

تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في ظل جائحة كورونا
(دراسة تحليلية للحالة الاردنية)

Applying the principle of regular and steady functioning of the public facility in light of the Corona pandemic (An analytical study of the Jordanian case)

حمدي سليمان القبيلات *

جامعة العلوم الاسلامية العالمية، الاردن، Drhamdi1970@gmail.com

تاريخ القبول: 2021/09/05

تاريخ الإرسال: 2021/05/29

ملخص:

تناول هذا البحث موضوعا مستحدثا في ظل انتشار فيروس كورونا (كوفيد19) في الآونة الاخيرة، الا وهو تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في ظل جائحة كورونا (دراسة تحليلية للحالة الاردنية)، أبرز من خلاله كيفية ضمان تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد خلال هذه الجائحة وما هي الضمانات القانونية لهذا المبدأ، اي الحماية القانونية التي يوفرها كل من المشرع والقضاء لهذا المبدأ سواء في الظروف العادية او الظروف الاستثنائية، وتبين عدم نص الدستور الاردني على اي ضمانات لهذا المبدأ سواء في الظروف العادية او الاستثنائية، وكذلك الحال لم تتطرق له التشريعات بشكل صريح خاصة في الظروف الاستثنائية، مما يستدعي النص عليه في صلب الدستور وترجمة ذلك في القوانين والانظمة لما لهذا المبدأ من اهمية بالنسبة للدولة وبالنسبة للأفراد في كل الظروف.

الكلمات المفتاحية: المرفق العام؛ سير المرفق العام بانتظام واطراد؛ كورونا؛ الظروف الاستثنائية.

Abstract:

This research dealt with a new topic in light of the spread of Corona virus (Covid 19)‘ which is the principle of the regular and steady functioning of the public facility in light of the Corona pandemic (an analytical study of the Jordanian case)‘ through which we highlighted how to ensure the regular and steady running of public facilities during this pandemic and what are the legal guarantees For this principle‘ and it has been evident that the Jordanian constitution does not stipulate any guarantee of this principle‘ whether in normal or exceptional circumstances. Likewise‘ the legislation has not touching it‘ especially in exceptional circumstances‘ which calls for stipulating it in the body of the constitution and translating that into laws because of the importance of this principle for the state and for individuals in all circumstances.

Key words: public facility; the regular and steady functioning of the public facility; Covid19; exceptional circumstances.

* المؤلف المراسل

مقدمة

يعد مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد من أهم المبادئ القانونية العامة التي استنبطها القضاء الإداري خلال تاريخه على الإطلاق، ويطلق عليه "شريان المرفق العام" لما لهذا المبدأ من أهمية خاصة لدى المنتفعين من خدمات المرافق العامة الذين اعتادوا ان يجدوا ابواب هذه المرافق مشرّعة كلما ارادوا الاستفادة من خدماتها، وعلى ذلك نظموا ورتبوا اوضاعهم، لا فرق بين ظروف عادية او استثنائية، فالحاجات العامة للأفراد او بعضها على الاقل، لا يمكن الاستغناء عنها تحت كل الظروف.

أهمية البحث:

تأتي أهمية هذا البحث من طبيعة موضوعه وتوقيتته، إذ فرضت جائحة كورونا على الدول والافراد معا نمطا جديدا من الحياة، لازمه الاغلاق وحظر التجول ووقف الكثير من الانشطة، مما ابرز على السطح مدى امكانية التمسك بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد حتى في هذه الظروف الاستثنائية.

أهداف البحث: يهدف هذا البحث الى ما يلي :

- بيان حقيقة ومفهوم مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في الظروف الاستثنائية.
- التعرف على مدى احترام مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في الظروف الاستثنائية.
- معرفة كيفية التوفيق بين اجراءات مواجهة جائحة كورونا وضمان استمرار المرافق العامة .
- الوقوف على الضمانات القانونية لحماية المبدأ سواء التشريعية منها او القضائية.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في أن الاجراءات المتخذة من قبل السلطات الرسمية لمواجهة انتشار فيروس كورونا (كوفيد19) تؤدي الى تعطل المرافق العامة او الكثير منها، مما يخالف مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، ويؤثر سلبا على الافراد المنتفعين من خدمات هذه المرافق التي اعتادوا عليها في اوقات معينة او طوال الوقت احيانا، وبالتالي على الدولة ان توفق بين هذين المتناقضين من خلال اجراءات محددة تخفف من حدة قرارات الحظر والاعلاق وتسمح ولو جزئيا او عن بعد للمرافق العامة بتقديم الخدمات للمنتفعين منها.

منهج البحث:

للإحاطة بمختلف الجوانب القانونية للموضوع تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي والمقارن في بعض الأحيان.

خطة البحث:

تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين وكل مبحث إلى مطلبين وعلى النحو التالي :

المبحث الأول : مفهوم مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول : تعريف المبدأ في الظروف الاستثنائية.

المطلب الثاني : تشغيل المرافق العامة عن بعد (التعليم نموذجاً).

المبحث الثاني : الحماية القانونية لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول : الحماية التشريعية.

المطلب الثاني : الحماية القضائية.

المبحث الأول : مفهوم مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في الظروف الاستثنائية

يعرف المرفق لغة بأنه ما يرتفق به وينتفع ويستعان، ومنه مرافق المدينة وهي ما ينتفع به السكان عامة كأجهزة النقل والشرب والإضاءة وجمعها مرافق¹، وقال تعالى " وإذ اعتزلتموهم وما يعبدون إلا الله فأووا إلى الكهف ينشر لكم ربكم من رحمته ويهيئ لكم من أمركم مرفقا² " ، وجاء في تفسير (يرئى لكم من أمركم مرفقا) أي يسهل وييسر لكم من أمركم الذي انتم بصدده ما ترتفقون به وتنتفعون بحصوله³.

ويعرف المرفق العام اصطلاحاً بأنه " مشروع تتولاه الإدارة لإشباع الحاجات العامة للأفراد غير مستهدفه بذلك سوى تحقيق النفع العام "⁴، وقيل أيضاً بأنه " مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته وتنظيمه بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، ويهدف إلى تلبية حاجة عامة⁵ ، وعرف أيضاً بأنه مشروع يمارس نشاطاً ينطوي على نفع عام ويتبع احد أشخاص القانون العام مباشرة وأما بطريقة غير مباشرة ، ويخضع للنظام القانوني للمرافق العامة⁶.

وفي معرض تعريف محكمة العدل العليا للمرفق العام قالت "إن المرفق العام هو حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغاً يقتضي تدخل الحكومة لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام سواء اكان الافراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة اشباع تلك الحاجة ام لا، اي ان العنصر

الاساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشرع إلى إدارتها من الحكومة مباشرة او بواسطة ملتزم تحت إشرافها لا فارق بين أن تكون تلك الخدمة تتعلق بنشاطات تجارية أو صناعية أو خلافاً⁷.

ونحن بدورنا نؤيد ونتفق مع التعريف القائل بان المرفق العام هو كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها، بقصد إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات العامة للجمهور⁸.

المطلب الأول : تعريف المبدأ في ظل الجائحة

بما أن هدف المرافق العامة هو إشباع الحاجات العامة للأفراد من خلال ما تقدمه من خدمات وما تقوم به من أعمال ، فإن الأفراد يطمئنون إلى أن كثير من شؤونهم وأمورهم وحاجاتهم اليومية تدبر من خلال المرافق العامة، ولا يتخذون احتياطات لتدبير ذلك عن غير طريق المرافق العامة ، فالأفراد لا يتخذون احتياطات مثلاً لتزويد أنفسهم بالماء الصالح للشرب أو الكهرباء اعتماداً على مرفق توريد المياه والكهرباء، ومعظم الأفراد يعتمدون في حركتهم وتنقلهم داخل الدولة أو المدينة على مرافق النقل... ، وفي هذه الحالة لنا أن نتصور مدى الارتباك والضرر الذي سيلحق بالأفراد وبالذات عموماً إذا ما تعطلت هذه المرافق العامة أو أي منها ، ولولمدة قصيرة مثل انقطاع التيار الكهربائي أو الماء أو تعطل وسائل النقل والاتصال ... الخ⁹ . سواء كان التعطل في الظرف العادي أو الاستثنائي، لا بل قد تكون الخطورة أكبر إذا ما تعطل مرفق مثل الصحة أو الدفاع المدني، في ظل انتشار وباء كما هو في حالة فيروس كورونا (كوفيد 19).

ولذلك نجد أن الفقهاء يجمعون على أن أهم القواعد الأساسية التي تحكم المرافق العامة هي ضرورة سيرها بانتظام واطراد ودون انقطاع ، بحيث يجد المنتفع الخدمة التي يؤديها المرفق متاحة في الزمان والمكان المتعارف عليه لأدائها ، ومن هنا قيل بأن هذا المبدأ يشكل شريان المرفق العام ، وبالرغم من عدم النص عليه صراحة في التشريعات إلا أن الفقه والقضاء الإداريين يسلمون بوجوده كقاعدة قانونية ، ولذلك نجد أن هذا المبدأ أكثر المبادئ تردداً في أحكام القضاء الإداري، نظراً لما يترتب على هذا المبدأ من نتائج هامة يرد بعضها في التشريعات بافتراض وجود هذا المبدأ¹⁰ . لا بل أن هذا المبدأ يتمتع وفق قضاء المجلس الدستوري الفرنسي بقيمة القواعد الدستورية مما يحتم على المشرع العادي احترام هذا المبدأ والتقيّد بأحكامه¹¹ .

وإذا كان الحال كذلك في الظروف العادية، فما هو مصير هذا المبدأ في الظروف الاستثنائية؟ وتحديدًا في ظل انتشار الأوبئة، مثل الظرف الحالي الذي يمر به العالم في ظل جائحة كورونا (Covid19)؟، لا شك أن لهذه الجائحة وللإجراءات التي اتخذتها الدول لمواجهتها أثر مباشر على هذا المبدأ، فمن المعلوم أن الدول لجأت في كثير من الأحيان إلى سياسة الإغلاق لمختلف مظاهر النشاط، بما فيها المرافق العامة، وذلك في ظل قرارات وأوامر حظر التجول الصادرة وفقًا لقانون الدفاع في حالة الطوارئ، وهذا ما أعطى مظهرًا جديدًا لمبدأ سير المرفق العام، حيث خضعت كثير من المرافق للإغلاق وبالتالي تعطلت أعمالها مما يشكل خروجًا على المبدأ في هذه الظروف الاستثنائية، ولكن بالمقابل كان لا بد من استمرار مرافق عامة أخرى وبأقصى درجات الجاهزية والاستعداد، مثل المرافق الصحية والأمن والدفاع، وكان العمل في هذه المرافق على مدار الساعة، وبما يحقق أعلى درجات تطبيق مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد. ومن هنا كان تطبيق المبدأ ينسجم مع طبيعة المرفق العام ومدى ارتباطه بمواجهة تداعيات جائحة كورونا، فالمرافق غير المرتبطة بمواجهة الفيروس وتدابيرته أغلقت وتعطلت أعمالها مثل مرافق التعليم التقليدي بكافة مظاهره والمرافق الخدمية كالأحوال المدنية والتنمية الاجتماعية والسياحة وكثير من المرافق الاقتصادية والمطارات، ولكن بالمقابل استمرت مرافق عامة أخرى معنية بمواجهة هذا الوباء كالصحة وسلاسل التوريد بالأغذية والأدوية....

ومما نتقدم نخلص إلى أن مفهوم مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد لا يختلف في الظروف الاستثنائية عنه في الظروف العادية، ولكن يأخذ المبدأ مفهومًا مستحدثًا يتناسب مع الظرف، ويتمثل باستمرار المرافق اللازم استمرارها لمواجهة الظرف الاستثنائي، وقد تختلف من ظرف إلى آخر، في حين بالمقابل تتوقف مرافق عامة أخرى يشكل استمرارها خطرًا على حياة المواطنين، ويعيق جهود مواجهة الظرف الاستثنائي كانتشار الوباء.

ولكن بالتزامن مع كل هذا وللتخفيف من حدة آثار مواجهة هذه الجائحة على الخدمات المقدمة للمواطنين من المرافق العامة، وجدت الدولة ضالتها في المرفق العام الإلكتروني، من خلال التحول إلى تقديم الخدمات العامة إلكترونيًا بدلًا من تقديمها تقليديًا. أما المواطنين كبارًا وصغارًا فهم المنتفعون المستفيدون الذين تتجه إليهم كل الخدمات المرفقية، وفي مقدمتها مرفق الحفاظ على النظام العام الصحي في ظل مخاطر انتشار فيروس كورونا المستجد كوفيد 19 والتحدي الذي

اعلنته الدولة بكل مؤسساتها ومرافقها لتطويق مخاطره، وتعدد الاصابات داخل كثير من الوزارات والمؤسسات وبالتالي من واجب المواطنين احترام كل الشروط والتدابير التنظيمية التي تؤدي في إطارها المرافق العامة المختلفة، اعمالها، ومنها بالأساس مرفق الحفاظ على النظام العام الصحي إذ من أوجب الواجبات عليهم أي المواطنين اليوم البقاء في منازلهم امتثالا أولا للتدابير المتخذة من لدن السلطات العمومية، وثانيا للمساهمة في فعالية مرفق الحفاظ على الصحة العامة.

ومما تقدم نلمس اتساعا في المفهوم العلمي للمرفق العام الذي انحصر في الأحوال العادية في النشاط الملبي للحاجة العامة ذات النفع العام والمحقق للمصلحة العامة، إذ في ظل هذا المعطى الاستثنائي المرتبط بحالة الطوارئ الصحية، تبرز أهمية استمرار تلك المهن الخاصة في أداء نشاطها وفتح أبوابها وعدم إغلاقها ليس لخدمة مصالح أصحابها الخاصة فحسب وإنما لخدمة الصالح العام، كالمؤسسات الصحية الخاصة والصيديليات التي تعد علميا من صنف المرافق العامة ذات الطابع المهني تنظم من لدن نقابة مركبة من أبناء المهنة، والانضمام إليها إجباري لممارسة المهنة (نقابة الاطباء، نقابة الصيادلة)، وقد تستخدم بعض وسائل القانون العام سعيا للمصلحة العامة التي تقترن بالاستمرارية وبالديموم¹².

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة الاردنية استطاعت الحفاظ على دوام واستمرار أداء المرافق العامة في ظل انتشار جائحة كورونا كوفيد-19، من خلال اتخاذ إجراءات احترازية كتقليص عدد العمال وفرض ارتداء الكمامة والتباعد لأجل تلبية حاجيات المواطنين والحفاظ على استقرار الحياة الاجتماعية. ونجد أن إجراء ديمومة واستمرارية المرافق العامة في أداء مهامها في ظل انتشار فيروس كورونا إجراء مهماً وأساسياً، يتمثل في تقديم الخدمات بشكل عادي، كما يعد سلاحاً ذا حدين، إذ قد يكون نعمة أو نقمة في نفس الوقت إذا لم تتخذ الإجراءات المناسبة والصحيحة للتسهيل على المواطنين في أعمالهم وقضاء حاجياتهم شريطة أن يكون منظماً. فقد يكون سبباً فاعلاً في انتشار هذا الفيروس القاتل بشكل سريع، ما لم تتخذ الإجراءات اللازمة في ظل كثرة الاحتكاك بين الأشخاص والتجمع والتقارب فيما بينهم داخل أي مرفق عمومي يقدم خدمة للمواطنين. وبالمقابل، نجد أننا لا نستطيع الاستغناء عن أي مرفق عمومي خدماتي، نظراً لدوره الفعال والفاعل في تلبية احتياجات المواطنين ومصالحهم، كونه يهدف لتحقيق الانتفاع والنفع العام ومن ثم تقدم خدمة للمجتمع لمصلحة الجميع. لذلك كان لا بد من صدور قرارات تنظيمية تضمن ذلك، ومنها على سبيل

المثال تشغيل المرافق العامة بالحد الأدنى من الموظفين العموميين وبما لا يتجاوز 50% او 30% في بعض الحالات، والتوجه نحو تطبيق الدوام المرن كما نص عليه نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 في المادة (97/ج/1) "على كل دائرة تنظيم ساعات العمل بما يتلاءم وطبيعة الخدمات التي تقدمها للمواطنين ومتلقي الخدمة ولها تطبيق مفهوم الدوام المرن بما في ذلك الدوام الجزئي لبعض وظائفها"، إلا أن ما يؤخذ على المشرع الاردني في هذا الصدد انه لم يعرف الدوام المرن، ناهيك عن عدم صدور التعليمات الخاصة بذلك، والتي امر بها البند (3) من الفقرة (ج) من المادة (97) " يتم تنظيم جميع الشؤون المتعلقة بالدوام المرن بما في ذلك آلية احتساب الاجازات والراتب الإجمالي وبدل التسكين للموظف بدوام جزئي بمقتضى تعليمات يصدرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس". فعلى سبيل المثال وفي ضوء تزايد حالات الإصابة المحلية بفيروس كورونا، منتصف شهر اب 2020 ولغايات التخفيف من الاكتظاظ الذي يسهم في انتشار العدوى، وتقليل أعداد موظفي القطاع العام، خصوصاً في الوزارات والمؤسسات التي تضم أعداداً كبيرة من الموظفين؛ وافق رئيس الوزراء ، بتفويض الوزراء او المرجع المختص بتحديد دوام جزء من الموظفين عن بُعد، أو تدوير العمل بين الموظفين¹³ ، وذلك وفقاً لما تضمنه في الدليل الإرشادي الذي أقره مجلس الوزراء بخصوص عمل موظفي القطاع العام خلال جائحة كورونا. واشترط القرار عدم التأثير على كفاءة تقديم الخدمات للمواطنين ومستوياتها، وضرورة استدامة عمل المؤسسات بوتيرتها المعتادة. ويأتي القرار في إطار الإجراءات الحكومية للمحافظة على صحة المواطنين وسلامتهم، والمساهمة في استقرار الوضع الوبائي، ويشمل جميع الوزارات، والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة، والهيئات، والسلطات، والشركات المملوكة للحكومة، ويطبّق اعتباراً من تاريخه، ويشترط أن تخفيض عدد الموظفين لن يؤثر على تقديم الخدمات للمواطنين، ولن يؤثر على رواتب الموظفين الذين سيعملون عن بعد¹⁴. ومن جهته عمم رئيس الوزراء في كتاب وجهه إلى جميع الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية بإلزام الموظفين بتحميل تطبيق " أمان"¹⁵ على هواتفهم الخلوية وتفعيله بشكل مستمر، وذلك لتوفير الحماية لهم ولأسرهم، وتنبههم في حال مخالطة أحد المصابين بفيروس كورونا المستجد، وأكد التعميم اتخاذ ما يلزم من إجراءات لمنع دخول المراجعين للدوائر الحكومية دون تفعيل التطبيق.¹⁶

المطلب الثاني : تشغيل المرافق العامة عن بعد (التعليم نموذجاً)

نجد أن تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية وفكرة المرفق العام الإلكتروني يجعل مبدأ دوام سير المرفق العام يتجه في التطبيق إلى الإحكام ، حيث لا تحديد لمواعيد فتح مكاتب الموظفين أو إغلاقها وإنما يعمل المرفق على مدار الساعة ولا يتوقف ، اللهم إلا إذا حدث عطل فني للتقنية اللازمة للاستفادة من خدماته¹⁷ .

وكذلك فإن نظام الإدارة العامة الإلكترونية سوف يؤثر في النتائج المترتبة على هذا المبدأ¹⁸ ، فمثلاً سيقبل من خطورة إضراب الموظفين¹⁹ ، كما يمكن للموظف من داخل بيته وفي غير أوقات العمل الرسمية أن يؤدي خدماته للجمهور عن طريق البريد الإلكتروني للإدارة التي يعمل بها²⁰ . كما سيعمل على التقليل من التعرض لوجود الموظف الفعلي في الظروف العادية والذي يتولى الوظيفة دون استيفاء شروطها القانونية ، حيث يمكن كشف أمره من خلال قواعد البيانات والمعلومات التي تزود بها الإدارات الحكومية²¹ .

فالمرفق العام الإلكتروني يقوم على استخدام الوسائل الإلكترونية في انجاز كل او معظم أعمال ومعاملات المرفق، مثل استخدام البريد الإلكتروني *E-mail* والتحويلات الإلكترونية للأموال (*EFT*) *Electronic Funds Transfer* والتبادل الإلكتروني للمستندات (*Electronic Data Interchange*) (*EDI*)، والفاكس والنشرات الإلكترونية وأية وسائل الكترونية أخرى²² .

وقد لجأت كثير من الدول خلال جائحة كورونا إلى المنصات الإلكترونية لتقديم الخدمات للمنتفعين من المرافق العامة، حتى لا تتعطل هذه المرافق وتستمر في تقديم خدماتها عن بعد، رغم ظروف الحظر والاعلاق الشامل أو الجزئي التي تتخذها الدول في مواجهة انتشار فيروس كورونا. ففي ذلك تحقيق لفلسفة التباعد الاجتماعي ومنع للتجمعات والاختلاط سواء لموظفي او منتفعي المرافق العامة، بما يعني سير واستمرار هذه المرافق في تقديم خدماتها بما يتناسب مع طبيعة خطر انتشار فيروس كورونا (Covid19). وعلى سبيل المثال التعليم الإلكتروني كصورة من صور المرافق العامة التي استمرت بخدماتها عن بعد رغم تفشي هذا الوباء، إذ لم تكن فكرة التعليم عن بعد عموماً بالفكرة الموهلة في القدم، إذ انها لا تعدوان تكون مظهراً من مظاهر الادارة الإلكترونية وتقديم الخدمات عن بعد، والتي بدأت ارهاصاتها مع نهاية القرن الماضي وشيوع استخدام شبكة الانترنت في مختلف المجالات، أي أنها لا تتجاوز الخمسة وعشرين عاماً على أبعده تقدير، وبالضرورة

تكون الفكرة أحدث من ذلك لدينا في المملكة الاردنية الهاشمية والعديد من الدول العربية لتأخرنا قليلا عن دول سبقتنا في هذا المجال، ومع ذلك بدأت فكرة التعليم عن بعد خجولة باعتبارها مجرد رديف وليس بديلا للتعليم التقليدي، وفي الجامعات الاردنية والتعليم العالي والتعليم عموما لم تكن فكرة التعليم عن بعد اكثر من فكرة مستحدثة تطبق في نطاق محدود ووفق ضوابط صارمة تضمن جودة المنتج التعليمي، لذلك كانت معايير هيئات التعليم العالي بمختلف مسمياتها تحرص ان يكون التعليم عن بعد يغطي بحدود 25% من المساقات التي يتم تدريسها في الجامعة، لذلك قامت مختلف الجامعات الرسمية منها والخاصة بتهيئة البنية التحتية لذلك في حدود هذه النسبة، والتجريب على مساقات تتناسب طبيعتها مع التعليم عن بعد، او حتى تدريس نسبة من المساق الواحد عن بعد، جنبا الى جنب مع التدريس التقليدي، وفق ما يعرف بالتعليم المدمج²³، وكانت كل المؤشرات تشير الى نجاح هذه التجربة في حدودها، بما يبشر بالبناء عليها مستقبلا، ولكن مع الاخذ بعين الاعتبار ان التوجه نحو التعليم عن بعد بشكل كامل لم يكن واردا بالحسبان لأسباب عديدة، اهمها ان التدريس يجب ان يكون في جزء كبير منها تفاعليا وحيا وضمن نطاق البيئة الجامعية ومرافقها التقليدية، ناهيك عن عدم الرغبة بالتحول للتعليم عن بعد على حساب تسريح الكوادر البشرية التقليدية ممثلة بأعضاء هيئة التدريس في الجامعات، بل يجب المحافظة على هذه الكوادر تحت كل الظروف للقيام بمهمتين رئيسيتين لا غنى عنهما وهما: التدريس والبحث العلمي، والامر لا يخص الاردن على وجه الخصوص وانما هذه هي ظروف التعليم العالي عن بعد في معظم دول العالم، فالجامعات لا زالت موجودة بصورتها التقليدية، وحضور الطلبة للمحاضرات ماديا متطلب رئيس للتخرج، مع مراعاة النسبة المعتمدة للتعليم الالكتروني ضمن مساقات كل تخصص من التخصصات. ولم يخطر ببال اكثر الاشخاص تشاؤما او تفاؤلا ان نتحول بين عشية وضحاها للتعليم العالي عن بعد وبما نسبته 100% ودون تمييز بين دراسات اولية او دراسات عليا، ولكن ما لم يكن بالحسبان قد حصل، ووجدت الجامعات نفسها أمام تحد كبير، وهو ان تتحول كلية من التعليم التقليدي الى التعليم عن بعد، مع بنى تحتية مصممة لتعليم عن بعد لا يتجاوز 25 نسبة % من المساقات التي يتم تدريسها في الجامعة، ولكن للضرورة احكامها، فاستنهضت الجامعات الهمم وبدأت بالتدريس عن بعد تحت كل الظروف وبصرف النظر عن شح الامكانيات، وهي تعلم ان الكثير من المعوقات ستقف في طريقها ولكن ما هو البديل؟ هل تتوقف الجامعات عن التدريس

وتدخل في اجازة مفتوحة لا يعلم مدتها الا الله ؟ ام انها ستحاول انقاذ ما يمكن انقاذه من الفصل الدراسي والمضي قدما في رسالتها، والتغلب على هذه الصعوبات والمعوقات قدر الامكان، فبدأت الجامعات بتفعيل منصات التعليم الالكترونية، وكلنا يعلم ان الظرف الطارئ لم يترك للجامعات كثيرا من الوقت لوضع خطط وبرامج لمواجهة انتشار هذا الوباء والتغلب على معوقات التعليم عن بعد بشكل كلي، فرغم ان اعضاء هيئات التدريس في مختلف الجامعات كانوا قد التحقوا مسبقا بدورات تدريبية لممارسة التعليم عن بعد، وكذلك الحال كثير من الطلبة التحقوا بمساقات في التعامل مع الحاسوب ، واطلوعوا على برامج التعليم الالكتروني، وذلك كله بدعم من مراكز التعليم الالكتروني في مختلف الجامعات، وبدأت الجامعات مرحلة جديدة من التعليم عن بعد تحت ضغط الكثير من الظروف غير المواتية، ولكن هذا اخف الضررين او اھون الشرين، واذا كان هناك من سلبيات للتعليم الالكتروني ربما كشفها التجربة الوليدة فهي ليست مدعاة لصرف النظر عن الفكرة بقدر ما هي حافز للتغلب على هذه الصعوبات والمضي قدما في التعليم عن بعد، فعلى سبيل المثال لا تتحمل الجامعات غياب وضعف وبطء شبكة الانترنت مثلا وهي ناتجة عن اسباب عديدة ليس للجامعة سيطرة عليها، وانما على هيئة تنظيم قطاع الاتصالات والشركات المزودة للخدمة ان تبادر لإيجاد الحلول لذلك. وأما عن ما يذكره بعض معارضي فكرة التعليم عن بعد من ممارسات سلبية، فنقول ان هذه الممارسات ليست وليدة التعليم الالكتروني بل ربما يكون هو من كشفها، فكانت ولا زالت وستبقى موجودة ما لم نخصصها ونبحث عن حلول لها بعيدا عن سياسة ترحيل المشكلات والتنصل من المسؤولية والقاء التهم جزافا، فكون عضو هيئة التدريس لا يتقيّد بوقت المحاضرة او يكتفي بتصوير جزء من الكتاب ويطلب من الطلبة قراءته من خلال الموقع الالكتروني للجامعة، فهذه الممارسات هي ذاتها في التعليم التقليدي ايضا، فعضو هيئة التدريس الذي يلقي المحاضرة قراءة من كتاب، هو ذاته من سيصور ذات الكتاب للطلبة في التعليم عن بعد، وعضو هيئة التدريس الذي لا يسمح للطلبة بالتفاعل هو ذاته الذي يقمع الطلبة في المحاضرة التقليدية ويمنع الاسئلة، فالأصل ان لا ننسب للتعليم الالكتروني نقاط ضعف التعليم التقليدي، وكأننا لم نسمع بها من قبل. ولا ننكر بالمقابل ان الغالبية العظمى من اعضاء هيئة التدريس بمختلف الجامعات يبذلون جهدا اضافيا ليوصلوا المعلومة والفكرة كاملة غير منقوصة للطلبة، فالمحاضرة الواحدة عن بعد تعادل جهد ثلاث محاضرات تقليدية وبالنسبة لنسب حضور الطلبة في

المحاضرات ومن واقع الخبرة الشخصية فهي تفوق نسب حضورهم في المحاضرات التقليدية في كثير من الاحيان. وبقي أن نقول أن ما تم رصده من سلبيات للتعليم عن بعد ما هي الا استثناءات وممارسات فردية، قد يكون عضو هيئة التدريس والطلبة شركاء فيها، وهي لا تغفل الجانب المشرق الذي اظهره التعليم عن بعد، كحل استثنائي في ظرف استثنائي، حقق وبكل احكام مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.

والخلاصة أن نظام الإدارة العامة الإلكترونية وفكرة المرفق العام الالكتروني سيؤدي إلى التطبيق المحكم لمبدأ دوام سير المرفق العام وبشكل شبه تام من خلال توفير البوابات الإلكترونية التي تقدم خدماتها على شبكة الإنترنت على مدار 24 ساعة ، دون إجازات أو عطلات ودون ارتباط بساعات دوام العمل اليومي أي على مدار الساعة ولمدة 365 يوم في السنة . إذ من خلال هذا النظام يستطيع الفرد الحصول على الخدمة المرفقية أو المعلومة الرسمية التي يسعى إليها في أي وقت يشاء - ليلاً أو نهاراً - على مدار اليوم ، فيستطيع في كل الأوقات أن يدخل على شبكة المعلومات ليطلع على قانون أو نظام او إجراءات تنظم أمراً من الأمور التي تهمة او تقديم طلب ما، بدلاً من انتظار مواعيد فتح مكاتب الإدارة وتواجد الموظفين في اليوم التالي ، وفي ذلك تأكيد أكبر وتطبيق أتم لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد²⁴.

إلا أن ما يعيب استخدام الطريق الالكتروني لتقديم الخدمات المرفقية ، هو أن الضغط على الموقع الالكتروني نتيجة لكثرة الطلبات المقدمة من خلاله ، قد يؤدي إلى تعطل الموقع او صعوبة الاتصال به ، او بطئه في أحسن الأحوال الأمر الذي يخل بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد ، مما يحتم على إدارة المرفق العام أن تأخذ الاحتياطات اللازمة لذلك من خلال الاحتفاظ بنسخة بديلة للموقع ، مع إمكانية حفظ وتخزين بيانات الموقع أولاً بأول ، ناهيك أيضاً عن أن تقديم الطلب الكترونياً للحصول على الخدمة المرفقية يتطلب تسجيل البيانات الشخصية لمقدم الطلب ، مما يثير القلق والخوف لدى مقدم الطلب من نشر هذه البيانات عبر شبكة الانترنت. وأخيراً يبقى خطر قرصنة الموقع الالكتروني للمرفق العام قائماً إذا لم تتخذ الإدارة العامة إجراءات أمنية تقنية تحفظ الموقع من الاختراق والقرصنة او على الأقل تصعب من ذلك لأبعد حد ممكن، مع أخذ الاحتياطات اللازمة لمواجهة مثل هكذا عوارض مستفيدة مما يخوله إياها مبدأ سير المرفق العام

بانتظام واطراد من صلاحيات قد ترقى إلى مستوى النتائج المترتبة على هذا المبدأ على غرار النتائج التقليدية للمبدأ .

ومما سبق وفيما يخص استمرارية باقي المرافق العامة غير المرتبطة مباشرة بمواجهة خطورة عدوى انتشار الفيروس كالتعليم نموذجاً فإن الحاجة الملحة لضمان استمراريته ودوامها ساهم في بروز دور ومكانة التكنولوجيا الحديثة في أداء الخدمات المرفقية عن بعد، ليس من منطلق تطبيق منهج الجودة من حيث الكلفة والأجال والقرب، بل من منطلق الضرورة التي حتمت على المتفاعلين تلقي الخدمات المرفقية في منازلهم وعن بعد عبر المواقع والمنصات الإلكترونية والقنوات التلفزيونية، ومنها خدمة التعلم عن بعد كما لاحظنا، إذ الهدف الأساسي من تلك الخدمات المرفقية الإلكترونية في هذا الظرف الاستثنائي هو ضمان مبدأ استمرارية المرفق دون المحاسبة على الجودة، وهي رهان يرتبط عادة بالاستفادة من التقنيات الحديثة للإعلام والاتصال وجعلها في صلب العمل المرفقي، وإدارة إلكترونية تسير الإيقاع السريع الذي يشهده التقدم التكنولوجي بما يفيد المنتفع ويلبي حاجياته بأحسن الطرق وأسرعها، وفي جميع الأحوال تعزيزاً للرضا العام للمنتفعين ككل²⁵. وعليه نستنتج مما سبق أن الإدارة بشكل خاص تتحمل مسؤولية تأمين دوام سير خدمات المرفق العام بانتظام واضطراب في الأحوال العادية والاستثنائية، ولعل تحجيم أداء بعض الخدمات العمومية عن قرب لا يخل بمبدأ الاستمرارية بقدر ما يساهم في فاعلية مرفق الحفاظ على النظام العام الصحي من خلال الالتزام من لدن الجميع بالتنفيذ الفاعل لكل التدابير المتخذة في هذا الصدد، على أن الأشخاص المتعاقدين مع الإدارة الذين يسرون مرافق عامة يقع عليهم واجب الاستمرار في أداء أنشطتهم المطلوبة والمرخص لها في هذا الظرف الاستثنائي، وبالتالي عليهم الاستمرار في تنفيذ التزاماتهم التعاقدية مهما كانت الصعوبات التي تعترضهم ويمكن الاستناد على نظرية الظروف الطارئة في ضمان تلك الاستمرارية، في حال انهيار اقتصاديات العقد وليس القوة القاهرة التي تجعل تنفيذ العقد مستحيلاً²⁶.

المبحث الثاني: الحماية القانونية لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في الظروف

الاستثنائية

يعد مبدأ استمرارية المرافق العامة في أدائها لنشاطها بانتظام واضطراب، من أول المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة بمختلف أنواعها، وتم إقراره على يد مجلس الدولة الفرنسي، حيث

يستنتج من قرار "فنكل" عام 1909²⁷ أن " الاستمرارية هي روح المرفق العام " ، ويرتكز على ضمان حق المنتفعين من الحصول على خدمات المرفق العام بشكل مستمر. وما لبث ان حظي هذا المبدأ بحماية تشريعية في كثير من الدول سواء بشكل مباشر او غير مباشر. لذلك كان من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العامة بل تسعى إلى ضمان المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، ومع أن المشرع يتدخل في كثير من الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري، فإن تقريره لا يتطلب نص تشريعي لأن طبيعة نشاط المرافق العامة تستدعي الاستمرار والانتظام.

المطلب الأول : الحماية التشريعية للمبدأ

حيث أن المشرع يواكب حركة العمل الإداري وتطور الإدارة العامة، فنجده يسارع الى اصدار ما تحتاجه الإدارة من تشريعات لتنظيم عملها وحماية استمراره من اي عارض يؤدي الى توقفه، ومن هذا القبيل نجد أن الحماية التشريعية لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد أصبحت من الضرورات في التشريعات الحديثة، ومن الدول من نصت بشكل صريح ومباشر على حماية المبدأ وتحت كل الظروف العادية والاستثنائية، فعلى سبيل المثال إذا رجعنا إلى التشريعات المغربية ورجعنا إلى الدستور المغربي الجديد دستور 2011، فإننا نجده جاء باحكام مهمة وأساسية في هذا المجال وجاءت متقدمة على مجموعة من الدساتير لمجموعة من الدول المتقدمة، بحيث خصص بابا للحكامة وهو الباب الثاني عشر، وضمن المبادئ العامة لهذا الباب تطرق إلى تنظيم المرافق العامة، بحيث نجد من بين هذه الاحكام ما يتعلق بـ "تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنين في الدخول إليها، والإنصاف في تغطية كامل الاراضي المغربية، والاستمرارية في أداء الخدمات" وهو ما نص عليه الفصل 154 من الدستور،"- يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنين في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. - تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور". ويتضح لنا جليا من خلال هذا النص أن دستور 2011 نص صراحة على استمرارية المرفق العام، ومن ثمة أصبح هذا المبدأ الذي عادة ما كان يرجع لتأكيد ضمانه إلى الاجتهادات القضائية وإلى المبادئ العامة

للقانون، لكنه أصبح اليوم منصوباً عليه في الدستور ومتضمناً في النصوص المتعلقة بحالة الطوارئ الصحية²⁸.

وإذا ما رجعنا إلى الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته لا نجد أي إشارة إلى مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وربما يكون التطرق الوحيد هو لكيفية تنظيم المرافق العام وفقاً للمادة (120) من الدستور والتي أوجبت تنظيم الدوائر الحكومية وتنظيم الوظيفة العام بنظام مستقل، إذ جاء فيها "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك". ونستنتج من هذا النص أن المشرع الدستوري الأردني أحال الأمر للمشرع العادي ومن خلال نظام مستقل، وسندا لهذا النص الدستوري تصدر أنظمة تنظيم وإدارة الوزارات والدوائر الحكومية وأنظمة الخدمة المدنية، ومنها نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (9) لسنة 2020²⁹، ومن خلال استعراض نصوصه نجد أنه لم ينص على حماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد بشكل مباشر وصرح وإنما تطرق له ولبعض نتائجه بشكل غير مباشر، فجاء في المادة الثانية من النظام تعريف التعاقب الوظيفي بأنه "عملية تخطيط طويل الأمد ومنظم، يهدف إلى تلبية احتياجات الدائرة من الموارد البشرية القادرة على قيادة وشغل الوظائف وذلك لضمان استمرارية العمل بكفاءة وفاعلية والمحافظة على الكفاءات وتطوير كفايات الموظفين من الصف الثاني لتمكينهم من إشغال الوظائف الحرجة مستقبلاً". ولم يشر النظام إلى استمرارية العمل عند حديثه في المادة الرابعة عن مرتكزات الخدمة المدنية "ترتكز الخدمة المدنية على المبادئ والقيم التالية: أ- سيادة القانون. ب- المساواة والمحاسبة. ج- الشفافية. د- العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص. هـ- الحاكمية الرشيدة والنزاهة. و- التميز في الأداء والتطوير المستمر. ز- التخطيط السليم. ح- التمكين والتحفيز. ط- الفاعلية والكفاءة". وفي معرض تناوله لواجبات الموظف العام نص في المادة (68) على أنه "الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكّمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكّم آداب الوظيفة العامة وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر وتبني

حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء، ومن أجل تحقيق ذلك فإن على الموظف الالتزام بما يلي:

ب- أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك وللمرجع المختص صرف مكافأة مالية لقاء ذلك وفقاً لتعليمات منح المكافآت والحوافز المعمول بها في الخدمة المدنية". وكذلك حظر على الموظفين العموميين الاضراب، والذي يعد من اهم النتائج المترتبة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد³⁰، إذ جاء في المادة (69) من النظام " يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:- أ- ترك العمل أو التوقف عنه دون عذر مشروع يقبله المرجع المختص. ب. ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو اضراب أو اعتصام أو التحريض عليها أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة". وكذلك الحال نظم المشرع الاردني استقالة الموظف العام بما يتناسب مع مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد،³¹ فاعتبر سكوت الادارة عن الرد خلال ثلاثين يوماً من تقديم الاستقالة رفضاً لها، ومن جهة اخرى الزم الموظف بالاستمرار بالعمل حتى صدور قرار بقبول الاستقالة، فنص في المادة (168) على انه " أ- تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية وغير مشروطة، وتقدم إلى المرجع المختص باتخاذ قرار تعيين المماثل له في الدرجة والراتب الاساسي، وإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها فتعتبر مرفوضة. ب- على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته الى حين تسلمه القرار بقبول استقالته أو رفضها وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقاً لأحكام هذا النظام".

أما في الظروف الاستثنائية فلا نجد اي اشارة صريحة لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد بينت المادة (124) من الدستور احكام حالة الطوارئ، واحالت في ذلك لقانون الدفاع الذي يصدر عن المشرع العادي ، فجاء فيها " إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية الى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية

تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء". وسندا لهذا النص الدستوري أعلن العمل بقانون الدفاع لمواجهة جائحة فيروس كورونا اعتباراً من 17 آذار 2020، وبالرجوع الى احكام قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992³²، لا نجد فيه اشارات واضحة وصريحة لحماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وإن كان من الممكن الاستناد الى اوامر الدفاع الصادرة بمقتضى هذا القانون لتوفير الحماية اللازمة للمبدأ³³.

للوهلة الأولى يبدو أن مبدأ سير المرفق العام سيتعرض لانتكاسة في الظروف الاستثنائية، بسبب الاجراءات التي يتم اتخاذها عادة والتي تؤدي في الغالب الى تعطيل المرافق العامة، مثل اجراءات الحظر والاعلاق، ولكن في الواقع أن هذا الاستنتاج في غير محلة فقد يكون استمرار المرافق العامة او بعضها على الاقل في الظروف الاستثنائية أولى وأهم منه في الظروف العادية، فلا يخفى على أحد أن مرافق الصحة والامن والدفاع والمدني وتلك المعنية بالغذاء والدواء لا يمكن الاستغناء عنها بل زادت الحاجة لها في ظل أزمة كورونا وتداعياتها، ولا تحول التدابير المتخذة لمواجهة انتشار الفيروس دون ضمان استمرارية المرافق العامة الحيوية، وتأمين الخدمات التي تقدمها للمنتفعين منها. وهذا ما نلمسه من عدد من اوامر الدفاع التي تضمنت استمرار هذه المرافق رغم الحظر الشامل والاعلاقات . فعلى سبيل المثال كان امر الدفاع رقم (2) لسنة 2020³⁴ اول امر دفاع يقرر حظر التجول والاعلاق في الاردن، إذ جاء فيه "استناداً - لأحكام الفقرة (أ) من المادة (4) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 - ونظراً لما تمر به منطقتنا والعالم أجمع من ظرف صحي طارئ ولمنع انتشار الأوبئة، أقرر إصدار أمر الدفاع التالي:

1. يحظر تنقل الأشخاص وتجوالمهم في جميع مناطق المملكة وذلك ابتداء من الساعة السابعة صباحاً من يوم السبت الموافق 2020/3/21 وحتى أشعار آخر.
2. تغلق جميع المحلات في مناطق المملكة كافة وسيتم الإعلان صباح يوم الثلاثاء الموافق 2020/3/24 عن أوقات محددة تسمح للمواطنين من قضاء حوائجهم الضرورية وبالألية التي ستعلن في حينه.
3. يستثنى من الحظر الأشخاص المصرح لهم من قبل رئيس الوزراء ووزير الدفاع الذين تقتضي طبيعة عملهم ادامة المرافق العامة.

4. أما فيما يتعلق بالحالات الطبية الطارئة فيتوجب على المواطنين ابلاغ الأمن العام/الدفاع المدني ليقوموا باتخاذ التدابير اللازمة لحماية صحتهم وسلامتهم حسب الأصول

5. يعاقب كل من يخالف أحكام امر الدفاع هذا والبلاغات الصادرة عن رئيس الوزراء ووزير الدفاع بمقتضاه، بالحبس الفوري مدة لا تزيد عن سنة". ونجد أن البند (3) قد نص صراحة على استثناء بعض الاشخاص المصرح لهم الذين تقتضي طبيعة عملهم اقامة المرافق العامة، كما يلاحظ من البند (4) أنه يكفل استمرار مرافق الامن العام والدفاع المدني والصحة، نظرا لأهمية هذه المرافق وضرورتها لمواجهة جائحة كورونا.

ونظرا لأهمية وحيوية مرفقي التعليم والتعليم العالي صدر امر الدفاع رقم (7) لسنة 2020³⁵ ليكفل استمرار هذين المرفقين ومؤسساتهما بأعمالها في ظل هذا الظرف الاستثنائي (جائحة كورونا) بطرق غير تقليدية، بما يكفل استمرار هذه المرافق بأداء اعمالها بانتظام واطراد رغم حظر التجول ورغم الاغلاقات لمختلف القطاعات، وما ذلك الا من قبيل الحرص على استمرار مرفق التعليم بكافة مستوياته في هذا الظرف الاستثنائي، فجاء في امر الدفاع رقم (7) لسنة 2020 ما يأتي "في ضوء الظروف الاستثنائية السائدة، ويهدف الوقاية من انتشار وباء كورونا، وحرصاً على استمرار العملية التعليمية، وتمكينها من الاعتماد على طرق التعليم غير التقليدية، من خلال الوسائل الإلكترونية الحديثة، واعتباراً من تاريخ قرار مجلس الوزراء وبلاغ رئيس الوزراء بتعطيل الوزارات والدوائر الرسمية والمؤسسات والهيئات العامة أعمالها، بما فيها المؤسسات التعليمية، ولغايات مباشرتها للدوام، وعودة الدراسة فيها كالمعتاد؛ وفقاً للقرارات الصادرة عن الجهات الرسمية، أقرر إصدار أمر الدفاع التالي:

أولاً: بالنسبة للمؤسسات التعليمية العاملة في المملكة وفقاً لأحكام قانون التربية والتعليم: تعتمد طرق وأساليب التعليم غير التقليدية، ومختلف أشكال تقييم تحصيل الطلبة التي تتم بالوسائل الإلكترونية، أو التعليم عن بعد كوسائل وأساليب المقبولة، والمعتمدة في جميع المؤسسات التعليمية الحكومية والخاصة، داخل المملكة فقط؛ وفقاً لأحكام قانون التربية والتعليم. يُعدّ التعليم غير التقليدي، أو التعليم عن بُعد، دراسة فعلية منتظمة ومقبولة لكافة الغايات المنصوص عليها في التشريعات ذات العلاقة بالمؤسسات التعليمية وفقاً لأحكام قانون التربية والتعليم، بما في ذلك المدة المقررة للسنة الدراسية الحالية 2020/2019.

يكلّف معالي وزير التربية والتعليم باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لتنفيذ أحكام أمر الدفاع هذا على المؤسسات التعليمية الحكومية والخاصة، وفقاً لأحكام قانون التربية والتعليم. ثانياً: لغايات اعتماد الوسائل غير التقليدية في شكل الدراسة، وإجراء التقييم، تسري أحكام الفقرتين (أ) و (ب) من البند أولاً على المعاهد ومؤسسات التدريب المهني والمراكز التي لا تخضع لقانون التربية والتعليم.

ثالثاً: فيما يتعلق بمؤسسات التعليم العالي، كالجوامع وكلليات المجتمع والكلليات المتوسطة التي تعمل داخل المملكة فقط وفقاً لأحكام قانون التعليم العالي: تعتمد طرق وأساليب التعليم غير التقليدية التي تتم بالوسائل الإلكترونية أو التعليم عن بُعد، وتعدّ مقبولة لجميع الغايات المنصوص عليها في التشريعات ذات العلاقة بمؤسسات التعليم العالي بما في ذلك المدة المقررة للعام الجامعي 2020/2019.

يفوض مجلس التعليم العالي باتخاذ القرار الذي يراه مناسباً بخصوص تمديد مدة كل من الفصلين الدراسي الثاني والصيفي من العام الجامعي 2020/2019 عن المدة المقررة لكل منهما في مؤسسات التعليم العالي.

تعتمد الحصص الإلكترونية كوسيلة بديلة عن المحاضرة الأسبوعية أو الندوة لغايات تقييم الساعات المعتمدة في كافة المواد الدراسية خلال المدة المتبقية من العام الجامعي 2020 /2019. لا يعمل بالأحكام المنصوص عليها في التعليمات المطبقة في مؤسسات التعليم العالي والمتعلقة بالمواظبة بما فيها الغياب والحرمان أو تلك المتعلقة بإنذار الطالب وفصله بسبب تدني معدله التراكمي في الفصل الدراسي الثاني من العام الجامعي 2020/2019 وذلك خلال الفترة من تاريخ قرار مجلس الوزراء وبلاغ رئيس الوزراء بتعطيل الوزارات والدوائر الرسمية والمؤسسات والهيئات العامة أعمالها ولغاية مباشرتها للدوام وعودة الدراسة فيها كالمعتاد.

لمجالس العمداء في الجامعات تعديل آلية احتساب العلامات ونسبها للفصل الدراسي الثاني من العام الجامعي 2020/2019 ورفعها لمجلس التعليم العالي لاعتمادها وفقاً لما يلي:
أ- إعادة احتساب علامات المواد الدراسية لكل تخصص على حدة وفقاً لطبيعته ومتطلبات الدراسة فيه.

ب - باعتماد مبدأ "ناجح راسب" في التخصصات التي تسمح طبيعتها بذلك شريطة أن يكون باختيار الطالب وموافقته.

رابعاً: لغايات تنفيذ أحكام أمر الدفاع هذا ولحين عودة الدراسة كالمعتاد تغلب مصلحة الطالب وتفسر نصوص التعليمات المعمول بها في مؤسسات التعليم العام العالي لصالحه".

وفي وقت لاحق ولضرورات العمل تم تعديل امر الدفاع رقم (7) لمواجهة الانتشار المجتمعي لفايروس كورونا بعد تزايد حالات الإصابة بشكل واضح في الاردن وتسجيل ما يزيد عن الف الى

التي حالة يومياً مع مطلع العام الدراسي 2021/2020³⁶، فتم تفويض وزير التربية والتعليم والتعليم العالي باتخاذ ما يلزم من قرارات واجراءات لضمان استمرار العملية التعليمية بكل

مستوياتها، وهذا ما يشكل حماية لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في هذا الظرف الاستثنائي. ما نستنتجه من هذه النصوص المتعلقة بحالة الطوارئ الصحية ومواجهة فايروس كورونا، أنها

كانت صريحة في تأمين وضمان استمرارية المرافق العامة الحيوية رغم الإجراءات والتدابير التي تم اتخاذها للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض وحماية حياة الأشخاص وضمان سلامتهم،

وضمان استمرارية المرفق العام على مستوى النص القانوني يعكسه على مستوى الواقع، استمرارية المرافق العمومية في تقديم خدماتها للمواطنين سواء كانت مرافق عامة على مستوى الدولة او

المرافق العامة المحلية كالمبليات، وانطلاقاً من مقتضيات القانونية ومقتضيات اوامر الدفاع المتعلقة بحالة الطوارئ، ترسخت الحماية القانونية لضمان استمرارية المرافق العامة الحيوية في

تأدية خدماتها.

المطلب الثاني : الحماية القضائية

لقد استقر القضاء والفقهاء الإداريين على أهمية وضرة هذا المبدأ، وقد عرّفت السلطة القضائية منذ فترة طويلة الاستمرارية كمبدأ عام للقانون ملزم للسلطة التنفيذية، قبل وصفها

كمبدأ أساسي دون مزيد من التفاصيل، في حكم *Bonjean* المؤرخ 13 يونيو 1980. حيث سمحت الدولة بشأن الحق في الإضراب ولكن استثنى المرافق العامة الحيوية للبلاد، وهذا يبين لنا فهم

أفضل لتطور المفهوم منذ بداية القرن العشرين³⁷. وكنتيجة لهذا المبدأ وحماية له استقر الفقهاء والقضاء الإداريين على تحريم الإضراب في المرافق العامة، ضماناً لسيرها بانتظام واطراد، وقد ايد

ذلك مجلس الدول الفرنسي، الذي حرم الإضراب على جميع العاملين في المرافق العامة، ومهما

كانت صفة هذه المرافق، إذ اعتبر الاضراب بمثابة خروج على القوانين والانظمة التي يرتبط بها العاملون بالمرافق العامة، ومن أحكامه في هذا المجال حكمه في قضية (فنكل) عام 1909³⁸. وتجدر الإشارة إلى أن دستور فرنسا الحالي 1958، قد كفل حق الاضراب لموظفي وعمال المرافق العامة، باعتباره من وسائل حرية التعبير عن الرأي في مجال الوظيفة العامة، وهذا الحق يخضع لقيود وضوابط تبين كيفية ممارسته ودواعي استعماله، وتوضع من قبل السلطة التشريعية³⁹، وبمقتضى قانون 13 يوليو لسنة 1983 بشأن حقوق وواجبات الموظفين تم السماح للموظفين بالإضراب كحق لهم في اطار القوانين التي تنظمه، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي كان قد رفض الاعتراف لبعض طوائف الموظفين بالإضراب لاعتبارات تتعلق بطبيعة اعمالهم⁴⁰، ومن الضوابط التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي بشأن حق الموظفين في الاضراب ما يلي :

- عدم جواز الاضراب لأسباب سياسية وانما فقط لاعتبارات مهنية .

- التوفيق بين حق الاضراب وطبيعة الوظيفة المناطة بالعاملين في المرافق العامة حسب نوعها واهميتها، فالمرافق الحيوية كالمخابز لا يجوز الاضراب فيها بشكل مطلق، في حين انه يجوز مثلا لعمال المتاحف .

- للإدارة الحق بحظر الاضراب بالنسبة لفئات معينة إذ رأت أن المواطنين لا غنى لهم عن خدمات هؤلاء الموظفين، ومثال ذلك العاملين في البريد والسكك الحديدية .

- حق الإدارة في تعيين موظفين بصورة مؤقتة بدل الموظفين المضربين .

ولهذا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قضى في بعض أحكامه بعدم مشروعية إضراب موظفي بعض المرافق العامة، كما أكد على مقاومته والتضييق من نطاقه ما أمكن.. كما وضع المجلس أيضا بعض الضوابط الخاصة بتنظيم إضراب موظفي المرافق العامة، مراعيًا التوفيق بين مبدأ حق الإضراب، ومبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد، وأهم هذه الضوابط: الأخذ في الاعتبار عند حظر الإضراب مبدأ استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومن هذه الضوابط كذلك: الأخذ في الاعتبار عند حظر الإضراب نوعية المرفق العام الذي يتأثر بالإضراب (فاضطراب الخبازين مثلا يمس حياة المواطنين أكثر من إضراب حراس ومراقبي المتاحف).. ورفض الاعتراف بحق الإضراب إلا لحماية مصالح مهنية وليس لتحقيق أهداف سياسية.. وإقرار شرعية حظر الإضراب على فئات معينة من الموظفين كموظفي مرافق البريد والهاتف، الذين لا غنى عنهم لأمن

الأشخاص والمحافظلة على الأشياء وتشغيل الاتصالات، والتي لا تتحقق إلا بدوام سير هذا المرفق بانتظام، والعاملين في النقل العام سواء كان النقل بالحافلات أو السكك الحديدية.

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية في الظروف الاستثنائية في عدة مناسبات ، منها حكمة الصادر في قضية ماريون (Marion) والتي تتلخص وقائعها في أن مجموعة من الاشخاص قاموا بتكوين لجنة لرعاية مصالح احد الاقاليم ، على اثر تعرض هذا الاقليم للغزو من قبل الجيش الالماني خلال الحرب العالمية الثانية ، والذي ادى إلى فرار أعضاء المجلس البلدي خوفا من الوقوع في ايدي سلطات الاحتلال ، وقامت هذه اللجنة المشكلة بالاستيلاء على البضائع والاغذية لضمان توفيرها للمواطنين ، وعلى اثر ذلك قام المذكور اعلاه واخرين بالطعن بهذه القرارات الصادرة عن هذه اللجنة ، مستندين على أن تصرفاتها لا تستند إلى أي أساس قانوني ، وكان رد مجلس الدولة الفرنسي على هذه الدعوى برفض هذا الطعن المقدم اليه رغم تسليمه بان هذه اللجنة تشكل سلطة فعلية ليس لها أي صفة إدارية ، وذلك استنادا إلى أن الظروف الاستثنائية التي نجمت عن هذا الغزو لهذا الاقليم من شأنها اضعاف طابع الضرورة والاستعجال على التصرفات التي قامت بها هذه اللجنة ، مما يستتبع اعتبار هذه القرارات صحيحة وسليمة وقانونية وكأنها صادرة عن سلطة إدارية⁴¹.

وقد اعترف القضاء الإداري المصري بنظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية ، فقضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في 29 نوفمبر عام 1964 بان " نظرية الموظف الفعلي – كما جرى بذلك قضاء هذه المحكمة – لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة ، تحت الحاج الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضمنا لانتظام المرافق العامة ، وحرصا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها ، باضطراد ودون توقف ، وتحتم الظروف غير العادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة إذ لا يتسع أمامها الوقت لاتباع أحكام الوظيفة في شأنهم " .⁴²

ويعد الفضل الى مجلس الدولة الفرنسي اول من أخذ بنظرية الظروف الطارئة حماية وتطبيقا لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد⁴³.

ومن احدث ما صدر عن مجلس الدولة الفرنسي بخصوص حالة الطوارئ الصحية هو القرار الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي مؤخرا يتعلق بالحجر الصحي الذي تم فرضه بسبب انتشار

فيروس كورونا – كوفيد 19، وهو القرار رقم 436674 الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 22 مارس 2020⁴⁴، يتعلق بضرورة تطبيق الحجر الشامل، وهذا القرار صدر بشأن دعوى تقدمت بها نقابة الأطباء الشباب بفرنسا والنقابة الوطنية للأطباء الداخليين والسيد *M. Renaud Le Mailloux* والمجلس الوطني لهيئة الأطباء.

ومن بين المطالب التي تقدمت بها هذه الهيئات، إلزام رئيس الوزراء ووزير الصحة والتضامن بأخذ تدابير لضمان الإنتاج في المجال الصناعي، وكذلك الزيادة في اختبارات الفحص واتخاذ التدابير التنظيمية لضمان فحص العاملين في المجال الطبي. والمنع التام للخروج إلا بترخيص يمنح من طبيب بتعليق صحي، توقيف النقل الجماعي، توقيف المرافق المهنية باستثناء الحيوية منها، التدابير غير الكافية المنصوص عليها في مرسوم 16 مارس 2020، الأمر الذي يعتبر مدمرا وخطيرا بشكل واضح وغير قانوني ولها تأثير على الحق في احترام الحياة، وغيرها من المطالب الأخرى، وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في هذا القرار أنه يمكن لرئيس الوزراء، بحكم صلاحياته، سن تدابير الشرطة المطبقة على كامل الأراضي الفرنسية، ولا سيما في الظروف الاستثنائية، مثل الوباء المؤكد، كوفيد 19 الذي تعاني منه فرنسا حاليًا. بالإضافة، إلى أحكام المادة 1-3131 من قانون الصحة العامة: "التي تؤكد على أنه في حالة وجود تهديد صحي خطير يجب اتخاذ تدابير طارئة، لا سيما في حالة وجود خطر وبائي".

فالوزير المسؤول عن الصحة يمكنه أن ينص بمرسوم للحفاظ على الصحة العامة على مجموعة من التدابير التي تتناسب مع المخاطر الجارية، ومناسبة لظروف الزمان والمكان، من أجل منع والحد من عواقب التهديدات المحتملة على صحة السكان.

ويجوز للوزير تخويل ممثل الدولة المختصة إقليمياً أن يأخذ كل التدابير التي يراها مناسبة لتنفيذ هذه الأحكام، بما في ذلك التدابير الفردية، وبناء على هذه الأسس، تم اتخاذ مرسوم في 16 مارس 2020 م الذي تضمن العديد من التدابير والأوامر لممثل الدولة على المستوى المحلي منها منع السفر كجزء من المعركة ضد انتشار فيروس كوفيد 19، في ظل الشروط المستجدة واستنادا إلى مجموعة من الأساليب المحددة بصفة خاصة في مدونة الهيئات المحلية وتحديد السلطات، أي سلطة اتخاذ التدابير التي تدخل في اختصاص الأقاليم والجماعات، هذه التدابير الأكثر ضمانا

للسلامة والصحة العامة والأمن الصحي على وجه الخصوص في حالة حدوث وباء مع مراعاة السياق المحلي.

بالإضافة إلى هذه المستويات القانونية التي تمت الإشارة إليها هناك مستويات قانونية أخرى أسس عليها مجلس الدولة قراره لا يسع المجال لذكرها كلها. فبعدما قام مجلس الدولة بدراسة الطلبات التي تقدمت بها الهيئات السالفة الذكر والسيد *M. Renaud Le Mailloux* في مواجهة السيد وزير الأول والسيد وزير الصحة والتضامن قرر مجلس الدولة ما يلي:

قبول طلبات النقابة الوطنية للأطباء الداخليين والمجلس الوطني لهيئات الأطباء الفرنسي والسيد *M. Renaud Le Mailloux*.

قرر مجلس الدولة ما يلي: حث رئيس الوزراء ووزير الصحة والتضامن على اتخاذ خلال ثمانية وأربعين ساعة الإجراءات التالية:

- تحديد نطاق الإعفاء من الحجر الصحي لأسباب صحية؛
- إعادة النظر في الحفاظ على إعفاء "الرحلات القصيرة بالقرب من المنزل" مراعاة قضايا الصحة العامة الرئيسية وتوجهات الحجر الصحي؛
- تقييم المخاطر على الصحة العامة للتشغيل المستمر للأسواق المفتوحة، نظرا لحجمها ومستوى حضورها.

وقد ختم مجلس الدولة الفرنسي قراره بأنه سيتم إبلاغ هذا الأمر إلى نقابة الأطباء الشباب وإلى النقابة الوطنية للأطباء الداخليين، وإلى المجلس الوطني لنقابة الأطباء وإلى السيد الحدود الوطنية، إلى المجلس الوطني لنقابة الأطباء، إلى السيد *M. Renaud Le Mailloux* وإلى السيد الوزير الأول والسيد وزير الصحة والتضامن.

أما على صعيد القضاء الإداري الوطني فلا يوحد اجتهادات قضائية صريحة بخصوص حماية هذا المبدأ، وان كانت المحكمة الإدارية اشارت بشكل غير مباشر في عدد من احكامها لهذا المبدأ، فقضت " ... بالرغم من انه يوجد له رئيس مباشر مما يؤشر الى ان المستدعي لا يرغب بأخذ المغادرة من رئيسه المباشر بدليل انه ورغم التوجيه من رئيس القسم له بإعلام رئيسه المباشر لم يمتثل لذلك وغادر الدائرة على الرغم انه كموظف يتطلب منه التقيد بأوامر رؤسائه وتوجهاتهم وفق تسلسل اداري ينبغي على الموظف التقيد به دون تجاوز والا سيؤدي ذلك الى اضطراب بالمرفق

العام ينعكس سلبي على أداء المرافق العامة باعتبار أن التسلسل الإداري لم يوضع عبثاً من قبل المشرع وإنما كان لوضع كل موظف أمام مسؤولياته واداء واجباته على اكمل وجه⁴⁵. وكذلك قضت " ان جهة الادارة تملك نقل الموظف من وظيفة الى اخرى ومن مكان الى اخر متى كان الغرض من ذلك تحقيق المصلحة العامة وانتظام سير المرفق العام"⁴⁶ وفي حكم شهير على اثر اضراب المعلمين عام 2019 اصدرت المحكمة الادارية قرار مؤقتاً بناء على طلب مستعجل بوقف اضراب المعلمين، وقد اوردت المحكمة عبارات تفيد انها لا تجيز الاضراب، وان لم تتح لها الفرصة لإصدار قرار نهائي بذلك نظراً لسحب نقابة المعلمين قرارها بالإضراب والعودة للتدريس عقب صدور القرار المؤقت في الدعوى، مما ادى لإنهاء الدعوى. وقد جاء في قرار المحكمة " بالتدقيق وبخصوص الطلب المستعجل المقدم من الجهة المستدعية والذي تطالب من خلاله اصدار قرار مستعجل بوقف الاضراب المفتوح عن العمل الذي أعلنته نقابة المعلمين بقرارها رقم (4) المطعون فيه الصادر بتاريخ 7/9/2019 والمتضمن (الإعلان عن إضراب مفتوح اعتباراً من يوم الأحد 8/9/2019 وينتهي بتحقيق علاوة 50%). فإننا نجد وبالرجوع إلى المادة (6/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (27 لسنة 2014) أن مناط اختصاص المحكمة الإدارية كمحكمة أمور مستعجلة، توافر الشروط المنصوص عليها في هذه المادة:

1- أن تكون المسألة من المسائل التي يخشى عليها فوات الوقت .

2- أن يؤدي تنفيذ القرار المطعون فيه إلى نتائج يصعب تداركها .

أن يكون الطلب المستعجل بشأن طعن أو دعوى داخلية ضمن اختصاص المحكمة الإدارية. ولما

كان هذا الطلب مقدم لدى محكمتنا تبعا للدعوى الإدارية رقم (381/2019) فان

محكمتنا تعتبر مختصة في نظره. وعليه،،،، وحيث أن القضاء المستعجل يتطلب توافر الشروط

المشار اليها أعلاه وهي أن يكون هناك خطر حقيقي محقق بالحق المراد المحافظة عليه والذي

يستلزم درؤه بسرعة دون تأخير أو تأجيل، وأن يؤدي تنفيذ القرار المطعون فيه إلى نتائج يصعب

تداركها، وأن لا يمس القرار المستعجل موضوع الدعوى. وبفحص ظاهر البينة المقدمة في الطلب

فإننا نجد أن شروط الطلب متوافرة فتقرر المحكمة وقف تنفيذ قرار اعلان الاضراب المفتوح

مؤقتاً إلى حين البت في الدعوى"⁴⁷. وقد ايدت المحكمة الادارية العليا قرار المحكمة الادارية، والمحت

الى حماية مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد من خلال حماية الحق بالتعليم وعدم جواز

توقفه، فقالت " وحيث أن القرار المستعجل (محل الطعن) تضمن (وقف تنفيذ قرار إعلان الإضراب المفتوح مؤقتاً إلى حين البت في الدعوى)، مما يعني أن القرار محل الطعن شمل وتناول قرار نقابة المعلمين رقم (4) الصادر بتاريخ 7/9/2019 الذي لم يحدد مكان معين في المملكة وعليه فإن القرار محل الطعن لا يحتاج للإشارة فيه إلى شموله كافة مديريات التربية والتعليم في الأردن بخاصة أن الحق المراد حمايته وقتياً على وجه الاستعجال لا يمكن تجزئته وهو حق الطلبة الطبيعي والدستوري والقانوني في التعليم. ولذلك فقد جاء القرار المطعون فيه مقررراً الحماية القضائية العاجلة للحق في التعليم المقرر في المادة (20) من الدستور وحتى لا يحول استمرار الإضراب في حق الطلبة من اجتياز مراحل التعليم المنصوص عليها في المادة (7) من قانون التربية والتعليم وتعديلاته رقم (3) لسنة 1993 وما بعدها والمادة (40) من القانون ذاته، وباعتبار أن حق الطالب في التعليم هو الحق الأعلى والأسمى، وبالتالي الأجدر بالحماية القضائية العاجلة.

ولما كان القرار المطعون به قراراً غير قابل للتجزئة لتناوله قرار مجلس النقابة الذي جاء عاماً ومطلقاً غير مجزأ مما مؤداه انسحاب القرار المطعون فيه على كافة مدارس المملكة ونفاذه من تاريخ صدوره وتبلغه للأطراف بحكم القانون طالما لم تأمر المحكمة بغير ذلك. وعليه وتأسيساً لما تقدم وحيث أن القرار المطعون فيه جاء موافقاً لما سلف بيانه من حيث النتيجة فإن أي من أسباب الطعن لا ترد على القرار المطعون فيه مما يتعين ردها جميعاً⁴⁸.

وبخصوص نظرية الموظف الفعلي، فيجمع الفقه على أن الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية تتمثل في الظرف الاستثنائي ذاته ، وفي ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد ،⁴⁹ ففي حالة قيام الثورات والحروب والكوارث الكبرى تختل الأمور ، وقد يتولى الوظيفة العامة أشخاص عاديون ويتعامل معهم الجميع وهم يعلمون انهم ليسوا موظفين عموميين ، وليس لهم أي مظهر من مظاهر الوظيفة العامة ، ومع ذلك يعترف بأعمال وتصرفات هؤلاء الموظفين ضماناً لسير المرفق العام بانتظام واطراد في هذا الظرف الاستثنائي .

ومن تطبيقات القضاء الإداري الأردني لنظرية الموظف الفعلي كإحدى نتائج مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد قول محكمة العدل العليا " .إذا كانت مدة المجلس القروي عند اصداره قرار الاستملاك قد انتهت ، إلا انه كان يقوم بمسؤولياته استمراراً لقرار تشكيله القانوني ، بحيث لا يستطيع التخلي عن مسؤولياته ما دام لم يصدر قرار بتعيين مجلس قروي اخر ، فان ما ينطبق

على قرار الاستملاك انه صادر من موظف فعلي ، فهو مشروع بمقتضى مبادئ الفقه الإداري الذي استقر على أن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعتبر صحيحة ولو ثبت بعد ذلك أن إقرار تعيينه كان باطلا ، أو لم يصدر بتعيينه قرار اطلاقاً⁵⁰ .

أما في ظل جائحة كورونا وانتشار فايروس كوفيد 19 فلم تتح الفرصة للمحكمة لإصدار أي حكم تعبر فيه عن موقفها من ضرورة احترام مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وان كانت ستعجه لذلك لو اتيح لها على غرار مسلك مجلس الدولة الفرنسي.

وختاماً نجد أن الإجراءات والتدابير الدقيقة التي اتخذتها الحكومة الاردنية بداية الجائحة منتصف شهر اذار 2020 هي التي جعلت الاردن ينجح على مستوى تطبيق الحجر الصحي بحيث اعتبر نموذجاً في هذا المجال في بداية الجائحة، قبل أن تنتكس الامور بسبب اخطاء على المعابر الحدودية منتصف شهر آب 2020 أدت الى تفاقم الحالة الوبائية وتجاوز عدد الاصابات اليومي حاجز الالفى اصابة . عكس الحكومة الفرنسية وكثير من الحكومات الاوروبية التي كانت متساهلة ومتأنية في القيام بمجموعة من الإجراءات الاستباقية، الأمر الذي جعل الحكومة الفرنسية مثلاً تتعرض لانتقادات كبيرة، وحتى مرسوم 16 مارس 2020، اعتبرته مجموعة من الهيئات التي تقدمت برفع دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي من أجل مراجعته، وكانت هذه الدعوى سجلت ضد الوزير الأول ووزير الصحة والتضامن، بكون التدابير التي تضمنها هذا المرسوم كانت غير كافية، وعدم كفايتها كان مدمراً وخطيراً بل كان له تأثير على حياة المواطنين الفرنسيين، وذلك من خلال ارتفاع حالات الوفيات وكذلك الإصابات بفيروس كورونا - كوفيد 19، وهو الأمر الذي جعل تلك الهيئات التي أشرنا إليها سابقاً من رفع دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي، من أجل إلزام الوزير الأول ووزير الصحة والتضامن من تطبيق مجموعة من التدابير خلال 48 يوماً، وقد أكد فيها مجلس الدولة على ضمان استمرارية المرافق العامة في تأدية خدماتها في حالة الطوارئ الصحية بسبب تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 مع ضرورة تنظيم هذه المرافق.

ونخلص من خلال قراءتنا لمجموعة من النصوص التشريعية وتحليل مجموعة من الاحكام القضائية، أنه ثمة بالفعل حماية قانونية وقضائية لاستمرارية المرفق العام في فترات الطوارئ خاصة حالة الطوارئ الصحية بسبب تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19.

خاتمة

أولاً : النتائج:

- لم يتطرق المشرع الدستوري الاردني الى مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد ولم ينص على حمايته بشكل صريح.
- لم يعالج قانون الدفاع عن المملكة رقم (13) لسنة 1992 مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد ولم ينص على ما يكفل استمرار المرافق الحيوية التي لا يمكن ان تتوقف حتى في ظل الظروف الاستثنائية.
- لم ينص المشرع الاردني في المادة (4) من نظام الخدمة المدنية الخاصة بمرتكزات الوظيفة العامة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.
- بالرغم من أن اجراءات مواجهة فايروس كورونا اعتمدت على الاغلاق وتعطل كثير من الانشطة بما فيها المرافق العامة، الا أن ذلك لم يحل دون استمرار المرافق العامة الحيوية تقليديا واستمرار مرافق عامة اخرى الكترونيا رغم ضعف البنية التحتية لذلك.
- أثبتت تجربة مواجهة فايروس كورونا انه لا يمن الاستغناء عن المرافق العامة مدة طويلة من الزمن، وانه لا بد من البحث عن حلول توازن بين ضمان استمرارية المرافق العامة في تقديم خدماتها واجراءات منع تفشي الوباء .
- رغم نص المشرع الاردني في نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 على الدوام المرن، الا أن التعليمات الخاصة بذلك لم تصدر عن مجلس الوزراء حتى الان، ممرادى الى تفويض الوزراء باتخاذ من يلزم من اجراءات وقرارات لتنفيذ ذلك في ظل جائحة كورونا.

ثانياً : التوصيات.

- النص على مبدأ سير المرفق العام في صلب الدستور اسوة بالدستور المغربي لما لهذا المبدأ من أهمية في حياة الافراد وانتفاعهم بخدمات المرافق العامة.
- مراعاة مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد في احكام قانون الدفاع، بما يضمن استمرار المرافق الحيوية اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية.
- على المشرع الاردني النص في المادة (4) من نظام الخدمة المدنية الخاصة بمرتكزات الوظيفة العامة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد.

- تعزيز البنية التحتية لتطبيق مفهوم المرفق العام الإلكتروني باعتباره بديلا فعالا للمرفق التقليدي في الظروف الاستثنائية.
- الموازنة بين اجراءات الوقف والاعلاق التي تتخذها الحكومة لمواجهة انتشار فيروس كورونا وبين استمرار المرافق العامة الحيوية في تقديم خدماتها للمنتفعين منها وفق ضوابط واشترطات تحول دون تفشي الوباء.
- العمل على اصدار تعليمات الدوام المرن من قبل مجلس الوزراء تنفيذا لأحكام المادة (9/ج/3) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

الهوامش والمراجع:

- ¹ مجمع اللغة العربية ، المعجم الوسيط ، الجزء الأول والثاني ، الطبعة الثانية ، المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر ، استانبول ، تركيا ، 1960 ، ص 362 .
- ² إلية (16) من سورة الكهف .
- ³ محمد سليمان عبدالله الأشقر ، زبدة التفاسير ، الرابعة ، دار النفائس ، عمان ، 2004 ، ص 295 .
- ⁴ المرجع السابق ، ص 545 .
- ⁵ محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري ، 1978 ، ص 589 ود. هاني الطهراوي ، القانون الإداري ، دار الثقافة ، عمان ، 2001 ، ص 263 .
- ⁶ علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، الأولى ، دار وائل ، عمان ، 2003 ، ص 219 .
- ⁷ محكمة العدل العليا، الحكم رقم 74 لسنة 1967 ، مجلة نقابة المحامين 1969 ، ص 322 .
- ⁸ نواف كنعان ، القانون الإداري ، القانون الإداري – الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة ، عمان ، 2002 ، ص 319 .
- ⁹ محمد علي الخلايلة ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، إثراء للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010 ، ص 273 .
- ¹⁰ رمضان محمد بطيخ و د.نوفان منصور العجارمة ، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الأولى ، إثراء للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص 387 .
- ¹¹ علي خطار شطناوي ، القانون الإداري الأردني ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، عمان ، 2009 ، ص 321 .
- ¹² اعتبرت المحكمة الادارية و المحكمة الادارية العليا الاردنية النقابات المهنية من اشخاص القانون العام (المرافق العامة) . " كذلك نجد أن وكيل المستدعي ضدهما أثار دفاعاً مفاده أن الدعوى واجبة الرد كون القرار الطعن غير قابل للطعن حسب المادة (5) من قانون القضاء الإداري كون نقابة الأطباء من أشخاص القانون الخاص وفي ذلك نجد أنه وحسب الاجتهاد الأخير الصادر عن المحكمة الإدارية العليا أصبحت النقابات المهنية من أشخاص القانون العام وقراراتها قابلة للطعن أمام هذه المحكمة وعليه نقرر رد هذا الدفع ." قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (2017/62) تاريخ (2017/3/14). و الحكم رقم 411 لسنة 2017 - المحكمة الإدارية الصادر بتاريخ 2018/3/19 .

¹³ عممت وزارة الإدارة المحلية، الاثنين تاريخ 2020/3/16 على البلديات ومجالس الخدمات المشتركة بلاغا يقضي بتعديل دوام الموظفين لأسبوعين، ضمن إطار إجراءات الوزارة الوقائية والاحترازية من فيروس كورونا. وينص التعميم على أن يكون دوام 20% من الموظفين عن بعد، من خلال البريد الإلكتروني، وحسب طبيعة العمل، فيما يكون دوام بقية الموظفين على النحو الآتي: 50% من الساعة 8 صباحاً، وحتى الساعة 11:30 و50% من الساعة 11:30 وحتى الساعة 3 مساءً. وأن يكون التناوب بين الموظفين يوماً بعد يوم، على أن لا يؤثر ذلك على سير العمل، وتقديم الخدمات للمواطنين. ويستثنى من التعميم مراقبو الصحة والعمالون في دوائر وأقسام البيئة من عمال الوطن، وسائقي آليات جمع النفايات، ومراقبي العمال والمحطات التحويلية ومكبات النفايات. <https://www.almamlakatv.com/news/35741>. تاريخ الزيارة 2020/10/10 الساعة العاشرة مساءً.

¹⁴ <https://royanews.tv/news/221794>. تاريخ الزيارة 2020/10/10 الساعة الخامسة مساءً.

¹⁵ هو تطبيق لتنبية المستخدمين في حال تم الاشتباه بمخالطتهم لشخص مصاب بالفيروس عبر استخدام التكنولوجيا الرقمية، <https://amanapp.jo/ar>.

¹⁶ <https://nabd.com/s/76089644-e3aa22> تاريخ الزيارة 2020/10/10 الساعة العاشرة مساءً.

¹⁷ داود عبد الرازق الباز، الإدارة العامة (الحكومة) وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام واعمال موظفيه، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2004، ص 141. وكذلك د.حمدي القبيلات، قانون الادارة العامة الالكترونية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص 69.

¹⁸ للمزيد حول النتائج المترتبة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد انظر د. حمدي القبيلات، القانون الاداري، الجزء الاول، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص 298.

¹⁹ ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1994، ص 11.

²⁰ اعترف القضاء بصحة المعاملات التي تجرى الكترونياً اذا كان القانون يشترط الكتابة فيها، " ...أن النص في الفقرة ب من المادة الأولى من القانون رقم 15 لسنة 2004 بتنظيم التوقيع الالكتروني وإنشاء هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات على أن "المحرر الإلكتروني هو رسالة بيانات تتضمن معلومات تنشأ أو تدمج أو تخزن أو ترسل أو تستقبل كلياً أو جزئياً بوسيلة إلكترونية أو ضوئية أو بأية وسيلة أخرى مشابهة". والمادة 15 من ذات القانون "للكتابة الإلكترونية وللمحركات الإلكترونية في نطاق المعاملات المدنية والتجارية والإدارية ذات الحجية المقررة للكتابة والمحركات الرسمية والعرفية في أحكام قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية...." يدل على أن البيانات التي تنشأ أو تدمج أو تخزن أو ترسل أو تستقبل بوسيلة إلكترونية أو ضوئية أو بأية وسيلة أخرى مشابهة تعد من قبيل المحركات ولها ذات الحجية المقررة للمحركات الرسمية أو العرفية في أحكام قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية وفي نطاق المعاملات المدنية والتجارية والإدارية. لما كان ذلك، وكان مصطلح التظلم الوارد بنص المادة 45 من القانون رقم 45 لسنة 2014 قد ورد في صيغة عامة ليشمل كافة وسائل الكتابة المختلفة سواء كانت بالطرق التقليدية أو بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة ومنها البريد الإلكتروني، وكان الطاعن قد قدم إلى بالبريد الإلكتروني مراعيًا الموعد، فإن الطعن يكون قد استوفى أوضاعه الشكلية،...." [نقض مصري الطعن رقم 75 - لسنة 85 ق - تاريخ الجلسة 27 / 6 / 2016].

²¹ حمدي القبيلات، قانون الادارة العامة الالكترونية، الطبعة الثانية، دار الثقافة، عمان، 2019، ص 69.

²² احمد غنيم، الإدارة الالكترونية - أفاق الحاضر وتطلعات المستقبل، المكتبة العصرية، المنصورة، 2004/2003، ص 31. وكذلك نجم عبود نجم، الإدارة الالكترونية - الإستراتيجية والوظائف والمشكلات، دار المريخ، الرياض، 2004، ص 125.

- ²³ قرر وزير التعليم العالي والبحث في الاردن استخدام التعليم المدمج في كافة الجامعات الاردنية خلال الفصل الصيفي من العام الدراسي 2020/2019 .
- ²⁴ ماجد راغب الحلو ، الحكومة الاليكترونية والمرافق العامة ، بحث قدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظّمته أكاديمية شرطة دبي حول (الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية) في الفترة من 26 – 28 نيسان 2003 ، ص 11 .
- ²⁵ ابراهيم كومغار ، كورونا واستمرارية المرفق العام، نشر بتاريخ 2020/3/21 على الرابط: <https://www.maghress.com/hespress/464284> . تاريخ الزيارة 2020/10/21 الساعة العاشرة صباحا.
- ²⁶ المرجع السابق. وكذلك قياسا على حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية غاز بوردو عام 1916.
- ²⁷ انظر: مارسولون و بروسبير و جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1991 ، ص 117 وما بعدها .
- ²⁸ حميد أبولاس ، استمرارية المرفق العام في زمن كورونا، منشور على الرابط : <https://www.hespress.com/writers/470230.html> ، تاريخ الزيارة 2020/ 10/10 الساعة 4 عصرا.
- ²⁹ منشور في عدد الجريدة الرسمية: 5619 الصفحة : 697 التاريخ : 02-02-2020
- ³⁰ انظر في هذا الشأن د.ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الاداري، وزارة التعليم العالي ، جمهورية العراق، 2009، ص 194. - د.علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص 3019. - د.حمدي القبيلات، القانون الاداري، الجزء الاول، الطبعة الثانية، 2010، ص 298.
- ³¹ انظر تنظيم استقالة الموظف العام عموما د.ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق ص 196. د.علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 324. د.حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 300.
- ³² منشور في عدد الجريدة الرسمية: 3815 ، الصفحة : 586 ، التاريخ : 25 / 3 / 1992 .
- ³³ نصت المادة (4) من قانون الدفاع على انه :
"لرئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات التالية :
أ . وضع قيود على حرية الاشخاص في الاجتماع والانتقال والاقامة ، والقاء القبض على المشتبه بهم او الخطرين على الامن الوطني والنظام العام واعتقالهم . ب. تكليف اي شخص بالقيام باي عمل او اداء اي خدمة ضمن قدرته . ج. تفتيش الاشخاص والاماكن والمركبات دون التقيد بأحكام اي قانون آخر، والامر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة . د. وضع اليد على الاموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة .
هـ. منع او حصر او تقييد استيراد المواد او تصديرها او نقلها من مكان الى آخر ، وتحديد التعامل بها وحظر اخفائها او اتلافها او شرائها أو المقايضة عليها وتحديد اسعارها .
و. الاستيلاء على اي ارض او بناء او طريق او مصدر من مصادر المياه والطاقة وان ينشئ عليها اعمالا تتعلق بالدفاع وان يزيل اي شجار او منشآت عليها ، وان يأمر بإدارتها واستغلالها او تنظيم استعمالها .
ز. اخلاء بعض المناطق او عزلها وفرض منع التجول فيها . ح. تحديد مواعيد فتح المحلات العامة واغلاقها كلها او بعضها .
ط. تنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدتها بين المناطق المختلفة ، واغلاق اي طريق او ممر او مجرى ماء او تغيير اتجاهه ومنع حركة السير عليه او تنظيمها .

ي. مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها واغلاق اماكن اعدادها .

ك . منع اخذ صور او عمل تصاميم او خرائط لأي مكان او شيء بعينه قد يفيد العدو ومنع الاحتفاظ بجوار هذه الاماكن والاشياء باي اجهزة تصوير او مواد لعمل الصور والتصاميم والخرائط ومنع المكوث او التأخر في مثل هذه الاماكن دون عذر مشروع .

ل. الغاء رخص الاسلحة النارية والذخائر والمفرقات والمواد القابلة للانفجار او التي تدخل في صناعة المتفجرات ومنع صنعها او بيعها او شرائها او نقلها او التصرف بها والامر بتسليمها وضبطها واغلاق محلات بيعها وخزنها .

م. منع صنع اجهزة الاتصال او بيعها او شرائها او حيازتها والامر بتسليمها وضبطها .

الاستيلاء على الاموال او وضع اليد عليها".

³⁴ أمر الدفاع رقم 2 لسنة 2020 الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5627 بتاريخ 20/03/2020 على الصفحة 1920.

³⁵ أمر الدفاع رقم (7) لسنة 2020 - صادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5633 بتاريخ 15/04/2020 على الصفحة 1992.

³⁶ أمر الدفاع معدل لأمر الدفاع رقم (7) لسنة 2020 الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5662 بتاريخ 24/09/2020 على

الصفحة 3269 المادة (1) انطلاقا من دور الحكومة بمراجعة الاجراءات والتدابير المتخذة من قبلها اثناء العمل بقانون الدفاع بما يحقق المصلحة العامة للطلبة في المؤسسات التعليمية الحكومية والخاصة ومؤسسات التعليم العالي ويضمن المحافظة على سلامتهم وحسن سير العملية التعليمية ، أقر تعديل أمر الدفاع رقم (7) لسنة 2020 بإضافة البند (خامسا) اليه وعلى النحو التالي :-

خامسا : يفوض معالي وزير التربية والتعليم ومجلس التعليم العالي ، حسب مقتضى الحال ، بتمديد العمل بأمر الدفاع).

³⁷ حميد ابولاس ، استمرارية المرفق العام في زمن كورونا، منشور على الرابط:

<https://www.hespress.com/writers/470230.html> ، تاريخ الزيارة 10/10/2020 الساعة 4 عصرا.

³⁸ حكم مجلس الدولة الفرنسي المشهور في قضية فنكل (Winkell) الصادر في اغسطس سنة 1909 ، حول اضراب موظفي البريد ..

حيث ورد في حيثيات هذا الحكم : من حيث أن الموظف بقبوله للوظيفة التي أسندت اليه قد أخضع نفسه لكل الالتزامات المترتبة على ضرورة سير المرافق العامة ، وتنازله عن كل ما من شأنه أن يتعارض مع الاستمرار الأساسي للحياة الوظيفية .. ومن حيث أن

موظفي المرفق العام – بإضرابهم – لم يرتكبوا خطأ شخصيا فحسب ، وانما قد وضعوا انفسهم بهذا العمل الجماعي خارج نطاق القوانين واللوائح التي تضمن لهم مباشرة حقوقهم .. ولهذا اعتبر المجلس الاضراب عملا غير مشروع على الرغم من انه لا عقاب عليه

طبقا لقانون العقوبات الفرنسي .. انظر : د. مارسولون و بروسبير و جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1991 ، ص 117 وما بعدها .

³⁹ محمد أبو زيد ، المرجع في القانون الإداري ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 488 .

⁴⁰ مارسولون و بروسبير و جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1991 ، ص 405 – 406 .

⁴¹ C.E,5 mars . 1948, MARION et autres, rec., p.(113); S.1948.

⁴² مشار اليه لدى حمدي القبيلات، مرجع سابق ، ص 308.

⁴³ يرجع أساس هذه النظرية إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي عام 1916 في قضية غاز بورديو (Bordeau) ، وتتلخص وقائعها في أن بلدية مدينة بورديو اعطت عام 1904 المرفق العام لتوزيع الغاز والكهرباء في المدينة إلى شركة بموجب عقد امتياز لمدة (30) سنة ،

وتعهدت الشركة بموجب العقد وملحقة (دفتر الشروط) تجهيز الغاز للأفراد وبيع المتر المكعب منه بسعر معين ، غير أن الذي حصل بعد ذلك ، هو نشوب الحرب العالمية الأولى فارتفعت أسعار الفحم ارتفاعاً تجاوز حدود التوقع ، مما أدى إلى تجاوز كلفة الإنتاج للمتر المكعب من الغاز السعر الذي يباع به بموجب العقد ، فقد ارتفع سعر طن الفحم من 35 فرنكا في يناير عام 1915 إلى 117 فرنكا في مارس عام 1916 بسبب ظروف الحرب ، مما حدا بالشركة لمطالبة بلدية مدينة بوردو لتسمح بزيادة سعر المتر المكعب من الغاز ، فرفضت مدينة بوردو هذا الطلب بحجة أن العقد شريعة المتعاقدين ، فرفعت الشركة الأمر إلى المحكمة الإدارية المختصة ، وهي مجلس المحافظة ، ففضى برفض طلب الشركة أيضاً ، فاستأنفت الشركة الحكم أمام مجلس الدولة ، بصفته المحكمة الإدارية العليا ، وطلبت منه تعديل شروط العقد وذلك بمضاعفة سعر بيع الغاز ، من جهة ، والحكم لها بتعويض عن الأضرار التي تكبدها نتيجة لعدم استجابة مدينة بوردو لطلبها من جهة أخرى ، غير أن مجلس الدولة ، رفض الطلب الأول للشركة ، لأن القاضي لا يستطيع تعديل العقد ، كما رفض الطلب الثاني (التعويض على أساس الخطأ) لأن مدينة بوردو لم ترتكب أي خطأ ، ومع ذلك فقد حكم مجلس الدولة للشركة بالتعويض ولكن على أساس آخر ، فقد أدرك مجلس الدولة النتائج التي تترتب على تطبيق أحكام القانون المدني وإراد تلافها ، فقرر أن تجهيز الغاز للسكان إنما هو مرفق عام ، ولذلك فإن سيره يجب أن يكون منتظماً وبدون انقطاع ، لأن توقف هذا المرفق سيؤدي إلى نتائج سيئة جداً ، وإن المصلحة العامة تقضي بمساعدة الشركة للتغلب على الصعاب الناجمة عن ارتفاع أسعار الفحم ، ولهذا فقد قضى مجلس الدولة بالتعويض كلما تجاوزت كلفة الإنتاج أعلى ما يمكن توقعه عقلاً وقت امضاء العقد ، فتهتمل الشركة الخسارة المتوقعة وقت العقد ، مضافاً إليها جزء من الخسارة غير المتوقعة ، وتهتمل الإدارة ما تبقى ، ويلاحظ أن الأساس في التعويض هنا ، ليس العقد ، ولا الخطأ ، ولا القانون ، وإنما يستند إلى ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد من جهة ، وإلى اعتبارات العدل والانصاف من جهة أخرى . انظر د. مارسولون وبروسير و جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د. احمد يسري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1991 ، ص 163 .

⁴⁴ حميد ابولاس ، استمرارية المرفق العام في زمن كورونا، منشور على الرابط:

<https://www.hespress.com/writers/470230.html> ، تاريخ الزيارة 10/10/2020 الساعة 4 عصراً..

⁴⁵ المحكمة الإدارية، الحكم رقم 104 لسنة 2019 - الصادر بتاريخ 29-10-2019، موقع قرارك .

⁴⁶ المحكمة الإدارية، الحكم رقم 478 لسنة 2018 - الصادر بتاريخ 24-09-2019، موقع قرارك.

⁴⁷ المحكمة الإدارية ، رقم الطلب: 20/ ط 2019 ، رقم الدعوى: 381/2019، تاريخ 29/9/2019 ، موقع قرارك.

⁴⁸ المحكمة الادارية العليا، رقم الطلب: 13 / ط 2019 ، تاريخ 2/10/2019 ، موقع قرارك.

⁴⁹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 282.

⁵⁰ محكمة العدل العليا ، قرار رقم 72/102 ، مجلة نقابة المحامين لسنة 1973 ، ص 392 .