهم إرغام المرفق العام على إبراز الدوافع والأسباب وراء القرارات الصادرة عنه.

وبتطبيق مبدأ الشفافية في الإدارات والمرافق العامة ستسير الدولة باتجاه تحقيق المبادئ الأخرى للحكم الرشيد، إذ لا يمكن تصور تحقيق مبدأ المسؤولية ومبدأ المراقبة والمحاسبة دون تحقيق مبدأ الشفافية.

كما أنه من خلال هذا المبدأ يتم إعمال مبدأ الإشراك والتشارك في وضع البرامج والمشاريع وأنشطة الإدارة لتلبية حاجات المنتفعين، وتقديم خدمات ذات جودة ونوعية.

إذن يجب أن تخضع المرافق العامة لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.