



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة البوينايا بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

المبادئ الضامنة والحارسة للمصلحة العامة

مذكرة لنيل شهادة الماستر
تخصص: قانون إداري

إشراف
ملاك محمد

إعداد الطالب(ة):
إلهام جبور
جيلالي قديد

لجنة المناقشة:

- 1) د. رحال سمير.....رئيسا.
- 2) أ. ملاك محمد.....مشرفا و مقرا.
- 3) د. عمروش أحسن.....عضوا مناقشا.

تاريخ المناقشة: 2019/06/22

السنة الجامعية: 2018/2019

شكر و عرفان

نتقدم بالشكر الجزيل

إلى كل من ساعدنا من قريب او بعيد في انجاز هذه المذكرة

نتقدم بأسمى معاني الشكر والعرفان الى

أستاذنا المشرف ملاك محمد

الذي مد لنا يد العون والنصيحة والمساعدة

كما يتسنى لنا أن نتقدم بالشكر إلى كل أساتذة

كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة خميس مليانة

كما نتقدم بالشكر إلى كل عمال مكتبة الحقوق

الذين سهلوا لنا عملية البحث والحصول على الكتب

اهداء

اهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

إلى أصحاب الفضل... الوالدين العزيزين خفضهما الله لي

اللدان سهرا وتعبا على تعليمي في إتمام هذا العمل من قريب او من بعيد

والى كل أفراد أسرتي

والى كل الأصدقاء والأحباب دون استثناء

والى أساتذتي الكرام وكل رفقاء الدراسة

وفي الأخير ارجوا من الله تعالى ان يجعل عملي هذا نفعاً يستفيد منه جميع

الطلبة المقبلين على التخرج

مقدمة

المرفق العام ليس من السهل تعريفه، ولعل صعوبة تعريفه تعود إلى أن عبارة المرفق العام مبهمة ولها معنى عضوي وآخر موضوعي.
 المعنى العضوي ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري.
 أما المعنى الموضوعي فيتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة يخضع لتنظيم وإشراف الدولة.

وعلى ذلك يمكننا القول بان المرفق العام هو في حالة السكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين، أما في حالة الحركة هو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه.
 وفي معنى ذلك يعرف الأستاذ "ريفو" المرفق العام بمعناه الوظيفي بأنه نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام.

ويعرفه الدكتور "طعيمة الجرف" بأنه نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها، بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور¹.
 غير أن تطور الحياة الإدارية، والتغيرات الكبيرة التي طرأت في القواعد التي تقوم عليها المرافق العامة، أدى إلى ظهور المرافق العامة الاقتصادية أو التجارية التي يمكن ان تدار بواسطة الأفراد أو المشروعات الخاصة، مما قاد إلى انفصال العنصر العضوي عن الموضوعي وأصبح من حق الإدارة أن تنظم نشاط معين في صورة مرفق عام وتعهد به إلى الأفراد فيتوفر فيه العنصر الموضوعي دون العضوي.

ولكي يكتسب المشروع صفة المرفق العام لابد من توفر ثلاثة عناصر، يعود العنصر الأول إلى الهدف أي تحقيق المنفعة العامة، وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة،

¹ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، 1979، ص24.

والثاني يعود الى ارتباط المشروع بالإدارة ورقابتها لسير العمل فيه أي يجب ان يكون نشاط المرفق العام منظما من جانب الإدارة، وأخيرا استخدام امتيازات السلطة العامة اي يلزم لقيام المرافق العامة ان تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة.

تؤدي المرافق العامة دورا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها إذ كان الغرض منه تحقيق المصلحة العامة، وبما أن المصلحة العامة اسمى واهم من المصلحة الخاصة، ونظرا لأهميتها حمتها بعض المبادئ، التي وفي بادئ الأمر عرفها الفقه كوسيلة ضامنة لخصوصية المصلحة التي يحققها المرفق العام، وبعد الفقه جاء القانون وقام بتأطيرها وأعطاهها قيمة القاعدة القانونية التي يجب احترامها وتطبيقها أمام المرافق العمومية. اتفق الفقهاء على أن هناك ثلاث مبادئ مشتركة بين مختلف المرافق العمومية تحكم تسيير هذه المرافق، فقد قام احد الفقهاء وهو"لويس رولان"بتنظيم هذه المبادئ بصفة متناسقة في ثلاث مبادئ أساسية وهي: مبدأ استمرارية المرفق العمومي، مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي، مبدأ التكيف الدائم للمرفق العام، وتعتبر هذه المبادئ مبادئ كلاسيكية التي عرفت منذ النشأة الأولى للمرفق العام.

إن التحولات والتطورات التي طرأت سواء في الجزائر أو في العالم أدى إلى ظهور مبادئ جديدة تحكم المرفق العام يمكن أن نسميها التزامات جديدة أصبح المرفق العام يدعوا لاحترامها ومواكبة ما يجري في كل العالم من تطورات.

وهذه المبادئ الجديدة هي وليدة الاختيارات الجديدة في القطاع الخاص في تسيير المرفق العام، وان كانت تختلف عن المبادئ التقليدية التي كانت ومازالت تحكم سير المرافق العامة، رغم تغير فحواها حسب الأنظمة والتغيرات بقيت تطبق على كل المرافق العامة سواء كانت إدارية او صناعية او تجارية.

هذه المبادئ الحديثة لا يوجد إجماع حولها وهي غير محددة على سبيل الحصر ولا تطبق على جميع المرافق العمومية، فيمكن أن تطبق على مرفق دون آخر، نجد في بعض الأحيان نصت عليها قوانين وان كانت مستمدة من اتفاقيات دولية خاصة.

يعود سبب ظهور هذه المبادئ الى تدخل أشخاص القانون الخاص في تسيير المرافق العمومية، ومن بين المبادئ الحديثة التي فرضت ضرورة تبنيها وتاثيرها نجد مبدأ الشفافية والفعالية بالإضافة إلى مبادئ وقواعد أخرى حديثة تكميلية.

إشكالية الموضوع: ما مدى نجاعة المبادئ القانونية في تسيير المرافق العمومية وتنظيم نشاطها؟ وهل تمكنت من تحقيق المصلحة العامة التي كانت الهدف الأساسي من وجودها؟
أهمية الدراسة:

إن أهمية دراسة المبادئ القانونية الكلاسيكية والحديثة لضمان المصلحة العامة تتمثل فيما يلي:

الأهمية العلمية:

- أهمية المبادئ داخل النظام القانوني العام للدولة، اذ يعد المحرك والدافع للإدارة العامة لتطبيق قواعد المرفق العام ليصب دائماً في مصلحة الصالح العام وفق الظروف القائمة في المجتمع، فتسعى المبادئ إلى تحسين قدرات المرفق العام من خلال استيعاب التجديدات ومواكبة التطورات.

- إن المرفق العام من أهم موضوعات القانون الإداري، ولما كان هدفه تحقيق المصلحة العامة كان لابد من تمييزه وإعطاءه مبادئ قانونية تقوم بتمييز نشاطاته .

- كما تبرز أهمية هذه الدراسة أيضاً في تبيان المبادئ الأساسية القانونية سواء الكلاسيكية أو الحديثة لضمان المصلحة العامة بما تتناوله من قواعد قانونية وأحكام تعالج تنظيم وتسيير المرافق العمومية.

الأهمية العملية:

- إن الواقع العملي والقانوني للمبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية جعل إطارها القانوني أكثر تعقيدا، مما اثر في المراكز القانونية بشكل كبير، وهذا ما استوجب منا دراسته لما له تبعات وتأثير على مراكز الموظفين وطالبي الخدمة العمومية .
- إن توسع التطورات المتلاحقة للمرافق العمومية مع اختلافها أدى إلى تدخل الدولة في ظهور مبادئ جديدة وحديثة النشأة لتسيير هذه المرافق العمومية يحتاج الى إيضاح هذه المبادئ الحديثة ومدى تأثيرها على الصالح العام .

أسباب اختيار الموضوع:

- ترجع أسباب اختيارنا لهذا الموضوع الى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية
- فالأسباب الذاتية: اخترنا هذا الموضوع لرغبتنا الشخصية في البحث فيه، إذ يعد موضوع المبادئ التي تحكم المرفق العامة من أهم موضوعات القانون الإداري، بالإضافة إلى ظهور مبادئ حديثة من اجل ضمان فعالية أكثر في تحقيق المصلحة العامة أدت إلى ضرورة البحث عنها ،وكذلك لأنه ضمن تخصصي في مجال القانون الإداري.
- أما الأسباب الموضوعية: نظرا لأهمية المرفق العام وضرورة تنظيم وضبط نشاطه من اجل ضمان تحقيق المصلحة العامة ومواكبة التطورات حيث ظهرت مجموعة من النصوص القانونية من اجل الحد من استغلال امتيازات السلطة العامة من طرف الإدارة في مواجهة الفرد، كان لزاما علينا التطرق اليها والبحث في مدى نجاعتها.

أهداف الموضوع:

- تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف وتتمثل فيما يلي:
- توضيح المبادئ القانونية الكلاسيكية الضامنة للمصلحة العامة وتحديد أهميتها في تسيير المرافق العمومية، مع تبيان القيود التي وضعها المشرع الجزائري على الإضراب والاستقالة ومبدأ المساواة بين المنتفعين أمام المرفق العمومي.

- تبيان المبادئ القانونية الحديثة التي تحكم سير المرافق العمومية المتمثلة في الشفافية والفعالية ومدى تطبيقها على المرافق العمومية مع تحديد مبادئ اخرى حديثة تكميلية.

منهج الدراسة المتبع:

ولدراسة هذا الموضوع اتبعنا المنهج التحليلي المتعلق بتحليل وشرح نصوص الدساتير والقوانين المتعلقة بالموضوع، وكذلك اعتمدنا على المنهج الوصفي في وصف بعض المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العمومية.

خطة البحث:

وللإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتقسيم هذا الموضوع الى وفصلين وخصصنا في الفصل الأول بدراسة المبادئ الكلاسيكية الراحية للمصلحة العامة، حيث تناولنا في المبحث الأول مبدأ الاستمرارية وفي المبحث الثاني مبدأ المساواة وفي المبحث الثالث مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير.

أما الفصل الثاني فعالجنا فيه المبادئ الحديثة الراحية للمصلحة العامة، اين تمت معالجته من خلال ثلاث مباحث، المبحث الأول تناولنا فيه مبدأ الشفافية وفي المبحث الثاني مبدأ الفعالية، وفي المبحث الثالث تطرقنا إلى مبادئ وقواعد حديثة وتكميلية.

الفصل الأول

المبادئ الكلاسيكية الراقية للمصلحة العامة

الفصل الأول:المبادئ الكلاسيكية الراقية للمصلحة العامة

إن التحكم في عملية تنظيم المرافق العامة وسيرها بصورة منتظمة وفعالية وإشباع الحاجات العامة للمواطنين في الدولة، وتحقيق المصلحة العامة، التي تعتبر أهم وظائف المرفق العام الذي يسعى إلى تحقيقها، ولأهميتها ذهب المشرع والقضاء الإداري للعمل على حمايتها، من خلال إقرار ثلاث مبادئ قانونية عامة تحكم عملية تنظيم وتسيير المرافق العامة في الدولة، حيث تؤدي هذه المبادئ دورها كأساس ومعيار للقانون الإداري، وان تطبيق هذه المبادئ القانونية يخلق العديد من الآثار القانونية في مجال النظام القانوني للوظيفة الإدارية في الدولة، و هذا ما تطرقنا إليه بالدراسة من خلال الفصل الأول، حيث تم التطرق إلى مبدأ الاستمرارية في المبحث الأول، ثم مبدأ المساواة من خلال المبحث الثاني، وفي الأخير تم التطرق إلى مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير من خلال المبحث الثالث.

المبحث الأول: مبدأ استمرارية المرفق العام

يعد مبدأ استمرارية من المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العام والذي يقصد به استمرار النشاط الذي يقوم به المرفق العام وانتظامه دون توقف أو انقطاع وهذا خدمة للجمهور وتلبية لاحتياجاته العامة القائمة والدائمة، ونظرا لما قد يترتب على انقطاع سير المرافق العام من انعكاسات خطيرة، والتي تتمثل في حصول خلل واضطرابات في حياة الأفراد والمجتمع، فإن الدولة لا تكتفي بإنشاء المرافق العامة بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات لأن طبيعة نشاطها يستدعي ذلك¹.

لذلك سنحاول في هذا المبحث إعطاء صورة واضحة عن مبدأ الاستمرارية من خلال مفهومه في المطلب الأول ثم الآليات الراعية لهذا المبدأ من خلال المطلب الثاني، والاستثناءات الحقوقية من خلال المطلب الثالث.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ استمرارية المرفق العام

يكتسب هذا المبدأ أهمية حيوية في مجال التطبيق الاشتراكي الجزائري حيث تحتكر الخدمة المرفقية جل أوجه الأنشطة المتاحة في الدولة، ومن هذا المنطلق وجب ضمان أداء المرفق العامة لخدماتها بصورة مستمرة ومنظمة لأن أي توقف فيها سوف يصيب قطاع الخدمات العامة والاقتصادية بشكل ينعكس صداه مباشرة على الجماهير التي لا تجد بديلا آخر لأداء هذه الخدمات فضلا عما²، يصيب الاقتصاد القومي وتشغيل الأموال العامة من أضرار مادية محققة نتيجة لذلك، ويجد هذا المبدأ صداه في كل من التزام الإدارة بتطبيقه، والأحكام المنظمة لأداء موظفي المرفق العام لواجباتهم الوظيفية³.

¹ مولود ديدان، القانون الإداري-التنظيم الإداري، -النشاط الإداري، د، ط، دار بلقيس، دار البيضاء-الجزائر، ص222.

² محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ص169.

³ المرجع نفسه، ص169.

الفرع الأول: تعريف مبدأ الاستمرارية

تقوم المرافق العمومية بتوفير خدمات أساسية للمواطنين وتأمين حاجات عمومية جوهرية في حياتهم مثلا: التزويد بالمياه، النظافة، الغاز، النقل... الخ، ونظرا لضرورة هذه الخدمات ودورياتها وحاجة المرتفقين للتزود بها دوريا يجب أن يكون عمل المرافق العمومية منتظما ومستمر دون انقطاع أو توقف، وأي توقف ولو لمدة قصيرة سيشكل خلا ومساسا بفكرة الخدمة العمومية مثلا: المستشفيات (استجالات) أو المياه... الخ¹.

ويكفي تصور مدى الاضطراب الذي يصيب حياة الأفراد إذا انقطع التيار الكهربائي لمدة طويلة، أو نشاط مرفق النقل يوما أو يومين، فالمواطن يخطط لتصرفاته معتمدا على مرفق يعمل بانتظام، على أن درجة الاستمرار تختلف باختلاف وظيفة المرفق، والخدمة التي يقدمها، فبعض المرافق تتطلب العمل الدائم، مثل الشرطة والدفاع والمستشفيات، والحماية المدنية، وتوزيع الكهرباء والغاز، في حين هناك مرافق أخرى تتطلب العمل فقط بضع ساعات كل يوم مثل، الحالة المدنية والتعليم والمكتبات والإدارات².

ويقول الأستاذ بوسماح أن مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية ينبع من تصور يجعل عمل الدولة والأجهزة التابعة لها يقوم على الدوام والانتظام لا على الانقطاع والتوقف، وبالتالي فإن نشاط المرفق العمومي ضروري لحياة المجموعة الوطنية، ولا ينبغي أن ينقطع لان توقفه قد ينجر عنه عواقب وخيمة في حياة الجماعة، وهذا ما جاء في العبارة المكرسة (الاستمرارية روح المرفق العام)³ وعليه أن هدف المرافق العامة كما سلف الذكر هو القيام بأداء خدمات للجمهور ومن ثم فإن حجر الزاوية في هذا الصدد هو قيام هذه المرافق بتأدية خدمات أساسية للأفراد يتوقف عليها إلى حد كبير في تنظيم أحوال معيشتهم، فالأفراد مثلا

¹ ظريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحول الجديد، د، ط، دار بالقيس دار البيضاء الجزائر، ص31.

² مبدأ سير المرافق العمومية بانتظام واطراد وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مقالة قانونية، الموقع الالكتروني www.droit.entreprise.com تاريخ النشر 10 يناير 2015، تاريخ الاطلاع 15 مارس 2019، ص13:15.

³ ظريفي نادية، المرجع سابق، ص32.

لا يتخذون احتياطات لتزويد أنفسهم بالماء الصالح للشرب أو إدخال الكهرباء إلى منازلهم، اعتماد على مرفقي المياه والكهرباء ولذلك فإن أول قاعدة تحكم سير المرافق وانتظامها في سيرها بدون انقطاع بحيث يجد المنتفع الخدمة التي يؤديها المرفق مسيرة في الموعد والمكان المتعارف عليه لأدائها فيه¹.

الفرع الثاني: الإطار القانوني لمبدأ الاستمرارية

نظرا لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة تم تكريسه دستوريا وقانونيا بالإضافة إلى النصوص التنظيمية .

أولا: دستوريا

من خلال نص المادة 90 من دستور 2016 حيث نصت على أن رئيس الجمهورية يؤدي اليمين من أجل استمرارية الدولة والمرافق التابعة لها²، وكذلك نص المادة 06/99 التي تنص على أن الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية³، كلا من المادتين توضحان أهمية المرفق العام وضرورة السهر على تسييره وإدارته خدمة للأفراد وتسيير لشؤونهم.

ثانيا: قانونيا

نصت المادة 48 من قانون البلدية على استمرارية المرفق في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء يوكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية⁴ بالإضافة إلى ذلك نصت المادة 7 من قانون

¹ محمد انس قاسم جعفر، النظرية العامة لأملاك الإدارة والأشغال العمومية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1992، ص35.

² المادة 90 من دستور 2016 الصادر بموجب مرسوم راسي رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 الجريدة الرسمية العدد 14 المنشور في 7 مارس 2016 الباب الثاني تنظيم السلطات الفصل الأول السلطة التنفيذية

³ المادة 99، المرجع نفسه.

⁴ المادة 48 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 يوليو 2011، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادر في 23 يوليو 2011 ص10.

الولاية على أنه يمكن للولاية إنشاء مصالح عمومية للتكفل باحتياجات المواطن ويضمن له الاستمرارية والتساوي في الانتفاع¹.

ثالثا: النصوص التنظيمية

المرسوم التنفيذي رقم 03-232 والذي يحدد مضمون الخدمة العامة للبريد والموصلات السلكية واللاسلكية، والتعريفات المطبقة عليه وكيفية تمويلها ولاسيما المادة 3 منه يجب ان تساهم أهداف المرفق لصالح الجميع للمواصلات السلكية واللاسلكية بما يأتي ديمومة تقديم الخدمة العمومية، بالإضافة المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات ولاسيما المادة 01/03 تضطلع هياكل الإدارة المركزية بالمهام التي تستهدف ضمان ديمومة العمل الإداري، وحسن سير المصالح العمومية².

المطلب الثاني الآليات الراعية لمبدأ الاستمرارية

تأكيدا لضمان استمرار المرفق العمومي في تأدية مهامه بتقديم الخدمة العامة، تم النص على آليات لضمان استمرارية المرفق العام في تقديم خدماته خدمة للصالح العام.

الفرع الأول: الإدارة كضمان لمبدأ الاستمرارية

تؤدي المرافق العامة دورا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها، وهذا يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل، فلا يتصور مثلا توقف القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقف جهاز الأمن عن أداء مهامه، أو مقر الدفاع، ان توقف

¹ المادة 7 من قانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012 الجريدة الرسمية العدد 35 الصادر في 22 فبراير 2012 ص 6.

² ظرفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة وهدف المردودية، اطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر كلية الحقوق، بن عكنون 2011-2012، ص 34.

أحد هذه الأجهزة وغيرها سينجم عنه إلحاق ضرر بالغ بالمصلحة العامة وبحقوق الأفراد¹ وعليه يقوم المرفق العام بمهامه ونشاطه وتقديم خدماته على سبيل الدوام والاستمرار ودون انقطاع، أيا كانت الظروف التي يواجهها في مشواره، ويطبق هذا المبدأ على أعمال الإدارة وعلى عمالها وأموالها²، ويجب أن تتسم تقديم الخدمة العمومية بالاستمرارية والانتظام وذلك بإتاحة الخدمة لأي فرد يحتاجها في ضل ظروف محددة، إلا في حالات يتعذر على هيئات تقديم الخدمة أن تستمر في تقديمها³، هذا اجتمع الفقهاء على أن استمرارية المرفق العمومي، يعتبر أحد المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية، لذلك كان من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العامة بل تسعى إلى ضمان المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، ومع ان المشرع يتدخل في الكثير من الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري فإن تقريره لا يتطلب نص تشريعي لأن طبيعة نشاط المرافق العامة تستدعي الاستمرار والانتظام⁴.

الفرع الثاني: عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام

يجوز كقاعدة عامة الحجز على أموال المدين الذي يتمتع عن الوفاء بديونه لبيعها سدادا لهذه الديون، غير أنه لما كان تطبيق هذه القاعدة على أموال المرافق العامة يهدد بتوقف سيرها، فإنه لا يجوز الحجز على هذه الأموال سواء كان المرفق يدار بطريقة مباشرة أو عن طريق الامتياز، إذ في الحالة الأولى تكون أموال المرفق مملوكة للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام المرفقية أو المحلية، وهذه الأموال لا يجوز الحجز عليها طبقا

¹ دليلة جلابية، عنوان المداخلة المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام ضمن فعاليات الملتقى الدولي الأول، الموسم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية وعملية يومي 22 23 أبريل، 2015 جامعة الجبيلي بونعامة -خميس مليانة -مخبر نظام الحالة المدنية .

²براهيم كومنغار، ملخص حول موضوع المرافق العامة، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية الانترنت الموقع الالكتروني WWW.FSJES-AQADIR.INFO تاريخ الزيارة 15مارس2019، سا: 13:37.

³حاكمي حمزة، اصلاح الخدمة العمومية في الجزائر دراسة حالة بلدية سعيدة، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2015-2016ص32.

⁴ دليلة جلابية، المرجع السابق ص20.

للقانون¹، فمتى تقرر بأنه لا يجوز التصرف في المال العام بما يتعارض مع تخصيصه للنفع العام، وجب القول كذلك بأنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة واتخاذ طرق التنفيذ الجبري ضدها، لأنه من المقرر الحجز على الأموال العامة سوف يؤول في النهاية إلى بيعها بيعا جبريا لسداد الديون التي وقع الحجز من أجلها ونفذ البيع من أجل وفائها² ويترتب على قاعدة عدم قابلية المال العام للحجز عليه، و عدم جواز ترتيب أية حقوق عينية تبعية على هذا المال، ضمانا للديون التي تشغل ذمة الدولة أو غيرها من الأشخاص العامة وعلى ذلك يتمتع ترتيب رهن رسمي حيازي، أو حق امتياز أو الاختصاص على المال العام ومن ناحية أخرى فإنه مع صحة القول بان هناك قرينة عامة مفادها أن الدولة قادرة على سداد ديونها، فإننا نرى وجوب حماية حقوق الأفراد المشغولة بها ذمة الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، لأن الأصل العام هو خضوع الأموال الخاصة للقانون الخاص، ما لم ينص على خلاف ذلك وهذا ما لم يحدث بالنسبة لقاعدة عدم جواز الحجز³.

و ضمانا لاستمرارية المرافق العامة فقد اقر المشرع الجزائري حماية قانونية متميزة على أملاك وأموال المرافق العامة، سواء كانت حماية مدنية أو جزائية، حيث تنص المادة 689 من القانون المدني فيما يتعلق بالحماية المدنية على أنه -يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها أو تملكها بالتقادم، غير أن القوانين التي تخصص هذه لأحدى المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط إدارتها، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري-ذاتية القانون الإداري-المركزية واللامركزية -الأموال العامة-، د، ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص308.

² نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني- الوظيفة العامة -القرارات الإدارية، العقود الإدارية -الأموال العامة، د، ط، دار الثقافة النشر والتوزيع، سنة 2009، ص398.

³ عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري -دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، د ط، الناشر منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 2003، ص618.

- أما فيما يتعلق بالحماية الجزائية فنجد أن القانون يفرض عقوبات مشددة على كل مساس بأموال وأملاك المرافق العامة، خاصة إذا كانت ماسة بالاقتصاد الوطني¹.

الفرع الثالث: نظرية الموظف الفعلي

لقد عرف العديد من الفقهاء الموظف الفعلي بعدة تعريفات فمنهم عرفه بأنه هو الشخص الذي يقوم بأعمال الوظيفة العامة سواء صدر بتعيينه قرار خاطئ، أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً، وعرفه البعض الآخر بأنه هو شخص لم يصدر قرار بتعيينه في الوظيفة العامة، أو صدر قرار ولكنه صدر معيباً، وقام ببعض التصرفات أو الاختصاص المعهودة لموظف عام، وأضاف البعض بأنه هو الذي يقوم ببعض الأعمال دون أن يصدر قرار بتعيينه أو اصدر القرار وكان معيباً² إن الأصل أن القرارات الإدارية لا تصدر إلا من الموظف المختص المخول له ذلك بموجب القانون والمعين بطريقة قانونية في منصبه طبقاً للإجراءات والشروط السارية المفعول غير أنه قد يحدث استثناء- ان يستغل شخص الوظيفة العامة في ظروف معينة بطريقة غير صحيحة، ويمارس اختصاصها ويقوم بمزاولة أعمالها سواء كان عدم صحة توليه للوظيفة يرجع إلى بطلان سند توليه لها أو انتهاء أثره مع الأخذ بالأعمال والقرارات الصادرة عنه، واعتبارها سليمة وقانونية ومنتجة لأثارها بغض النظر عن مدى احتمال متابعتها شخصياً، وهو ما يعرف بنظرية الموظف الفعلي أو الواقعي³.

غير أنه استثناء على هذه القاعدة العامة تعتبر الأعمال الصادرة عن الموظف الفعلي سليمة في بعض الحالات في الظروف العادية على أساس الظاهر أو الأمر الظاهر حيث تعامل معه الأفراد على اعتبار أنه الموظف الرسمي المكلف بأداء العمل، وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁴ كما تعتبر أعمال الموظف الفعلي سليمة في الظروف

¹ مولود ديدان، مرجع سابق، ص 225.

² عبد الله منصور الشابي، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء، مجلة العلوم القانونية والشرعية كلية القانون بالزاوية، العدد 8، ص 91.

³ مولود ديدان، مرجع سابق، ص 224.

⁴ عبد الغنى بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص 431.

الاستثنائية كحالة الحرب أو الثورة أو الكوارث الطبيعية الكبرى، فتطبيق نظرية الموظف الفعلي تفرضه الظروف ضمنا لسير المرفق العام، على أساس فكرة الظروف لا على أساس فكرة الأوضاع الظاهرة، ذلك أن الغير يتعامل مع الشخص في الظروف الاستثنائية، وهو يعلم تماما أنه ليس بموظف عام، وليس له أي مظهر من مظاهر الوظيفة العامة¹.

الفرع الرابع: نظرية الظروف الطارئة

إذا كانت قاعدة -العقد شريعة المتعاقدين- لا تجيز تعديل شروط العقود المدنية إلا برضاء طرفي العقد، ولا تجيز فسخ العقد إلا إذا أصبح تنفيذه مستحيلا بسبب القوة القاهرة التي لا دخل لإرادة طرفي العقد فيها، فإن القضاء الإداري قد أسس نظرية الظروف الطارئة فالظروف الطارئة في العقود الإدارية على خلاف ذلك، حيث قررت أحكامه أنه في حالة وقوع ظروف طارئة تجعل تنفيذ العقد مرهقا إرهاقا شديدا لأحد الطرفين يكون للقاضي الإداري أن يحكم بتعويض عادل يمنح للطرف الذي أضرت به هذه الظروف وذلك إذا لم يكن الطرفان قد اتفقا على تعديل شروط العقد للتخفيف من اثر هذه الظروف²، أن نظرية الظروف الطارئة وليدة القضاء الفرنسي والتي مفادها أنه إن طرأت إثناء تنفيذ العقد الإداري-الصفقة العمومية-أحداث ووقائع استثنائية عامة، قد تكون اقتصادية أو سياسية أو طبيعية، لم يكن في الوسع توقعها وقعت وقت إبرام العقد وخارجه عن إرادة المتعاقدين وليست من صنعها وترتب عليه إرهاق أحد الطرفين في تنفيذ التزامه، فإن الطرف المرهق يكون له الحق في مطالبة الطرف الآخر بتقديم المساعدة، وذلك بتعويضه عن الخسائر التي ألتمت به من جراء هذه الحوادث³، مثال إثناء تنفيذ الصفقة العمومية -العقد الإداري- بصورة تكون معها مواصلة انجاز موضوع الصفقة وإتمامه مرهقا كثيرا بالنسبة للمتعاقد مع

¹ هاني علي الطهراوي، القانون الإداري-ماهية القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري، د، ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 2006، ص308.

² عبد الغنى بسيوني، مرجع سابق، ص432.

³ مولود ديدان، مرجع سابق، ص225.

الإدارة -المقاول- كان ترتفع أسعار مواد البناء بصورة كبيرة وغير متوقعة مما يجعل المقاول في عقد الأشغال العامة في صعوبات مالية تهدد التوازن المالي للصفقة، فإن الوضع يتطلب الدعم المالي مع الإدارة المتعاقدة¹ وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على إن الهدف من الأخذ بنظرية الظروف الطارئة هو إيجاد توافق ومعادلة بين عاملين هما -تمكين المتعاقد مع الإدارة من الاستمرار في تنفيذ التزاماته التعاقدية حتى تتمكن الإدارة من تقديم خدماتها التي تعهدت بها من جهة والحفاظ على التوازن المالي للعقد وذلك بتدخل الإدارة أو المصلحة المتعاقدة، من خلال تحمل كل جزء من الأعباء المالية الإضافية نضير ما تتمتع به من حقوق وسلطات من جهة أخرى².

المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة على مبدأ الاستمرارية

من خلال هذا المطلب سنتطرق إلى الاستثناءات الحقوقية لمبدأ الاستمرارية من خلال التطرق إلى الاستقالة في الفرع الأول ثم الإضراب من خلال الفرع الثاني.

الفرع الأول: الاستقالة

تعني ترك العمل بصفة نهائية، حيث قررها المشرع في الامر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف العامة³، إذا كان من حق الموظف أن يستقيل من عمله من المرفق العام فإنه ليس من حقه أن يترك ويتخلى عن أداء مهامه فجأة، كما يشاء وبدون إجراءات قانونية⁴، وسعياً لضمان استمرارية المرافق العامة، نص قانون التوظيف العمومي على مجموعة من القيود والشروط تنظيم الاستقالة وتتمثل فيما يلي:

1- تقديم طلب الاستقالة في شكل كتابي إلى السلطة صاحبة التعيين.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري، د، ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص232.

² مولود ديدان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص225.

³ ظريفي نادية، مرجع سابق، ص33.

⁴ مولود ديدان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص223.

2- بقاء الموظف ملزماً بتأدية الواجبات المرتبطة بمهامه حتى صدور قرار قبول استقالته خلال 3 أشهر، يمكن تمديدتها إلى فترة إضافية أقصاها 6 أشهر كما تشير المادة 135 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 جانفي 1982.

3- اعتبار التوقف عن الخدمة فجأة وبدون مراعاة الإجراءات القانونية خطأ مهنيا جسيما بسبب إهمال المنصب¹، ويضيف قانون العقوبات في هذا السياق في المادة 115 منه أنه يعاقب الموظفين الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف سير المرفق العام².

ورجوع الأمر 06-03 المذكور والمتضمن قانون الوظيفة العمومية الجديد نجده ليورد الاستقالة تحت عنوان حقوق الموظف وإنما ورد ذكرها في الباب العاشر تحت عنوان إنهاء الخدمة وإن كانت المادة 217 من الأمر المذكور وقد اعترفت بصريح ل عبارة إن الاستقالة حق للموظف يمارسها في إطار القانون .

وأكدت المادة 218-219 على وجوب تقديم طلب كتابي يعبر فيه الموظف عن رغبته في قطع العلاقة الوظيفية يرسل عن طريق السلم الإداري للسلطة المخولة بصلاحيات التعيين، ومتى قبلت الاستقالة فلا مجال للتراجع فيها.

وألزمت المادة 220 من ذات القانون السلطة المكلفة بالتعيين باتخاذ قرارها خلال شهرين ابتداء من تاريخ إيداع الطلب ويجوز لها في حالة الضرورة القصوى للمصلحة أن تؤجل الموافقة لمدة شهرين بعد انتهاء الأجل لأول و بانقضائها تصبح الاستقالة نافذة³.

الفرع الثاني الإضراب:

يعد الإضراب على أنه اتفاق العمال على الامتناع عن العمل لفترة معينة زمنية احتجاجا بقصد تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية -تحسين ظروف العمل وساعات العمل

¹ محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 228.

² مولود ديدان، مرجع سابق، ص 223.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، 1428هـ-2007م، ص 344

والأجور...الخ-والاقتصادية والسياسية كحق التمثيل النقابي والمهني، على هذا الأساس اعتبر أنصار القانون الإداري أنّ الإضراب يشكل خطرا صادقا وحقيقيا على حسن سير المرفق في أداء الخدمة العامة بانتظام واطراد¹.

إذ رجعنا للنظام القانوني الجزائري نجد أنّ دستور 1976 وتحديدا في المادة 61 قد نص على ما يلي "في القطاع الخاص حق الإضراب معترف به وينضم القانون ممارسته" يتضح من خلال هذا النص إن الإضراب غير مسموح به بالنسبة للقطاع العام حفاظا على دوام سير المرافق العامة، وتبقى ممارسته بالنسبة للقطاع الخاص متوقفة على التنظيم القانوني له أي لا يتجاوز مدة زمنية محددة فلا يكون مفتوحا ويكون بترخيص من طرف السلطة العامة²، أما في دستور 96 فقد جاء نص المادة 57 على النحو التالي "الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون، يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو أن يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع³.

وبناء عليه صدر القانون رقم 90-11 المؤرخ في 06-02-1990 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب الذي وضع قيودا وشروطا لممارسة الإضراب من طرف موظفي المرافق العامة ضمانا لاستمرارية تقديم خدماتها للجمهور، وعلى رأسها الالتزام بتقديم الحد الأدنى من الخدمة le service minimum حيث تنص المادة 37 منه على -إذا كان الإضراب يمس الأنظمة التي يمكن أن يضر انقطاعها العام استمرار المرافق العمومية...الخ أو عقود -كما نصت على ذلك المادتان 37-38 اعلاه⁴.

¹ رزيق عادل، الضمانات القانونية لدوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، مكملة من متطلبات شهادة الماستر في الحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015، ص13.

² نادية ضريفي، مرجع سابق، ص34.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص228.

⁴ مرجع نفسه.

الفرع الثالث: القيود الواردة على حق الإضراب

أولاً: عقد اجتماعات دورية

درءاً للخلافات الجماعية التي قد تسود داخل إدارات العمومية أوجب المشرع بمقتضى المادة 15 من القانون 90-02 المذكور إجراء اجتماعات دورية بين ممثلي العمال وممثلي الإدارة المستخدمة، بهدف عرض الإشكالات المطروحة ومحاولة إيجاد حل لها كآليات الوقاية من المنازعات الجماعية.

ثانياً: رفع الخلافات إلى جهات الوصاية

إذا اختلف الطرفان في كل المسائل المدروسة أو بعضها يرفع ممثلو العمال أهم المسائل المختلف بشأنها إلى السلطات الإدارية المختصة على مستوى الولاية، وإذا كان الخلاف يكتسي طابعاً جهوياً أو وطنياً يرفع الأمر إلى الوزير أو من يمثله، وتتولى هذه السلطات إجراء المصالحة بحضور ممثلي السلطة المكلفة بالوظيفة العامة ومفتشية العمل المختصة إقليمياً وتعد محضراً تضمنه المسائل المتفق بشأنها والمسائل المتنازع حولها¹.

جاء في المادة 43 من القانون 90-02 بان الإضراب يمنع على: القضاة، الموظفين المعيّنين بمرسوم - أعوان مصالح الأمن - الأعوان الميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية - أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية - الأعوان الميدانيين العاملين في الجمارك - عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون².

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 340.

² المادة 43 من القانون 02-09، المؤرخ في 6 فبراير 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، العدد 7، الصادر بتاريخ 7 فبراير 1990.

ثالثا: إحالة الخلاف على مجلس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء

أعلنت المادة 21 من القانون 02-90 عن ميلاد مجلس متساوي الأعضاء يتكون من الإدارة وممثلي العمال، يوضع تحت السلطة المكلفة بالوظيفة العامة وهوة عبارة عن جهاز مصالحة في مجال الخلافات في العمل.

رابعا: موافقة جماعة العمل

إذا كان الإضراب حقا دستوريا فان ممارسته تخضع لجملة من الضوابط يأتي على رأسها موافقة جماعة العمل على اللجوء للإضراب وهذا لا يتم الا بعقد جمعية عامة في مواقع العمل المعتاد تضم نصف عدد العمال على الاقل ويبث في هذا الأمر باعتماد أسلوب الاقتراع السري.

خامسا: الإشعار المسبق

ويتمثل في أجل محدد لا يقل عن ثمانية أيام يتم الاتفاق عليه مفاوضة بين أطراف الخلاف وينجم عن انتهاءه الدخول في الإضراب، وقد أوجب القانون إيداع الإشعار بالإضراب لدى المستخدم مع إعلام مفتشية العمل.

سادسا: اتخاذ إجراءات المحافظة على الممتلكات

إن اللجوء للإضراب لا يعني هجر الإدارة المستخدمة ومواقع العمل هجرا جماعيا، بل يلزم العمل باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على ممتلكات الإدارة المستخدمة¹.

سابعا: ضمان الحد الأدنى من الخدمة

إذا كان الإضراب يمس المرافق العمومية الأساسية تعين على العمال وفقا للمادة 37 وما بعدها من القانون المذكور ضمان حد أدنى من الخدمة تجسيد لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد وعليه يلزم عمال البريد والصحة والمواصلات والطاقة وعمال الشحن

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 341.

والتفريغ ومصالح الدفن ومصالح المياه والمؤسسات المالية وغيرها بضمان حد ادنى من الخدمة تقدره الاتفاقيات والعقود الجماعية، وهذا أيضا من باب تطبيق مبدأ الاستمرارية.

ثامنا: إمكانية اللجوء للتسخير

يمكن أن يؤمر بتسخير العمال المضربين في الهيئات أو الإدارات العمومية أو المؤسسات بغرض أداء أعمال ضرورية استمرار بعض الحاجيات الضرورية، ويعد عدم الامتثال لإجراء التسخير خطأ جسيما¹.

¹ عمار بوظياف المرجع السابق، ص342.

المبحث الثاني: مبدأ المساواة أمام المرفق العام

تقتضي المصلحة العامة إلى تحقيق العدالة والمساواة أمام المرفق العمومي وبين الناس عند تقديم الخدمات وذلك يكون دون تحيز أو تمييز، ومبدأ المساواة يعتبر من المبادئ الأساسية الكلاسيكية المرتبطة بالمرفق العام بصفة خاصة، والقانون بصفة عامة، وهذا ما نحاول عرضه من خلال هذا المبحث حيث سنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم مبدأ المساواة، والمبحث الثاني إلى المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العامة، ثم مضمون مبدأ المساواة من خلال المبحث الثالث.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة من بين أهم المبادئ الأساسية لضمان وتحقيق المصلحة العامة، وتلبية لاحتياجات العامة للجمهور، إذ أن وجود المرافق العامة من المبرر هو تحقيق وضمان المصلحة العامة وتلبية لاحتياجات الأفراد من خلال تقديم قدر المساواة بين الجمهور دون تميز وتحيز، تجسيدا لمبدأ المساواة أمام القانون وفق الدساتير المختلفة والمواثيق وهذا ما سنعالجه من خلال الفرع الأول-تعريف مبدأ المساواة-والفرع الثاني من خلال تكريسه الدستوري.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة بين الناس بصفة عامة من بين أهم المبادئ الأساسية التي أكدتها الأديان السماوية وإعلانات حقوق الإنسان والدساتير على السواء¹، إذ يعتبر مبدأ المساواة المبدأ الأساسي الذي يحكمه القانون بصفة عامة، ولهذا فإن مبدأ المساواة أمام لإدارة والمرفق العمومي ليس الا نتيجة على المستوى الإداري للمبدأ العام المتمثل في المساواة أمام القانون²، وعليه اعتبر مبدأ المساواة أمام المرافق العامة من المبادئ العامة

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص309.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، le laboratoire des etudesbehavoirites et des etudes، ص196.

للقانون استكشفيها وأعلنها القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، ولذلك يعتبر هذا المبدأ أيضا مبدأ يجب احترامه وتطبيقه من طرف السلطات الإدارية المختصة بعملية تنظيم وتسيير المرافق العامة في الدولة¹.

الفرع الثاني: التكريس الدستوري لمبدأ المساواة

يقصد بمبدأ المساواة أمام المرافق العمومية، والتزام هذه الأخيرة بتقديم خدماتها للمنتفعين دون تمييز لا مبرر له²، ان مبدأ المساواة هو مفهوم قانوني ومكرس دستوريا ولقد كرسه كل الدساتير الجزائرية في موادها من دستور 1963 إلى غاية دستور 2016، وقد تم الإعلان عن هذا المبدأ من خلال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من خلال عدة مواد قانونية التكريس الدستوري.

نصت المادة 32 "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن ان يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرف أو الجنس أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو جماعي" بالإضافة إلى نص المادة 34 "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحول دون مشاركته في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"³، بالإضافة إلى ذلك نصت المادة 63 من الدستور على ما يلي:

- يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون⁴

- والمادة 04/65 تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني⁵

¹ عمار عوايدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، ص82.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص196.

³ ظريفي نادية، مرجع سابق، ص223.

⁴ المادة 63 من دستور 2016 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 14، معدل بموجب القانون 01-16، المؤرخ في

26 جمادى الأولى عام 1437، الموافق ل 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

⁵ المادة 04/65، دستور 2016، المرجع السابق.

- المادة 78 تنص على ما يلي:

- كل المواطنين متساويين في أداء الضريبة¹، ومن هنا يلاحظ ان الدستور اقر مبدأ المساواة بجانبه الايجابي والسلبى اى المساواة في الحقوق والواجبات الالتزامات اتجاه الدولة بمفهومها الواسع.

المطلب الثاني: المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العامة

يقوم هذا المبدأ على أساس الجهات القائمة بالمرفق العام بان تؤدي خدماتها لكل من تتوفر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي²، ولما كان أساس ومبرر وجود المرافق العامة هو تلبية الاحتياجات العامة للجمهور فإنه يتحتم عليها، وهي تقديم خدماتها العامة معاملة الجميع على قدم المساواة، وبدون تمييز، تجسيدا لمبدأ المساواة أمام القانون التي ما فتئت المواثيق والدساتير المختلفة تنص عليه، حيث نصت المادة 32 من دستور 2016 على " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"،³ ولعل أهم تطبيقات مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة إنما يتمثل فيما يلي -مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العام -المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة -حياد المرفق العام⁴.

الفرع الأول: المساواة في الانتفاع من خدمات المرفق العام

يتعين أن يتم تسيير المرافق العامة وتقديمها للخدمات المنوطة بها حسب مقتضيات المصلحة العامة فقط، فمقتضيات المصلحة العامة هي الأساس والمنطق لتسيير المرفق العام وتقديمه للخدمة، وهذا يقضي أن تخضع المرافق العامة لمبدأ الحياد الذي يوجب ان يتم

¹ المادة 78 المرجع نفسه.

² نادية ظريفي، تسيير المرفق والتحولت الجديدة، مرجع سابق، ص 35.

³ المادة 32 من دستور 2016 مرجع سابق.

⁴ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 221.

تسيير المرفق بصورة واحدة ومتجانسة ومتشابهة بصرف النظر عن المعتقدات الدينية والسياسية للعاملين بها والمنتفعين من خدماتها، وبذا يحضر تسيير المرافق العامة بصورة مختلفة ومتنوعة حسب العقيدة الدينية أو السياسية للعاملين بها والمنتفعين من خدماتها¹ و تقضي كذلك المساواة أمام المرافق العامة المساواة الكاملة في معاملة الأفراد بغير تمييز أو تفرقة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، وينطبق هذا المبدأ على جميع المرافق العامة في الدولة²، حيث تنص المادة 34 من دستور 2016: تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية³، كما تنص المادة 65 على أن " تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني"⁴.

أما بالنسبة للمساواة بين المتقدمين للانتفاع من المرافق العامة، فإنها يجب أن تتحقق بالنسبة لجميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط المطلوبة للاستفادة بخدمات هذه المرافق. وتتحدد الشروط بطريقة عامة وموضوعية بواسطة القوانين واللوائح المنظمة للمرافق العامة.

أما الأفراد الذين لا تتوفر فيهم الشروط التي تتطلبها هذه المرافق واللوائح فليس لهم الحق في طلب المساواة بينهم وبين من استوفوا تلك الشروط في طلب الانتفاع⁵. ومع ذلك، فإن إعمال مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة ليس مطلقاً، إذ يشترط تماثل المراكز من حيث تشابه وتعادل أوضاعهم.

¹ علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2003، ص 340.

² خلاف صليحة، مبدأ المساواة في تنظيم الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، ام البواقي، 2012-2013، ص 21.

³ المادة 34 من دستور 2016، المرجع السابق.

⁴ المادة 1/65، المرجع نفسه.

⁵ عبد الغنى بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 434.

مثال الالتحاق بالدراسة الجامعية ليس مفتوحا لجميع المواطنين، وإنما يقتصر على الحاصلين منهم على شهادة البكالوريا¹.

الفرع الثاني المساواة في أداء العمل

وتتجلى هذه المساواة في مظهرين متميزين، المساواة المادية من ناحية والمساواة الفكرية من ناحية أخرى، وتعني المساواة المادية ان الخدمات التي يقدمها المرفق العام للمنتفعين يجب أن تكون من طبيعة واحدة، ولها ذات القيمة والأهمية فخدمات المرافق العامة الصناعية والتجارية يجب أن تكون واحدة سواء من حيث الكم أو الكيف، اي موحدة الحجم والنوع كما يجب على المرافق العامة إن تحقق المساواة الفكرية بين المنتفعين التي تتطلب الحيطة التامة في معاملة المنتفعين، بحيث يتلقون خدمات المرافق العامة بصفة مستقلة عن عقائدهم واتجاههم الفكرية²، وعليه فإنه يتحتم طبقاً لمبدأ الحياد-ان يتمتع القائمون على تسيير المرافق العامة -التعليم، الإعلام،... الخ عن القيام باي تصرف ينم عن موقف سياسي معين، الأمر الذي قد يصعب تحقيقه في ظل قواعد ومبادئ القانون الإداري التقليدية -السلطة الراسية -خاصة في المجتمعات التي مازالت تعاني من مظاهر التخلف السياسي والإداري وعدم ترسيخ دولة المؤسسات³.

وعلى هذا الأساس لا يجوز للإدارة أن تقيم أية تفرقة بين طالبي الانتفاع بخدمات المرافق العامة الذين توافرت فيهم الشروط القانونية، وإلا اعتبر عملها غير مشروع-مثال- رفض الإدارة قبول تلميذ في مدرسة بدون مبرر رغم استيفائه لشروط القبول، أو رفض التعاقد مع أحد طالبي الانتفاع بمرفق التلفون رغم موافقته على جميع الشروط القانونية التي يتضمنها عقد الاشتراك⁴، وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المؤرخ في

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص222.

² عبد الغنى بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص435

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص224

⁴ عبد الغنى بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص434.

16 فبراير 1993 الذي يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، ولاسيما المادة 06 منه التي تنص "يلزم المستخدمون المذكورون في المادة الأولى أعلاه أثناء ممارسة وظائفهم بواجب النزاهة، لا سيما في علاقاتهم مع الجمهور".

-الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لاسيما المادة 41 منه التي تنص "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"¹.

المطلب الثالث: مضمون مبدأ المساواة

إن جميع المنتفعين متساويين في الحصول على سلع وخدمات المرافق العامة في الدولة والانتفاع بها، لذلك سنحاول التطرق إلى عنصرين أساسيين من خلال فرعين، الفرع الأول نتحدث فيه عن المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، والفرع الثاني نتطرق إلى المساواة في الالتزامات والأعباء العامة.

الفرع الأول: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة legalaces de tous les citoyens emplois aux emplois publics.

يترتب على المبدأ العام وهو المساواة أمام القانون، مساواة المواطنين في الالتحاق بالوظائف العمومية، وهذه المساواة الأخيرة أصبحت اليوم حقا دستوريا²، حيث نصت المادة 63 من دستور 2016 على يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير التي يحددها القانون³، ونفس المبدأ منصوص عليه في دستور 1976 المادة 44 ودستور 1989 المادة 48 ودستور 1996 المادة 51 وهو منصوص

¹ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 199.

² مرجع نفسه، ص 197.

³ المادة 63 من دستور 2016، مرجع سابق.

عليه في الأمر 133-166 القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03-06 المادة 5 تقلد الوظائف على مستوى تعليمي وكفاءات وشهادات...الخ¹

الفرع الثاني: المساواة في الالتزامات والأعباء العامة

يجب على الراغبين في الانتفاع بخدمات المرافق العامة أن يتحملوا أعباء هذا الانتفاع، أي أن يقوموا بسداد مقابل الانتفاع، وكقاعدة عامة فإن جميع المنتفعين الذين يحتلون ذات المركز في مواجهة المرافق العامة، يجب أن يعاملوا معاملة متساوية بشأن تحمل تكاليف وأعباء الانتفاع بخدمات المرافق العامة²، ويمكن أن نذكر على سبيل المثال المساواة أمام أعباء الخدمة الوطنية، بحيث تنص المادة 01 من الأمر 74-103 المؤرخ في 15 نوفمبر 1974 المتضمن قانون الخدمة الوطنية "ان الخدمة الوطنية إلزامية بالنسبة لجميع الأشخاص المتمتعين بالجنسية الجزائرية والمكملين 19 عاما من عمرهم" وهي على قدم المساواة اتجاه الجميع.

أما فيما يخص تكاليف الانتفاع، فهي تستهدف أساسا المساواة أمام الأعباء الجبائية وذلك بموجب قاعدة مساواة الجميع أمام الضريبة³، وخلاصة ما تقدم أن المساواة أمام المرافق العامة تتطلب قيام المنتفعين بسداد الأعباء المالية المستحقة مقابل انتفاعهم بالمرافق العامة من ناحية، وعدم إجراء الإدارة لأية تفرقة من ناحية أخرى، ومع ذلك نجد حاليا من المرافق العامة تؤدي خدماتها بالمجان، ومعظم هذه المرافق إدارة كمرفق التعليم والشرطة، وهذه المجانية قد تقر بواسطة المشرع أو المرافق المجانية بطبيعتها كالمساعدة الاجتماعية والطبية، وبالنسبة للمرافق العامة التي تتطلب الانتفاع بخدماتها أداء الرسم أو دفع مقابل معين، نجد ان هناك بعض الاستثناءات تتقرر لجانب من المنتفعين بها لأسباب متنوعة، فقد

¹ نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، مرجع سابق، ص37

² عبد الغنى بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص436

³ ناصر لباد، مرجع سابق، ص197.

يتقرر إعفاء من الرسم أي المقابل كلياً أو جزئياً لذوي الدخل المحدود، أو لكبار السن أو للطلاب أو للمعوقين، أو غيرهم من الفئات¹.

بالإضافة إلى الجزاءات المترتبة على مبدأ المساواة عند مخالفته هناك استثناءات واردة على هذا المبدأ، فالأفراد الذين لا تتوفر فيهم الشروط التي تتطلبها القوانين والأنظمة ليس لهم الحق في طلب المساواة بينهم وبين من استوفوا شروط الانتفاع بخدمات المرفق العام، وبالتالي تم وضع بعض الاستثناءات على هذا المبدأ حتى يتم توضيح متى يكون المنتفعين في وضعية غير متساوية أمام المرفق العام، وهذه الاستثناءات جاء بها الاجتهاد الإداري الفرنسي وتبعه في ذلك الاجتهاد الجزائري²، وهي كالتالي:

أولاً: السلطة التقديرية للشخص المكلف بإدارة واستثمار المرفق العام: ان الشخص المكلف بإدارة واستثمار المرفق العام يقوم بتقسيم خدمات المرفق إلى عدة فئات بحيث ترتبط كل فئة بمنتفعين وبتعريفه متميزة عن التعريفات الأخرى التي تؤدي إلى منتفعين الفئات الأخرى من الخدمات، حسب مقتضيات المصلحة العامة، وفي حالة وجود اختلاف في الأوضاع والمراكز القانونية للمنتفعين فان السلطة التقديرية في تقديم ذات الخدمات للمنتفعين الذين لا يتواجدون في وضعية مماثلة تعود للشخص المكلف بإدارة واستثمار المرفق.

فالمنتفع ليس له الحق في الحصول على خدمات متميزة بل ان حقه يتمثل في حصوله على الخدمة بنفس الطريقة التي حصل عليها منتفع آخر في نفس الوضعية.

وعلى هذا الأساس يجب أن لا يتعارض مبدأ المساواة مع الشروط الموضوعية للخدمة العمومية بتغير ظروفها وأوضاعها وظروف استعمالها، وعلى سبيل المثال ما عبر عنه الاجتهاد القضائي حين قضي بان دفع سكان بلدة لتعريفه اقل من التعريف المدفوعة من منتفعين لنفس المرفق من خارج البلدة، هو أمر جائر لطالما ان ضرورات المصلحة العامة للبلدة تقضي بذلك.

¹ عبد الغنى بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص434.

² احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص77.

وفي فرنسا اعتبر الاجتهاد الإداري ان تخفيض شركة كهرباء فرنسا (EDF) بتعريفه الكهرباء من 12 بالمائة إلى 8 بالمائة للمساكن المجاورة والمنشآت النووية، لا يدخل ضمن عمل الشركة الذي يبرز التمييز في التعريف، وبالتالي فان تعويض هؤلاء عن الأضرار التي قد تصيبهم نتيجة الجوار يجب أن يسند إلى مسؤولية الشخص المكلف عن الضرر الناجم عن الأشغال العامة، وليس كما في الحالة بحسم يطال التعريف¹.

ثانياً: المصلحة العام: أن الهدف الأصيل لإنشاء المرافق العامة هذه الأخيرة تعتبر فكرة مرنة ومتطورة تتغير بتغير العصور والأنظمة والأفكار والإيديولوجيات إذ أن تقدير أهمية الخدمات التي يجب إشباعها عن طريق المرافق العامة، هوة في يد الدولة وعلى هذا الأساس فانه ليتعارض مع مبدأ المساواة، أن يستفيد بعض المنتفعين دون البعض الآخر ببعض المزايا في الانتفاع بخدمات المرفق إذا اقتضت الضرورة للمصلحة العامة ذلك.

ومن هذا المنطلق تم اعتبار المصلحة العامة كاستثناء يرد على مبدأ المساواة أمام المرافق العامة كرس بقرارات عديدة تبرز دور القاضي الإداري في مراقبة كيفية تسيير المرافق العامة واحترامها للمبادئ الأساسية، لاسيما مبدأ المساواة أمام المنتفعين باعتبار انه قد يصدر إجراء تمييز في التعريف بين منتفعي المرفق الواحد دون ان تبرره مقتضيات المصلحة العامة²، بالرغم من إن الاجتهاد الإداري قد غلب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة عند تعارضهما في حقل الإدارة واستثمار المرفق العام، إلا انه نظرا للمفهوم المطاط للمصلحة فقد أحيط هذا الأخير ببعض الضوابط التي تهدف إلى الحفاظ عليه، وبالتالي تامين كل حاجات الجمهور، أي بمعنى آخر أن يخضع الشخص المكلف لإدارة واستثمار المرفق إلى توازن بين تحقيق المهام المرفقية من جهة وبين شروط إدارة واستثمار المرفق العام من جهة أخرى، والمتمثلة أساسا في القوانين الأساسية لسير المرافق العامة.

¹ نواف كنعان مرجع سابق، ص 231.

² وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، د، ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص

ومنه تكون عملية التمييز بين المنتفعين مستحيلة متى كانت مراكزهم القانونية متشابهة ودون ان تكون شروط الاستثمار المرفق مرتبطة بمقتضيات المصلحة العامة¹

ثالثاً: وجود نص قانوني: إن الاجتهاد الإداري وكذلك الدستوري، اعتبر أن مبدأ المساواة بين المواطنين أمام المرافق العامة لا يتعارض مع إمكانية أو حق المشرع في إيجاد تمييز بين طوائف المواطنين من ناحية للانتفاع من المرافق العامة، إذا وجدت أوضاع مختلفة تبرز ذلك، وإما بهدف تحقيق المصلحة العامة والتي تعتبر الأصل لإنشاء المرافق العامة².

¹ وليد حيدر جابر مرجع نفسه، ص 88.

² المرجع السابق، ص 90.

المبحث الثالث: مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتعديل والتغيير.

ترتبط قاعدة تطوير الخدمات المرفقية بقاعدة استمرارية أداء هذه الخدمات وذلك استنادا على أن جمود الخدمة المرفقية عند حال نشأتها الأولى في ضل التطور المستمر لاحتياجات الجماهير كما وكيفا سوف يؤدي بالضرورة إلى توقف هذه الخدمات الفعلي أو الواقعي عن تلبية الاحتياجات العامة التي أصبحت تبتعد عن الوفاء بها¹، ولهذا تطرقنا في هذا المبحث بالدراسة في المطلب الأول مفهوم قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير، ثم المطلب الثاني إلى تأثير التغيير على المراكز القانونية، وفي الأخير ضوابط قابلية المرافق العمومية للتكييف من خلال المبحث الثالث.

المطلب الأول: مفهوم قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير

تهدف المرافق العامة إلى إشباع الحاجات الجوهرية للأفراد، ولما كانت هذه الحاجات العامة دائمة ومتطورة لأنها وليدة رغبات الأفراد المتجددة كان للإدارة دائما الحق في تغيير أو تطوير القواعد التي تحكم المرافق العامة التي تساير حاجات الأفراد وتواكب تطوراتهم، لذلك يكون منطقيا ان تخضع المرافق العامة لمبدأ أساسي وهو قابليتها للتغيير والتطوير في أي وقت دون الوقوف عند مصلحة الأفراد الخاصة الذين قد يصيبهم ضرر من هذا التغيير طالما كان الهدف من التغيير تحقيق المصلحة العامة².

الفرع الأول: تعريف مبدأ التعديل والتغيير في المرفق العام

يقصد بهذا المبدأ ضرورة استجابة القواعد التي تحكم المرافق العامة في تنظيمها وسيرها، للتطور الذي يلحق بالحاجات العامة وضرورات الحياة، تحقيقا للمصلحة العامة، من حيث تعديل تلك القواعد، دون إمكان الاحتجاج بوجود حقوق مكتسبة للمنتفعين من تلك المرافق³، ومن تطبيقات هذا المبدأ حق الإدارة في أن تعدل بإرادتها المنفردة شروط الانتفاع

¹ محمد فاروق عبد الحميد، مرجع سابق، ص 172.

² محمد انس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 221.

³ هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 317.

بالمرفق العام أو زيادة المقابل لهذا الانتفاع، وهذا دون أن يكون لأحد المنتفعين الحق في الاعتراض على ذلك¹ كما أن الظروف والأحوال الاقتصادية تتغير مع الزمن وهذا التغيير قد يجعل النظام الذي وضع في ظروف معينة غير محقق للأغراض المقصودة منه في الظروف الجديدة، ولهذا كان من الطبيعي أن يباح للسلطة العامة المختصة تعديل النظم المقررة للمرافق العامة في كل وقت تحقيقاً للمصلحة العامة دون تقييد بحقوق الأفراد الخاصة التي قد تتأثر بهذا التعديل²، وفي هذا السياق نصت المادة 06 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي ينضم العلاقات بين الإدارة والمواطن على ما يلي "تسهر الإدارة دوماً على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب ان تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"، كما يجب على الإدارة حرصاً منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية ان تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها، ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك، وعليها ان تعد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة في تصميمها، مختصرة مفهومة في مضمونها، وجذابة في شكلها، وتقرأ بسهولة³.

أولاً: التعريف التشريعي لمبدأ التعديل والتغيير

إن مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور، من المبادئ القانونية العامة، والتي لها مكانة ضمن مبدأ المشروعية.

ولقد نص المشرع الجزائري بشكل صريح، على مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور، وهو مختصر عبارة (مبدأ التكييف)، ولكن من غير تعريف دقيق له.

¹ مولود ديدان، مرجع سابق، ص226.

² هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص317.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص235.

نصت المادة 06 من المرسوم 88-131 على تسهر الإدارة دوماً على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب إن تضع تحت خدمة المواطن خدمة جيدة¹. وكذلك جاء من خلال النص المادة 21 على أنه "يجب على الإدارة حرصاً منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية، على أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها وتخفيف دوائرها عملها...، ويجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوماً مع التقنيات الحديثة والتنظيم والتسيير"². كذلك فيما يتعلق بالإدارة المركزية الوزارية، فهي تعمل في إطار الصلاحيات التي يخولها نظامها العضوي فنصت المادة 02 من قانونها العضوي على "تحقق تطابق بين سير الشؤون الإدارية والقرارات الحكومية والسهر على تحسين نوعية الخدمات للمرافق العامة والعلاقة بين الإدارة والمواطنين".

ولقد نص المنظم الجزائري في المادة 209 من قانون تنظيم الصفقات العمومية، وتقويضات المرفق العام... إلى مبادئ... منها قابلية التكيف³ وكذلك عندما نص على دور المرصد الوطني في تحسين الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة، وضمنان تكييف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية⁴.

أما بالنسبة لبعض التشريعات المقارنة نجد أن المشرع المصري مثلاً، استوحى هذا المبدأ عندما نص في قانون التزامات المرافق العامة، رقم 129 الصادر سنة 1947، في المادة 05 منه على أن لمانح الالتزام دائماً، متى اقتضت تلك المنفعة العامة أن يعدل من

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

² المادة 21 من المرسوم التنفيذي، المرجع نفسه.

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

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

تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام، أو قواعد استغلاله وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به، وذلك مع مراعاة حق الملتزم في التعويض ان كان له محل¹.

ثانيا: التعريف القضائي لمبدأ التعديل والتغيير

استقر القضاء على الاعتراف بحق الإدارة في إجراء التعديلات التي تراها لازمة لتطوير المرفق العام.

نلاحظ أن القضاء الجزائري لم يعترف بمبدأ التكيف بشكل صريح وواضح، ولكنه أشار إليه في بعض أحكامه وكرسه، فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا بمدلول قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، في العديد من قراراتها وأحكامها، فيما يتعلق بتعديل قواعد المرافق العامة، والعلاقة المنظمة مع المتعامل المتعاقد في حالة الظروف الاستثنائية التي تستدعي تعديل قواعد المرفق العام للأفضل من اجل حماية المصلحة العامة، منها قرارها بتاريخ 11 ديسمبر 1964 في قضية كهرباء، وغاز الجزائر ضد بلدية (فوكه)².

وفي القضاء المقارن نجد أن القضاء الفرنسي، لم يعرف المبدأ ولكنه اقره في بعض أحكامه، فقضى مجلس الدولة الفرنسي بان الموظفين والمستخدمين العموميون وهم عمال المرافق العامة، يمكن أن تعدل القواعد القانونية الخاصة بهم، فيسري ذلك التعديل عليهم بأثر فوري دون أن يستطيع احدهم أو بعضهم الاحتجاج بان له حقا مكتسبا في العمل طبقا للقواعد القديمة³.

¹ مصطفى زيد أبو فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 350

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص322.

³ مصطفى زيد أبو فهمي، المرجع السابق، ص350-351.

ثالثاً: التعريف الفقهي لمبدأ التعديل والتغيير

بعد أن بينا موقف التشريع وموقف القضاء من خلال إقراره لمبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير والتطور من خلال النصوص القانونية والأحكام القضائية الصادرة بهذا الصدد، ثم جاء الفقه فأبان حدوده وحدده معالمه.

عرفه الدكتور عدنان عمر: تعني قاعدة تكييف المرافق العامة مع الضرر وف والمستجدات قابلية نشاط المرافق للتعديل والتغيير وفقاً لما يحدث من تغير في الخدمة المقدمة والمنفعين من خدماتها، وقد تكون الظروف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية أو مالية أو قانونية، والتي تؤثر في نشاط المرفق العام سواء كانت ظروف داخلية أو خارجية¹.

يلاحظ على هذا التعريف انه حوا بعض عناصر واغفل بعضها، فا أتى بعنصر الهدف وهو تحقيق المصلحة العامة وعنصر المحل وهوة المرفق العمومي، واغفل العنصر الثالث وهوة الشخص القائم عليه، أي الشخص العام الذي عنده المكانة للقيام بذلك.

وعرفه الدكتور مصطفى زيد أبو فهمي، بأنه تطور وتغير الطرق والأساليب التي يتم بها إشباع هذه الحاجات الجماعية، ومن ثم فان القواعد القانونية المنظمة للمرفق يجب ان تكون قابلة للتغيير والتعديل في اي وقت طبقاً لما تقتضيها المصلحة العامة².

أما في الفقه الجزائري نجد الدكتور عمار بوضياف، عرفه بأنه التغيير في قواعد المنظمة للمرفق العام وأسلوب إدارته، وقد عرفه الأستاذ أمين بوسماح: بأنه عبارة عن مجموعة من السياسات الإصلاحية تهدف الى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري وذلك يعود إلى فعالية المرفق العام وأهميته في المجال الاقتصادي والاجتماعي وانه من متطلبات الدولة العصرية³.

¹ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 532

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

³ محمد امين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 119.

هذا التعريف من اقرب التعريفات لأنه أشار إلى الشخص العام الذي يقوم بسياسات الإصلاحية وهو الجهاز الإداري بالدولة، وعنصر الهدف، والمرفق العام.

الفرع الثاني: أهمية التغيير في المرفق العام

بالنسبة إلى هذا المبدأ فقد أصبح ذا أهمية أكبر بفضل سياسة الإصلاحات، وبرنامجه الرامي إلى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري وباعتبارها هي العمود الفقري الذي يقوم عليه النظام الاقتصادي والاجتماعي، وأنها من متطلبات الدولة العصرية فليس من المصلحة العامة في شيء أن تبقى المرافق العامة تقدم خدماتها التقليدية التي بدأت بها وان تحافظ على نظامها القانوني كما هو، بل على العكس من ذلك، فالإدارة العامة متجددة ومتطورة وتواكب كل جديد¹.

ومن البديهي أن القواعد القانونية واللائحية المنظمة لسير المرافق العامة توضع بقصد تمكين هذه المرافق من تحقيق النفع العام بأفضل طريقة ممكنة، وفقاً للظروف والأحوال المصاحبة لوضعها، فإذا ما تغيرت هذه الظروف والأحوال بطريقة تجعل هذه النظم والقواعد عاجزة عن تسيير المرافق العامة بنفس القدرة السابقة، أو جعلها قاصرة عن تحقيق أهدافها التي أنشئت من أجلها فمن الطبيعي ان تمنح السلطة الإدارية حق تعديل هذه النظم أو تغييرها بما يتلاءم مع هذه الظروف الجديدة، وينطبق هذا المبدأ على جميع المرافق العامة، سواء التي تقوم السلطة الإدارية بإدارتها بطريق مباشر أو تدار بطريق الالتزام على وجه الخصوص².

المطلب الثاني: تأثير التغيير على المراكز القانونية للمرافق العامة

عندما تتدخل الإدارة العامة بما تملكه من امتياز السلطة العامة، في تغيير وتعديل وتطوير المرافق العامة، فأنها تحدث تأثيرات على المراكز القانونية بالفئات التي لها علاقة

¹ قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015، ص30.

² عبد الغنى بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص440.

مباشرة أو غير مباشرة بالمرفق العمومي، وعلى أثره سنتناول مدى التأثير على الموظفين العموميين في الفرع الأول، ثم سنتناول المتعاقدين من خلال الفرع الثاني، والمنتفعين أي طالبي الخدمة العمومية من خلال الفرع الثالث.

الفرع الأول: الموظفون العموميون

ضماناً لمبدأ التكيف، يتم وضع الموظفين بالمرافق العامة في مركز لائحي - تنظيمي - situation statutaire-reglementaire بحيث يمكن للإدارة أن تعدل بإرادتها المنفردة من أوضاعهم ومراكزهم القانونية - الحقوق - والالتزامات - بما يتوافق ومقتضيات تطوير الأجهزة والهيئات الإدارية لمواجهة ومواكبة ما يطرأ على الاحتياجات العامة من تطورات في مختلف المجالات - التربوية، الصحية، الأمنية وغيرها¹، كما أن هذا المبدأ ينطبق على أوضاع العاملين في المرافق العامة ذلك أن هؤلاء العاملين سواء أكانوا في مركز تنظيمي أو في مركز تعاقدى لا يتمتعون بحقوق مكتسبة إزاء قيام السلطات العامة بتعديل القواعد المنظمة لعلاقتهم بإدارتهم أو العقود التي يرتبطون بها معها، كما لا يكون لهم أن يطالبوا بتعويض مالي فيما لو أدى تعديل تلك القواعد إلى زيادة أعبائهم وواجباتهم الوظيفية².

وهكذا فإن المركز اللائحي والتنظيمي الذي يوجد فيه الموظف بالمرفق العام يخول ويرخص للإدارة تغيير وتعديل النظام القانوني للمرفق سواء من حيث تنظيمه أو تسييره، دون أن يكون له الاحتجاج بالحق المكتسب، كان يتم تغيير طريقة إدارة مرفق ما من طريقة الاستغلال المباشر إلى طريقة المؤسسة العامة، أو تعديل أوقات العمل... الخ.³

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 236.

² هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 319.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 236.

الفرع الثاني: المتعاقدين

لقد نظم المشرع الجزائري المتعاقدين مع الإدارة العامة في إطار الوظيفة العمومية، وخصص لها الفصل الرابع من القانون الأساسي للتوظيف العمومي، وهي الأنظمة الأخرى للعمل، فتخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ والصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد وغيرها حسب حاجات المرفق العام عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة¹.

فالنسبة لأثار التطوير على المتعاقدين مع الإدارة، فإن غالبية هذه التعاقدات تتم أساسا في الجزائر بين المرافق العامة بعضها وبعض وتخضع المنازعات المتصلة بهذه الأمور لمبدأ التحكيم الإلزامي طبقا لما ينظمه قانون الإجراءات المدنية المعدل بالأمر 71-80 وهو يمثل درجة أولى ونهائية في الفصل في هذه المنازعات، أما بالنسبة للمتعاقدين مع الإدارة من أفراد القطاع الخاص فإنه بالنسبة للمرافق التقليدية الإدارية بالنظر إلى كون الإدارة طرفا في العقد وتطبق في هذا المجال مبادئ ونظريات العقد الإداري إذا كان العقد المبرم يتضمن شروطا استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص².

وان العقود التي يبرمها المرفق العام الإداري أو ذات الطابع الصناعي والتجاري تتباين، فإذا كان المرفق ذات طابع صناعي أو تجاري فإن التعاقد يكون باسم المرفق ولصالحه والتي تهدف في غالب الأحيان إلى تحقيق الربح إلى جانب المصلحة العامة³، ويمكن للمرافق العامة أن تدخل التعديلات اللازمة على صفقاتها العمومية -إضافة أو نقصانا- لتكييف الأوضاع المستجدة، خلافا للوضع بالنسبة للعقود الخاصة حيث تسري

¹ الزرو نصر، مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور، مذكرة نيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017، ص 64.

² محمد فاروق عبد الحميد، مرجع سابق، ص 125.

³ الزرو نصر، المرجع السابق، ص 66.

الدخول إليها مثل مرفق الدفاع وغيرها، ومنها ما يسمح له بالاستفادة من الخدمات التي يقدمها المرفق العام مثل المستشفيات أو البلدية وغيرها، ولهذا تتباين المراكز القانونية لمستعملي المرافق حسب إذا ما كان المرفق العام إدارياً أو تجارياً أو صناعياً¹.

المطلب الثالث: ضوابط قابلية المرافق العمومية للتعديل والتغيير

إن مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، من المبادئ القانونية العامة، والتي لها مكانة ضمن النظام القانوني، لهذا هناك ضوابط تحكم هذا التعديل، لهذا قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، الفرع الأول يتحدث عن تعديل وتغيير المرفق العام، والفرع الثاني نتحدث فيه عن إلغاء المرفق العام، ومواكبة التنمية من خلال الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعديل وتغيير المرفق العام

إذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العامة تملك دائماً تطوير وتغيير المرافق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار².

وعلى هذا الأساس فإذا كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في تنظيم المرفق العام على نحو معين، وفي اختيار طريقة إدارته وكيفية تعامله مع جمهور المنتفعين على ضوء طبيعة الخدمة التي يؤديها، وما إذا كانت ذات طابع إداري بحت أم ذات طابع اقتصادي، فإن لها أن تعيد النظر في القواعد التي تحكم سير المرفق العام وطريقة إدارته إذا

¹ الزرو نصر، المرجع السابق، ص 69.

² أسس المرفق العام، موقع الكتروني، /https://m-public2013.skyrock.com/ تاريخ الاطلاع 2019-03-26،

ما تبين لها أن تلك القواعد لم تعد تتفق مع ما يمكن أن يحصل من تطور أو يستجد من أوضاع¹.

وعليه لا يجب أن يقف نشاط المرفق العام عند مجرد إشباع الحاجة العامة التي انشأت من أجلها بل يجب أن يواكب ويلحق التطورات والمستجدات العامة، التي انشأ من أجلها بل يجب أن يواكب ويلحق التطورات والمستجدات لتحقيق المصلحة العامة، وينطبق ذلك على وجود المرفق العام من عدمه وعلى تغيير أسلوب إدارته كلياً أو جزئياً، كما يتناول التغيير نشاط المرفق أو نوع الخدمة وجدواها ونطاقها ومصدرها وكميتها وشروط الانتفاع بها².

الفرع الثاني: إلغاء المرفق العام

إلغاء مرفق عام يعني وضع نهاية لنشاطه، وتوقف ممارسته للمهمة التي انشأ من أجلها نظراً لعدم الحاجة إلى هذا النشاط، والقاعدة العامة في هذا الشأن أن السلطة التي تملك الإنشاء تملك الإلغاء في أي وقت وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة، أما إذا كان إنشاء المرفق بقرار فيجوز أن يلغى بقرار، إلا إذا وجد نص³، قانوني يقضي بخلاف ذلك وعند صدور القانون الخاص بالإلغاء فإن أموال المرفق العام الملغى تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه المرفق⁴.

ولقد اشترط المشرع في إلغاء أي مرفق عام التقييد بإجراءات معينة قاصداً من وراء ذلك عدم التسرع للإلغاء، وما يترتب عليه من إضرار بالأفراد ومصالحهم، ففي ما يخص الإلغاء المرافق العامة في فرنسا يرجع للسلطة التنظيمية وذلك بموجب قانون 17 أوت

¹ هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 318.

² الزرو نصر، مرجع سابق، ص 15.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 420.

⁴ مرجع نفسه، ص 420.

1948، على ان هذا المبدأ يجب ان يكون منسقا مع أحكام دستورية أخرى يمكن أن يؤدي تدخلها إلى تحديد صلاحية الحكومة في إنشاء المرافق العامة وإلغاؤها¹. وتطبيقا للقاعدة العامة المتمثلة في قاعدة تقابل أو توازي الأشكال فإنه يتم إلغاء المرفق العام بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة، وإذا كان إنشاؤه بقرار من السلطة التنفيذية، فإنه يجوز أن يلغى بقرار إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك²، ويكون الإلغاء أما بإلغاء الاحتكار الذي أنشاه القانون عن طريق مرفق عام أو بإلغاء مرافق عامة تنافس المبادرة الخاصة، وكذلك ليس في وسع المرسوم إلغاء مرافق عامة وطنية -تتجم ضرورتها... عن مبادئ أو قواعد ذات قيمة دستورية- كما شدد ذلك المجلس الدستوري في قرار الصادر بتاريخ 25-26 جوان 1986، ومن بين هذه المرافق العامة التي يلبي وجودها تطلبا دستوريا الوظائف الأساسية للدولة من حفظ النظام-الشرطة القضائية-والدفاع ووسائل السير والطرقات ويقتضي أن يضاف إليها الوظائف التي تتوافق مع بعض صيغ دستور 1946 وهي الحماية الاجتماعية وما تضمنه من تنظيم التعليم المجاني في الدرجات جميعا³.

إن الأفراد لا يملكون الحق في إجبار الإدارة على الإبقاء على المرفق العام إذا وجدت الإدارة إن المصلحة العامة إلغاء المرفق العام لاستنفاد الغرض منه، إذ غالبا ما يتم إلغاء المرفق العام متى ظهر أن الحاجة التي يشبعها المرفق العام لم تعد ملحة أو ضرورية⁴، ولم يحدد المشرع الجزائري أي نص صريح طريق إلغاء المرافق العامة وبالتالي علينا الرجوع إلى القواعد العامة⁵، بنفس الأسلوب الذي اتبع في إنشاؤه بوسيلة أعلى وارف

¹ بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، سنة 2014-2015، ص45.

² مولود ديدان، المرجع السابق، ص220.

³ بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص45.

⁴ مولود ديدان، المرجع السابق، ص220.

⁵ بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص45.

من وسيلة الإنشاء، ولقد اشترط المشرع الجزائري أن يكون إصدار قرار الإلغاء من سلطة مركبة على كل من شارك في قرار الإنشاء حماية للمصلحة العامة¹.

حسب المادة الثانية 02 من المرسوم الاشتراعي رقم 111 الصادر في 12-06-1959 والمتعلق بالتنظيم الإداري:

تنشأ الوزارات وتلغى بقانون خاص، وتنشأ كذلك المديرية العامة والمديريات والمصالح بقانون، وتنشأ وتلغى الدوائر والأقسام وتحدد شروط التعيين الخاصة بوظائفها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية وتحقيق إدارة الأبحاث والتوجيه.

وعلى الصعيد المحلي يتم إنشاء المرافق العامة البلدية بقرار من المجلس البلدي². ورجوعاً للأمر 71-74 وتحديداً نص المادة 05 منه نجدها قد جاءت بالشكل التالي تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي أحدث بموجب قانون.

من هذا النص يتضح إن المشرع ربط بين أداة الإنشاء -نص تشريعي أو نص تنظيمي وبين أهمية المرفق فإن كان يحتل مكانة بارزة ونشاطه سيعود بالنفع العام على مجموع الإقليم دون أن يخص جزءاً معيناً منه، فإن إحداثه يتم بموجب نص تشريعي، وإن ثبت خلاف ذلك تعين إحداثه بموجب نص تنظيمي.

ولو وقفنا عند دستور 1976 وتحديداً عند نص المادة 151 والتي تضمنت صلاحية المجلس الشعبي الوطني لوجدناها تخلو من الإشارة إلى صلاحيات المجلس في إنشاء المؤسسات العامة، وهو ذات النص تقريباً نجده في دستور 1989³.

¹ بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص 45.

² هيام مروة، القانون الإداري الخاص، د، ط، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2003، ص 47.

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 331.

الفرع الثالث: مواكبة المرفق العام للتنمية

إن المرفق العام لا يعد من إفرازات الاجتهادات الحديثة بل إن له جذور قديمة لاسيما في الفكر الإداري، الذي تطرق له في عدة مناسبات إلى الخدمة العمومية والمنفعة العامة¹، لهذا اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات كان لها تأثيرات مباشرة على الإدارة العامة ومن أهمها التحولات والمتغيرات مما دفع الدول إلى تنفيذ البرنامج في إطار الإصلاح الإداري، الذي هو عملية شاملة هادفة لأحداث تغييرات إيجابية في تنمية قدرات وإمكانيات المرفق العام، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفاعلية في إنجاز الأهداف². ومن بين أهم وظائف الدولة خلق محيط سياسي قائد للتنمية من خلال إعادة تعريف دورها في التدخل الاجتماعي، الاقتصادي، وحماية البيئة والفئات المحرومة بخلق اجتماع بشأن الإصلاحات الهيكلية، بتوفير بنية قاعدية كتقوية الكفاءات الإدارية التمويلية³.

وأكد أن عصرنة المرافق العامة تركز أساسا على قيام نصوص قانونية، إجراءات إدارية يسيرة التطبيق، تمكن المرتفقين من تلبية حاجياتهم بعيدا عن البطء والتعقيد والروتين والبيروقراطية بمفهومها السلبي، ومن هنا تأتي أهمية العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية، لاسيما وأنها من أهم مشاكل التواصل الإداري في الجزائر، فهي ترجع بالأساس إلى ظاهرة تعقيد النظام الإداري وشكلياته المفرطة، بحيث يبذل المرتفق جهدا كبيرا للحصول على الخدمة المنشودة بفعل تعقيد الأجهزة البيروقراطية، مما يؤثر على جودة الخدمات المرفقية، مما يدفع بضرورة التفكير في تقليص الشكليات الإدارية ومراجعة الإجراءات الإدارية ضرورة ملحة لعصرنة المرفق العمومي⁴، وعليه يتجلى تأثير تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية على

¹ معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر، مذكرة شهادة الماستر، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013-2012، ص55.

² الزرو نصر، مرجع سابق، ص48.

³ معروف جهاد، المرجع السابق، ص54.

⁴ حماد مختار، تأثيرا لإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 1428هـ-2007م، ص72.

مبدأ دوام سير المرفق العام في تأكيد هذا المبدأ وتطويره للأفضل، من حيث سهولة أداء الرسوم اللازمة للانتفاع بخدمة المرفق، واستمرار أداء المرفق لخدماته آناء الليل وأطراف النهار.

إن من شأن الإدارة العامة الالكترونية ان تجعل مبدأ دوام سير المرفق العام يتجه في التطبيق إلى الأحكام، حيث لا تحديد لمواعيد فتح مكاتب الموظفين أو إغلاقها، وإنما يعمل المرفق على مدار الساعة ولا يتوقف، اللهم حدث عطل فني للتقنية اللازمة للاستفادة من خدماته¹.

تحقيقاً لأهداف التنمية الإدارية تتولى وزارة التنمية الإدارية المهام والمسؤوليات التالية:

1. المشاركة في وضع خطط التنمية الشاملة.
2. توجيه الجهود المتعلقة بتنظيم الجهاز الإداري وتطويره.
3. وضع الأسس للاستخدام الأمثل للقوى البشرية والموارد المتاحة في تنفيذ خطط التنمية الإدارية.
4. إعداد الخطط العامة لتأهيل الموظفين وتدريبهم.
5. دراسة حاجات الدوائر من الاستشارات الإدارية والعمل على تطوير الهيكل التنظيمي للإدارة العامة والمساهمة بأعداد مشاريع أنظمة التنظيم الإداري والهيكل التنظيمية للدوائر والعمل على توحيد مسميات الوحدات الإدارية، ومتابعة تطبيق تلك الأنظمة والهيكل وتطويرها.
6. وضع الأسس لتبسيط أساليب العمل وإجراءاته في الدوائر ومتابعة تطبيقها وتطويرها.
7. توثيق التشريعات والمراجع المتعلقة بالخدمة المدنية والإدارة².

¹ حماد مختار، مرجع سابق، ص72.

² قيس المؤمن وآخرون، التنمية الإدارية، د، ط، دار زهران للنشر، 1997، ص299.

خلصنا في نهاية هذا الفصل إلى أن تحقيق المصلحة العامة هو الغاية والهدف الأسمى من وجود المرفق العام الذي يعمل على تحقيقها على حساب المصلحة الخاصة، من خلال مجموعة من المبادئ الكلاسيكية التي تم التطرق إليها من بينها مبدأ الاستمرارية والمساواة وقابلية المرفق العام للتعديل والتغيير كلها مبادئ تصب من أجل حماية المصالح العامة للأفراد عند مواجهة الإدارة بصفة عامة والمرفق العام بصفة خاصة، وعليه تم تعزيز هذه المبادئ بمجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية التي تعمل على حمايتها وتطبيق على كل المرافق العامة بمختلف أنواعها وتمثل النظام القانوني العام للمرافق العامة كأحد أنماط النظم القانونية التي تكون النظام القانوني للمرافق العامة.

الفصل الثاني

المبادئ الحديثة الراقية للمصلحة العامة

الفصل الثاني: المبادئ الحديثة الراعية للمصلحة العامة

لقد عدد تعميم رئيس الحكومة في فرنسا هذه المبادئ والمفاهيم الجديدة، المستوحاة من نصوص المجموعة الأوروبية، وهي تشمل الأتي-البساطة -التناسب -الفعالية - المسؤولية -الوساطة -السرعة -النوعية -الاستهلاك.

لكن هذه المبادئ لا تشكل كتلة متجانسة تطبق على كل المرافق العامة، فالبعض منها لا يطبق، والأخر يطبق بنسبة تختلف عن البعض الآخر، فالتطبيق يرتبط إذا بنوع النشاط المرفقي وموقعه من السوق، إضافة إلى متطلبات المصلحة العامة المراد تحقيقها بواسطته، وعليه سوف نستعرض المبادئ والمفاهيم التي ترتبط أكثر من غيرها بالنشاط المرفقي¹، لهذا تطرقنا من خلال هذا الفصل في المبحث الأول إلى مبدأ الشفافية، والمبحث الثاني إلى مبدأ الفعالية، وفي المبحث الأخير إلى النوعية والجودة باعتبارهما مبادئ وقواعد حديثة تكميلية.

¹وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص90.

المبحث الأول: مبدأ الشفافية

أصبحت الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة التي يستوجب على الإدارات الواعية ضرورة الأخذ بها، فلها أهمية كبيرة في تطوير التنمية الإدارية الناجحة، بالإضافة إلى أنها تساهم في تنمية التنظيمات الإدارية والوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة التحديات الجديدة والتغييرات المحيطة في عالمنا الحاضر، فالشفافية تعتبر مدخلا لمعالجة العديد من مشكلات الإدارات الحكومية، من خلال الوضوح والعقلانية والنزاهة وتكافؤ الفرص، وسهولة الإجراءات والحد من الفساد، فكانت محاولات تطبيق الشفافية من الأمور¹، الهامة التي يجب مراعاتها ولأهمية الشفافية في تحقيق المصلحة العامة، تطرقنا في المطلب الأول إلى مفهوم الشفافية، والذي انقسم إلى فرعين، الفرع الأول يتحدث عن تعريف الشفافية، والفرع الثاني عن أهميتها.

المطلب الأول: مفهوم الشفافية

تعد الشفافية من بين المفاهيم الحديثة والمعاصرة التي كانت محط اهتمام الكثير من المفكرين، وهذا بسبب تطور وسائل الإعلام والاتصال، التي ساهمت بشكل كبير في ظهور واتساع هذا المفهوم². وهذا ما سوف نتبناه من خلال الفرع الأول.

الفرع الأول: تعريف الشفافية

لقد أعطيت عدة تعاريف لمبدأ الشفافية، كقيد يرد على الشخص المكلف بتحقيق المرفق العام.

عرف الأستاذ: **michel bazex** الشفافية بأنها "وسيلة لمراقبة الخدمات المؤداة بواسطة المرفق العام، بغية التأكد من أن المصالح الاقتصادية للمنتفعين أو للمستهلكين قد روعيت

¹ بن لكحل فهيمة، ايت عمراوي كهيئة، الشفافية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان بن ميرة بجاية، 2015-2016، ص06.

² المرجع نفسه، ص07.

فعلا من قبل الشخص المكلف بتحقيق المرفق العام"¹.

كما تعرف الشفافية باعتبارها أسلوب علمي لمكافحة الفساد، حيث تم تعريفها على أنها آلية الكشف عن الفساد، وذلك عن طريق الإعلان من جانب الدولة عن كافة أنشطتها وإعمالها في التخطيط والتنفيذ، وهو ما يتطابق مع تفسير دور المواطن وأهميته في صنع السياسة العامة.

وهنا يصبح إلزاميا على الدولة الإعلان عن سياستها في سياق الشفافية والتعاون مع المواطن، وهناك من فسر الشفافية على أنها التمييز بوضوح بين القطاع العام والقطاعات الأخرى، وبموجبها يتم تحديد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة ويتم ذلك بوضوح وفق آلية يطلع عليها الجمهور، من حيث تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك توزيعها بين السلطات الثلاث².

لقد كان لغياب الشفافية في إدارة واستثمار المرفق العام آثاره التي تمثلت بتحميل المنتفعين وكذلك الجماعة العامة على السواء أعباء تقنية التفويض، بحيث أصبح الشخص المكلف تحقيق المرفق العام المستفيد الأول والأخير من هذا الغياب.

فالشفافية إذا وفقا لهذا التعريف تشكل مركز صراع بين المنتفعين من جهة والشخص المكلف تحقيق المرفق العام من جهة أخرى، فالمنتفع من حقه أو من مصلحته إعلامه عن كيفية تأدية المرفق العام نشاطه خصوصا لناحية ما يتعلق بنوعية الخدمة والتعريف المرتبطة بها، ومدى الرقابة المفروضة عليه.

أما الشخص المكلف بإدارة واستثمار المرفق العام فمن مصلحته عدم إعلام المنتفعين عن كيفية تحقيقه للنشاط المرفقي وإخفاؤه كذلك للوضع المالي والاقتصادي للمشروع³.

¹ وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 91.

² بن لكل فهمه، ايت عمراوي كهيئة، المرجع السابق، ص 13.

³ وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 92.

وعليه إن الشفافية مطلوبة في الإدارات فيما بين المسؤولين مع بعضهم البعض من جهة وبين المسؤولين والعاملين تحت إدارتهم من جهة أخرى، وذلك حتى لا تكون الإدارة غامضة في توجهاتها وأعمالها وأنشطتها، لذا الكشف وإيضاح المعلومات بين المسؤولين يعزز درجة الثقة لدى العاملين ويزيد من إنتاجهم حيث يعرفون كل شيء عنها باعتبار أنهم جزء من هذه الإدارة.

وتعتبر الشفافية أساس أسلوب الحكم لتأكيد حسن إدارة الاقتصاد وتحقيق الآمال في التغلب على المشكلات، وهي تستند قبل كل شيء على علانية القرار، فالقرار السري لا يمكن أن يناقش و الأعمال الخفية لا يمكن المساءلة عنها، وحجب المعلومات عن المهتمين يعمل على تعطيل المشاركة، التي من غيرها يصعب الوصول إلى حلول مستدامة¹.

والشفافية تظهر خاصة عند تعديد التسعيرة وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري عند منح الامتياز حين حدد التسعيرات مسبقا وذلك من خلال عدة مراسيم².

المرسوم التنفيذي 05-174 من خلال المادة 4/17 الذي فرضت على مسير الشبكة إعلام الزبون وتسليمه نسخة من العقد المبرم مع المتعامل، وفي حالة التعديل لا يسري هذا التعديل إلا بعد 30 يوم من تسليم نسخة مكتوبة من هذه التعديلات إلى الزبون المعني³.

الفرع الثاني: أنواع الشفافية

من خلال تعريفنا للشفافية فإننا نستخلص نوعين من الشفافية، الشفافية الخارجية والشفافية الداخلية، وهذا ما سنتطرق له في هذا الفرع.

¹ بن لكحل فهمه، ايت عمراري كهيبة، المرجع السابق، ص22.

² نادية ظريفي، مرجع سابق، ص232

³ المرسوم التنفيذي 05-174، المؤرخ في 9 ماي 2005 والمتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير خدمات هاتفية ثابتة دولية، وما بين المدن، الجريدة الرسمية، رقم 34، 2005.

أولاً: الشفافية الخارجية

إن الشفافية الخارجية في الإدارة العامة ترتبط بشكل أساسي بالمحيط الخارجي لها من أفراد وجماعات ومؤسسات وما تقدمه من خدمة تلبي من خلالها احتياجات المجتمع الخارجي، إذ من المفترض أن تلجأ إلى تطبيق فكرة تمكين المواطنين من أداء دورهم وتحمل مسؤولياتهم، وذلك من خلال نشر المعلومات الصحيحة والدقيقة عن إدارتها والخدمات التي تقدمها وما تواجهه من صعوبات وعقبات ومشاكل في أداءها وتقوم بتصحيح مسارها في ضوء الخدمات الراجعة للمجتمع الخارجي وان تنتهج المنهج الديمقراطي في التعامل مع القضايا والمشاكل المختلفة من خلال طرحها للمناقشة، وبالتالي يصبح كل شيء فيها واضح مما يعزز الثقة والمصداقية لدى المجتمع الخارجي حتى تتمتع بدرجة شفافية عالية¹.

مثال أن تنتهج إدارة الجامعات المنهج الديمقراطي في التعامل مع القضايا والمشكلات المختلفة من خلال طرحها للمناقشة، وتوفير أكبر قدر من المعلومات للمجتمع الخارجي بإتباع أساليب اتصال متنوعة توف من خلالها البيانات والمعلومات المتعلقة في الجامعة وبالتالي يصبح كل شيء فيها واضح مما يعزز الثقة والمصداقية لدى المجتمع الخارجي، حيث أن شعور هذا المجتمع بأنه شريك في العمل الجامعي يدفعه لدعم الجامعات ومساندتها في تأدية واجباتها².

وعليه فالشفافية مهمة على المستوى المحلي والعالمي، فكثير من الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوروبي، ودول نامية كثيرة صممت حكوماتها أنظمة وقوانين للكشف بهدف تقليل مخاطر الفساد في المؤسسات لحماية الحقوق المدنية، وتحسين الخدمات الحكومية، حيث التزمت بوضع منظومة معينة لقياس تحسن أنظمة الشفافية

¹ بن لكحل فهيمة، ايت عمراوي كهينة، المرجع السابق، ص16.

² نعيمة محمد حرب، المرجع السابق، ص17

مستندة على مدى استعمال المعلومات، ونوعية المعلومات، ودقتها ومجال المعلومات التي يتم تزويدها من قبل النظام استنادا إلى مقاييس معينة¹.

ثانيا: الشفافية الداخلية

وهي تتعلق بسلوكيات الإدارة والقضايا الدستورية التي تتضمن حقوق الأفراد العاملين في المؤسسة، ويتمثل ذلك بدرجة الثقة والتمكين والمشاركة في العمليات المختلفة، وتتضمن الشفافية الداخلية في مؤسسات التعليم العالي جملة العلاقات والتعاملات والسلوكيات التي تتسم بالشفافية الداخلية والتي تحدث داخل المؤسسات، من توفير مناخ تنظيمي صحي على كافة المستويات الإدارية والأكاديمية، ويتضمن المصادقية والثقة بين الأفراد والإدارة من خلال التمكين الحقيقي وليس التمكين الزائف للقيام بمسؤولياتهم وتوفير المعلومات الضرورية لكل مستوى حسب متطلبات العمل².

وتعرف الشفافية الداخلية على أنها نتيجة سلوكيات الاتصال المتسمة بالفعالية والمتضمنة التدفق الحر للمعلومات داخل المؤسسة التي تعكس الدرجة التي وصل لها المستخدمون من المعلومات الضرورية للقيام بمسؤولياتهم، حيث فاعلية الاتصالات المتضمنة تدفق المعلومات بين الأفراد تشير إلى مستوى عال من الثقة، وهناك ممكن مهم لسلوكيات الاتصال وهو تقنية المؤسسة المعتمدة على نظام المعلومات، حيث أن العديد من الأدبيات ذكرت أهمية دور تمكين نظم المعلومات في زيادة الشفافية.

في الأخير الشفافية الداخلية والخارجية لا يمكن فصلهما، فكلاهما مكمل للأخر³.

الفرع الثالث: أهمية الشفافية

إن أهمية الشفافية تكمن في كونها قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وهي بذلك تعتبر أداة مهمة جدا لمحاربة الفساد الإداري، الذي ينتشر خاصة

¹ احمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2009، ص100

² نعيمة محمد حرب، المرجع السابق، ص17.

³ المرجع نفسه، ص10.

في الدول النامية، كما أن الشفافية وإن كانت مطلوبة في حياة الناس وعلاقاتهم مع بعضهم البعض، إلا أنها تبدو ضرورية أيضا بالنسبة لمنظمات العمل الإدارية والسياسية فعلى سبيل المثال تكون الشفافية مطلوبة في المنظومة الإدارية بين القيادات مع بعضها البعض من جهة، وبين القيادات والعاملين من جهة أخرى، وذلك حتى لا تكون المنظمة غامضة في توجهها ولا تعرف أهدافها بالنسبة للعاملين فيها مما يؤدي الى تقليل روح الانتماء لديهم¹.

ويمكن اختصار أهمية الشفافية في النقاط التالية:

- توفير النجاح والاستمرارية لأي منظمة تريد مكافحة الفساد بكل أشكاله
- تسهيل جذب الاستثمارات وتشجيعها
- تحقيق المصلحة العامة
- دور الشفافية في تنمية الخصخصة
- إنعاش السوق المالي
- المساعدة في اتخاذ القرارات الصحيحة
- إزالة العوائق البيروقراطية والروتينية².

المطلب الثاني: طرق دعم وتحسين الشفافية

هناك عدة أساليب وإجراءات لتحسين ورفع مستوى الشفافية، في أداء المؤسسات السياسية والاقتصادية في مجتمع ما طالما توافرت الإرادة الحقيقية لتحقيق ذلك لدى الجهات المعنية، من أهمها:

- دعم وتطوير النظام القانوني والجهاز القضائي بالمجتمع، وذلك بتفعيل مواد القوانين الموجودة والعمل على القيام بالدراسات المقارنة والتوصيات بإصدار قوانين جديدة من أجل محاربة الفساد.

¹ فلاق محمد، حدو سميرة أحلام، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري، مجلة الردة الاقتصادية والأعمال، العدد 01، 2015، ص13.

² هاشم حمدي رضا، المرجع السابق، ص115

- تكوين لجان للنزاهة في المؤسسات المختلفة، وذلك من خلال تنمية الممارسات الإدارية الأخلاقية والالتزام بالقيم في أداء الوظائف المختلفة التي تقوم بها مؤسسات الدولة.
- تنمية القيم الدينية والتركيز على البعد الأخلاقي في محاربة الفساد¹.
- تهيئة بيئة عمل صحية حيث تقوم بيئة العمل الصحية على ثلاث محاور هي إرضاء العاملين، بث روح الجماعة، فلا شك أن الموظف الذي يتحقق له الرضاء الوظيفي سوف يكون أكثر حرصا من غيره على الالتزام بالممارسات الإدارية السليمة والابتعاد عن الممارسات الفاسدة.
- دراسة وتطبيق آليات الكاشفة والمصارحة من خلال التأكد على التزام موظفي القطاع الحكومي بمسؤولياتهم عن نشر المعلومات للمواطنين عبر آليات منظمة قانونا والرد على استفساراتهم.
- تنمية وعي موظفي القطاع العام والمتعاملين معه بمختلف أشكال الفساد ومعرفة الأدوات والأساليب اللازمة لمكافحة وأهمية بناء الشفافية في الأنظمة الإدارية والمالية، وكذلك فوائد تطبيق قيم الشفافية والنزاهة في محاربة الفساد².

الفرع الأول: متطلبات الشفافية الإدارية

أصبحت الشفافية الإدارية مطلبا حضاريا لا يستقيم العمل الإداري بدون تبنيه، فقد أصبحت الشفافية الإدارية مطلبا أساسيا في التعامل مع الأحداث وعاملا هاما في تحصين الوطن والمواطن، فرياح التغيير التي هبت وعصفت في كل حقول المعرفة نتيجة العولمة، فرضت على العالم منظورا جديدا نحو كل شيء، فقد أصبح العالم قرية صغيرة نتيجة التطور

¹ خالد سعد برهم الحشاش، درجة تحقق الشفافية لدى مديري مديريات التربية والتعليم بمحافظة غزة وعلاقتها بأداء العاملين فيها، مذكرة الماجستير، كلية التربية بالجامعة الإسلامية بغزة، 1436هـ-2014م، ص20.

² هاشم حمدي رضا، المرجع السابق، ص116

الهائل في مجال التقنية والاتصالات فأبي تغيير يجري على الجانب الآخر من العالم يتأثر به الجانب الآخر¹.

ولم يعد هناك ما يخفى في جوانب متعددة من المعرفة وتطبيقاتها، فلم يعد المواطن بغض النظر عن طبيعة العمل الذي يمارسه يقبل بحقوق منقوصة في كافة الجوانب والمجالات، وما يحدث من تطور في النظم الإدارية وتطبيقاتها في أي مكان من العالم يتأثر به الجميع، ويصبح مطلباً وجب تنبيهه في ضل الديمقراطية التي تنشدها كافة الشعوب، ومن يتخلف عن مواكبة التطورات التي تحدث يجد نفسه عالقا في شرك التخلف².

وعلى هذا الأساس سنتطرق بالدراسة إلى المتطلبات الواجب توفرها لتعزيز الشفافية، بالإضافة إلى العوامل التي تساعد على بناء مجتمع قائم على الشفافية لمواكبة جميع التطورات الإدارية.

الفرع الثاني: متطلبات يجب توفرها لتعزيز دور الشفافية

- اختيار القيادات على أساس معايير معلنة تعتمد على الكفاءة والنزاهة.
- وجود ثقافة تنظيمية تتبنى مبدأ الإدارة بالشفافية، ونشر كل ما يتعلق بتقارير الاجتماعات، وإجراءات التعيين والترقية والتعاميم والبلاغات، وتقارير تقييم الأداء الوظيفي، والتشارك في صنع القرار.
- تفعيل موقع الجامعة الإلكتروني، لإعطاء صورة واضحة عن الجامعة من حيث أهدافها وبرامجها، والنشاطات التي تقوم بها، ومستوياتها الإدارية، وهيكلها التنظيمي والخطة الإستراتيجية.
- سن الأنظمة وقوانين تضمن حرية تدفق المعلومات، ووصولها إلى المستفيدين دون قيد³.

¹ احمد فتحي ابوكريم، الشفافية والقيادة في الادارة، الطبعة الاولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، سنة 2009، ص105.

² بن لكحل فهيمة، ايت عمراوي كهينة، المرجع السابق، ص28

³ خولة بنت عبد الله بن محمد المفيز، متطلبات تطبيق الشفافية من وجهة نظر رؤساء الأقسام العلمية في جامعة الملك سعود، جامعة الملك سعود، 1435هـ-1436هـ، ص25.

- التركيز على تحسين الكفاءة القيادات الإدارية من خلال التدريب الأفضل للقوى العاملة واختيار أفضل العاملين، وتقييم ومراجعة طبيعة الأعمال التي يمارسها الموظف داخل المنظمة بهدف تحقيق الاستقرار الوظيفي.
- الاعتماد على تدوير الموظف بحيث لا يستمر الموظف في مكان واحد لفترة طويلة تمكنه من بناء علاقات شخصية، وتعرضه لضغوطات خارجية حتى يتم تعزيز النزاهة والشفافية على أكمل وجه ممكن.
- تبني إجراءات محددة لضمان إمكانية النزاهة والمساءلة وتوفير الإجراءات التأديبية الفعالة للأفراد العاملين في هذه المنظمات بهدف تشجيع الموظف على الابتعاد عن السلوكيات التي تقربه من الانحراف الإداري¹.
- وجود هيئة رقابة مستقلة تشرف على تطبيق الشفافية على جميع المستويات الإدارية.
- وجود نظام مالي واضح ومعلن يلتزم بنشر التقارير المتعلقة بالميزانية -المصروفات والإيرادات وتقارير المراجعة الداخلية².
- توفير سيادة القانون والفصل بين السلطات-لا أن تعزز سطوة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وفق مجرى في قرار صرف القضاة بحجة إصلاحها ومكافحة الفساد فيها
- وصون حق حرية الحصول على المعلومات وفق الأطر القانونية واحترام حقوق المواطن على اختلافها هي من أهم الأسس التي يعتمد عليها في بناء بيئة سليمة للممارسة والشفافية³.

الفرع الثالث: عوامل تساعد على بناء مجتمع قائم على الشفافية

- توفر الديمقراطية في المجتمع بما يضمن قانونية الوصول إلى المعلومات والحصول عليها، من قبل المستفيدين، ومراجعة الأنظمة والقوانين والإجراءات الإدارية وتوضيحها

¹هاشم حمدي رضا، المرجع السابق، ص117.

²خولة بنت عبد الله بن محمد المفيز، المرجع السابق، ص25.

³هاشم حمدي رضا، المرجع السابق، ص117.

وإعلانها للعامة، والتعامل مع المستفيدين وذوي العلاقة والسماح لهم بتقييم القرارات وتصرفات المواطنين، وبناء قواعد قانونية وسياسية واضحة، وهياكل مؤسساتية تضمن تعزيز الشفافية.

- تعزيز المساءلة في المستويات الإدارية المختلفة، واتخاذ الإجراءات في تعزيزها¹.
- ضرورة توثيق وكتابة نظم وأساليب العمل، وهذا لا يأتي إلا بوجود قيادات تتصف بالنزاهة والمسؤولية.
- تقييم الأداء المؤسسي والفردي للقيادات العليا فيها أمر يتصل مباشرة بأهداف الشفافية، ومحاربة الفساد الإداري وتطوير آليات ومعايير التقييم بشكل منتظم.
- مراجعة القوانين والأنظمة بشكل دوري، من أجل معالجة الفقرات الغامضة وتوضيحها سواء كان للموظف أو المواطن².
- نشر الوعي لدى الموظفين والمواطنين وتعريفهم في حقوقهم وواجباتهم في مجال طبيعة ونتائج توافر الشفافية، في مختلف نواحي الحياة.
- مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد، والقيام بالإصلاح.
- تطوير شبكة المعلومات بين الإدارات كافة وداخل الإدارات، ما يسهل من تدفق المعلومات إلى المستويات المختلفة³.

المطلب الثالث: مفهوم المساءلة

لا يخلو نظام بشري أيا كان طبيعته إلا ويضم أجهزة واليات للمساءلة، فيسأل الموظف على أدائه كما يسأله على انتظام عمله ونشاطه وتقيده بالأنظمة والقوانين المعمول بها.

¹ بن لكحل فهيمة، ايت عمراوي كهينة، مرجع سابق، ص35.

² هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص118.

³ المرجع نفسه، ص36.

يعد مفهوم المساءلة من المفاهيم المتجددة إذ تختلف دلالاته تبعاً لمقاصده، حيث لا يوجد في مختلف اللغات معنى يوازي كلمة المسائلة، وفي كثير من الأحيان يتم تفسيره بالمسؤولية، إلا أن مفهوم المساءلة أوسع واشمل¹.

الفرع الأول: تعريف المسائلة

إن المساءلة بمعناها الواسع ترتبط بديمقراطية الإدارة العامة، وهي عامل محوري في تحديد القدرة على تنفيذ السياسات العامة بكفاءة وفعالية، وبيان مدى استجابتها لاحتياجات المواطنين.

فالأصل أن هناك وظيفتين أساسيتين للحكومة في الدولة الحديثة هما وظيفة سياسية تتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ هذه الأهداف، والتأكد من تحققها لكفاءة المطلوبة، أما الوظيفة الثانية فهي وظيفة إدارية تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة ووضعها موضع التطبيق، وهذا يعني أن الفصل بين عمليتي صنع السياسة وتنفيذها هو ما يجعل الإدارة العامة تخضع للمساءلة عن طبيعة أدائها للمهام المنوطة بها².

وعلى ضوء التعريف السابق يمكن صياغة التعريف بأنه حق المواطنين في مساءلة الجهات الحكومية من السياسات والقرارات والإجراءات التي تتخذها، ولا تقتصر على المساءلة القانونية أو القضائية أو الإدارية بمعناها الضيق واتخاذ إجراءات قانونية في حق مخالف النظام.

وان رسوخ المساءلة يعني أن الإدارة في الدولة تعمل من أجل تحقيق أهداف للمجتمع، وان الدولة وأجهزتها تشعر بالمسؤولية تجاه المواطنين وان المواطنين في المقابل يعرفون ويقدرّون أهمية الجهود التي تبذل من قبل أجهزة الدولة لخدمتهم³

¹ أيوب لعمودي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري بالقطاعات الحكومية في الجزائر، مذكرة شهادة ا لماستر، جامعة قاصدي مرياح، 2012-2013، ص04.

² فلاق محمد حدو، سميرة أحلام الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري، المرجع السابق، ص16.

³ كاوه محمد فرج قرداغي، اثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري، دراسة تحليلية لأراء عينة من مواطني إقليم كوردستان، ص05.

الفرع الثاني: العلاقة بين الشفافية والمساءلة

لقد أكدت جميع الشرائع السماوية على المساءلة وأهمية دورها في بناء التنظيمات على اختلاف أشكالها وحجمها والدور الذي تؤديه في حياة الفرد والمجتمع إذ تعتبر الأداة الحاسمة في ضبط العمل وتوجيهه، وبناء قاعدة أخلاقية تسمو في تشكيل الاتجاهات الايجابية نحو العمل، فالشفافية والمساءلة مفهومان مرتبطان ببعضهما البعض ارتباطاً وثيقاً، وخاصة في مجال عملية صنع القرار، ولا يمكن أن تكون الشفافية هدفاً بحد ذاتها وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عمليتي المحاسبة والمساءلة، كما أن المحاسبة والمساءلة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفعالة دون ممارسة الشفافية¹.

وعليه ما لم يكن هناك مساءلة فلن تكون للشفافية أية قيمة، ويسهم وجود هاتين الحالتين في قيام إدارة كفوءة وفعالة تؤدي دورها في تقديم الخدمات التي يحتاجها المواطنون، فالشفافية توفر الشروط والمتطلبات الأساسية لإيجاد أنظمة مساءلة فعالة تحقق الهدف منها في إيجاد الحلول المناسبة للعديد من مشكلات الإدارة الحكومية، وتزيد من قدرتها على مواجهة التحدث، ومواكبة البيئة الداخلية منها والخارجية، والمقابل فإن وجود أنظمة مساءلة على مستوى متقدم من الكفاءة والفعالية، يساعد على تعزيز مفهوم الشفافية من خلال ما تتضمنه من آليات وعناصر².

ويعتبر ايثر نجتون - etherington - المساءلة الطوعية في القطاع العام أمر

ضروري لتحقيق الشفافية ومطلب وحاجة من أجل:

- الإبقاء على اعتماد وثقة عالية في أعمال المؤسسات المجتمعية
- توليد فهم أكبر لمهمة عمل المؤسسات الفردية وكيفية تحقيق ذلك
- توليد فهم أكبر لوجود وعمل القطاع المعين وكيف يدار، وهذا يتضمن فهم أوسع للأدوار السياسية والاجتماعية

¹ احمد فتحي ابو كريم، مرجع سابق، ص72.

² فلاق محمد، حدو سميرة احلام، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري، المرجع السابق، ص17.

- تبرير امتداد دور القطاعات المختلفة في الحياة المدنية وكذلك في تزويد الخدمات العامة كنتيجة لسلسلة من السياسات الحكومية في هذه المناطق.

ويلاحظ مما سبق أن هناك علاقة وطيدة بين الشفافية والمساءلة حيث اعتبرت المساءلة مظهر من مظاهر الشفافية فيذكر كتشم - ketchum - إن الشفافية تظهر في ثلاث قضايا اتخاذ القرارات، المشاركة المجتمعية، والمساءلة، ويربط تشستر وبرونو - chester-bruno - بين الشفافية والمساءلة، إذ يعتبروا المساءلة مبنية على الشفافية، أما فون - vaughn - فينظر للشفافية كأداة لتحقيق الديمقراطية والمساءلة ضمان لنجاحها¹.

أن الشفافية والوضوح والعقلانية في القوانين و الأنظمة واللوائح والتعليمات تحدد مدى شرعية ومشروعية المساءلة، ومن جهة أخرى فإن المساءلة والشفافية يدعمان شرعية الحكومة أو المسؤولين الحكوميين وسياستهم وقرارهم أمام الشعب، كما تعتبر الشفافية أداة مهمة إلى تحقيق المساءلة والديمقراطية وضمان نجاحهما وصولاً إلى ما يعرف بالحكومة المفتوحة، إذ أن العديد من القوانين تؤكد حق المواطنين في مراقبة وفهم وتقييم القرارات المتخذة من المسؤولين، وهذا لا يمكن أن يتحقق أن يتحقق إلا إذا توافرت الفرصة للحصول على المعلومات الصحيحة بصورة شفافة².

وبالتالي نخلص إلى أن المساءلة مرتبطة ومبنية على الشفافية فمن خلال الوضوح والمكاشفة في كافة الأعمال الإدارية وحرية تدفق المعلومات للمجتمع الداخلي والخارجي للمؤسسة يمكن بناء نظام للمساءلة يتسم بنتائج ايجابية، فيستطيع الأفراد والمؤسسات رؤية ما يجري داخل المؤسسة ومن ثم توصيل التغذية الراجعة المناسبة، حول درجة تحقيق المؤسسة لرسالتها وأهدافها، وعلى القائمين على إدارة مؤسسات التعليم العالي السعي الجاد نحو المساءلة، وجعل هذه العملية مكوناً رئيسياً في كافة الوحدات التنظيمية حيث تمارس جميع الوحدات بعد المساءلة مما يشكل في النهاية مساءلة مثالية للنظام بمجمله، وأن يكون بعد المساءلة مبنياً على المكاشفة والمصارحة بهدف التحسين والتجويد في مخرجات هذه المؤسسات وفق الحاجات الوطنية والإقليمية والعالمية³.

¹ احمد فتحي ابو كرم، المرجع السابق، ص77.

² فلاق محمد، حدو سميرة احلام، المرجع السابق، ص17.

³ احمد فتحي ابو كرم، المرجع السابق، ص78.

المبحث الثاني: مبدأ الفعالية الإدارية

يعتبر موضوع الفعالية من أكثر المواضيع جذب لاهتمامات المفكرين والباحثين في مجال التسيير والتنظيم والفكر الإداري، بحيث لا يزال النقاش دائراً حول السبل الكفيلة بدراسة الفعالية وحتى حول المفهوم الدقيق لها.

لهذا تطرقنا من خلال هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، المطلب الأول، مفهوم الفعالية، والمطلب الثاني حول مؤشرات الحكم على فعالية الإدارة، والمطلب الثالث حول مفهوم الكفاءة لارتباطها الوثيق بالفعالية.

المطلب الأول: مفهوم الفعالية

بما أن الفعالية أمر هام في حياة المؤسسات الإدارية نتيجة التطور الكبير والمنافسة الشديدة من أجل البقاء والاستمرار، فقد سعى عدد من الباحثين والمهتمين إلى إيجاد نظرية تعتمد عليها الإدارات تكون فعالة¹، ولطالما شكل تحديد مفهوم الفعالية صعوبات حول تحديد مفهومها الحقيقي، وفي هذا الصدد ظهرت الكثير من الدراسات والأبحاث المهمة بالموضوع²، وظهرت العديد من التعريفات لمبدأ الفعالية تطرقنا إليها من خلال الفرع الأول.

الفرع الأول: تعريف الفعالية

يعرفها برنارد Barnard: "على أنها تحقيق الهدف المحدد".

واتزيوني etzioni: على "أنها النجاح في تحقيق الأهداف المسطرة من خلال الاستغلال الأمثل و المتوازن للمواد المتاحة".

أما عند برايس Price فهي درجة النجاح في تحقيق الأهداف المعتادة".

¹ سمية عجمي، دور إدارة الوقت في تحسين الفعالية التنظيمية داخل المؤسسة، مذكرة نيل شهادة ماستر، جامعة ام البواقي، 2015-2016، ص30.

² بن علي عبد الوهاب، مشروع التغيير وعلاقته بتحقيق فعالية التنظيم، مذكرة ماجستير في علم النفس، جامعة وهران، 2014-2015، ص50.

في حين أن دونيلي Donnelly يعرفها "بدرجة التطابق بين الأهداف والنتائج المحققة في حدود الموارد المتاحة".

أما انان وفريمان Freeman-hannan يعرفانها "بدرجة التطابق بين الأهداف التنظيمية والنتائج المحصلة"، وهو ما يعطينا فكرة أولية عن مجموع هذه التعاريف "بأنها تركز كليا في مفهومها للفعالية على عنصر تحقيق الأهداف انطلاقا من الموارد والإمكانات المتوفرة للمنظمة في علاقتها بمختلف عناصر بيئتها الخارجية"¹.

وقد نظر إليها كل من بينز binnis، وليكتر likert، وارجيرس arjyris على اعتبارها مفهوما موازيا للصحة التنظيمية أي قدرة المؤسسة على المحافظة على نظام فعال للأنشطة والعمليات الداخلية والإجراءات الخاصة بأداء العمل المطلوب لتحقيق الأهداف.

أما أبو قحف عرفها: بقوله هي "محصلة تفاعل مكونات الأداء الكلي للمؤسسة بما تحويه من أنشطة فنية ووظيفية و إدارية وما يؤثر فيه من متغيرات داخلية وخارجية لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف خلال فترة معينة".

وقد عرفها ميلز miles "بأنها قدرة المؤسسة على تحقيق الحد الأدنى من الإشباع لطموحات وتطلعات الجماعات الإستراتيجية التي ترتبط وتتعامل معها، والتي تضم الأفراد والأعضاء والمؤسسون، والمؤسسات المنافسة"².

من خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج بأن الفعالية هي مدى تحقيق المؤسسة للأهداف المسطرة، طبقا لمعايير يتم تحديدها مسبقا، ويمكن وصف المؤسسة التي تحقق أهدافها بأنها مؤسسة فعالة³.

¹ بن علي عبد الوهاب، المرجع السابق، ص50

² بعاج الهاشمي، دور العملية التدريبية في رفع الفعالية التنظيمية للمؤسسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص18

³ شوقي بورقبة، التمييز بين الكفاءة والفاعلية والأداء، الموقع الإلكتروني chawki.62000@yahoo.fr، تاريخ الاطلاع 15: 33، ص05.

الفرع الثاني: أنواع الفعالية

يمكن تقسيم الفعالية إلى فعالية اقتصادية وفعالية اجتماعية

أولاً - الفعالية الاقتصادية: ونعني بها تحقيق ربح من وراء تسيير مرفق عام¹، ويظهر البعد الاقتصادي للفعالية من وجهة نظر المسيرين والمساهمين وأصحاب المصالح بنسبة أكبر من خلال الاهتمام بمكانة وتطور المؤسسة في قطاع النشاط ودرجة تحقيق أهدافها، والتي تتمحور حور تحسين نوع المنتجات والخدمات المقدمة من قبل المؤسسة حيث تعتمد في ذلك على بعض المؤشرات الإنتاجية والتسويقية... الخ².

ثانياً- الفعالية الاجتماعية: تحقيق المصلحة العامة التي يريجوها المرفق العام، والفعالية الاجتماعية هي الضمانة المؤمنة لكل شخص في الاستفادة من المرفق العام وفقاً للقواعد التي تحكم سيره³.

وتم التركيز على المتغيرات الجديدة، كطبيعة العلاقات الاجتماعية داخل المؤسسة وروح الجماعة وإشباع الحاجات الإنسانية بتحفيز الفرد - مادياً ومعنوياً - والرضا الوظيفي... الخ، بالإضافة إلى العوامل النفسية التي تؤثر في ارتفاع إنتاجية المؤسسة⁴.

المطلب الثاني: مؤشرات الحكم على فعالية الإدارة.

تعتمد عملية قياس الفعالية من القضايا الصعبة والمحاظة بالمشاكل والصعوبات نظراً لعدم وجود فلسفة شاملة لقياسها وهذا راجع لاختلاف الزوايا المنظور منها للفعالية، لذا سنتطرق في هذا المطلب إلى دراسة مؤشرات الفعالية الإدارية، حيث سنتطرق في الفرع الأول إلى المؤشرات الداخلية، والفرع الثاني إلى المؤشرات الخارجية.

¹ نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة وتحقيق المردودية، مرجع سابق، ص 233

² بعاج الهاشمي، المرجع السابق، ص 29.

³ نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 233.

⁴ بعاج الهاشمي، المرجع السابق، ص 29.

الفرع الأول: مؤشرات الفعالية الداخلية

ترتبط بمدخلات المؤسسة وعملياتها، ومنها:

- تخطيط وتحديد الأهداف: أي قدرة المؤسسة على تحديد الأهداف وتخطيط المسار الذي من خلاله يتم تحقيق هذه الأهداف
- المهارات الاجتماعية: إن توفر المهارات الاجتماعية لدى أعضاء المؤسسة من المديرين، يضمن توفير الدعم والمساندة للمرؤوسين عند مواجهتهم العثرات في العمل
- التحكم في سير الأحداث داخل المؤسسة: يؤكد على ضرورة السيطرة على سلوك الأفراد داخل المؤسسة، مع توزيع السلطة على عدد من الأفراد بدلا من تركيزها في يد شخص واحد¹.
- كفاءة استخدام الموارد المتاحة: وهذا المؤشر يؤكد على ضرورة أن تكون تكلفة المدخلات منخفضة مقارنة بعوائد المخرجات
- المشاركة في اتخاذ القرارات: يرى كثير من الباحثين وحتى المديرين أن مشاركة العاملين في اتخاذ القرارات يؤثر مباشرة في أعمالهم وتؤدي إلى تدعيم الفعالية
- تدريب وتنمية الأفراد: هو مؤشر يؤكد على أهمية توفير المؤسسة للبرامج التدريبية اللازمة لتنمية قدرات الأفراد والارتقاء بمستويات أدائهم، بما يعود بالنفع على المؤسسة.
- الإدارة السليمة: إن نجاح المؤسسة في تقليل مستويات الصراع داخلها يدل على فعاليتها
- الغياب: إن ارتفاع معدلات الغياب يعد من أهم المؤشرات الدالة على انخفاض فعالية المؤسسة والعكس².

الفرع الثاني: مؤشرات الفعالية الخارجية

ترتبط بصفة أساسية بعلاقة المؤسسة بالبيئة الخارجية ومن هذه المؤشرات:

¹ سمية عجمي، المرجع السابق، ص45.

² خرخاش سعاد، دور التغيير التنظيمي في رفع كفاءة وفعالية المؤسسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد بوظياف المسيلة، سنة 2014-2015، ص74.

- إنتاج السلع والخدمات: إن تزويد المؤسسة ببيئتها بالمنتجات من سلع وخدمات وزيادة الطلب عليها يؤكد وجودها كعنصر فعال في المجتمع
- الجودة إن ارتفاع مستوى الجودة الخاص بالمنتجات المؤسسة يعد ضروريا لفعاليتها
- تحقيق الأرباح: إن تحقيق المؤسسة للأرباح يساعدها على النمو والاستمرار، وبدون تحقيقها للربح يصعب عليها تحقيق أهدافها¹.
- التأهب للانجاز هو استعداد المؤسسة لانجاز المهام الخاصة فورا، مثلا إن وحدات مقاومة الحرائق بصفة عامة تكون عديمة الفعالية إذا لم توفر هذه الخاصية
- المسؤولية الاجتماعية: أصبح لهذا المؤشر أهمية خاصة في السنوات الأخيرة، ويعبر عن المسؤولية الاجتماعية التي تسبب المؤسسة في وجودها
- تحقيق أهداف جيدة: تسعى المؤسسة الفعالة إلى تحقيق أهداف جيدة وهامة بالنسبة لمراكز رعاية الشباب مثلا يكون إنشاء مراكز صعبة لعلاج مدمنين من الشباب هو هدف جيد وهام، أن تحقيق هذا الهدف يعد مؤشرا على فعالية المؤسسة.
- البقاء عندما تتجح المؤسسة في البقاء لمدة طويلة فان معنى ذلك انها مؤسسة فعالة، وقد نجحت في تلبية حاجيات المجتمع وخدمة الصالح العالم².

المطلب الثالث: مفهوم الكفاءة الإدارية

يعتبر مفهوم الكفاءة مفهوم متعدد الأوجه من حيث التصور والمجالات المطبقة والمقترحة مما يجعل إعطاء تعريف محدد أمر اختلف فيه الباحثون لذلك سنحاول من خلال الفرع الأول إدراج مجموعة من التعاريف.

الفرع الأول: تعريف الكفاءة

تعتبر الكفاءة الإدارية من المقاييس والمعايير لقياس درجة تطور وتقدم النظام الإداري في دولة من الدول، أو منظمة من منظماتها العامة، أو كذلك في قياس مدى نجاحه وتطور

¹ سمية عجمي، المرجع السابق، ص46.

² خرخاش سعاد، المرجع السابق، ص73.

المنظمات الإدارية الخاصة، وهذا المعيار اكتشفته حركة المدرسة العلمية بزعامة فريدريك تايلور، الذي استخدم الكفاءة الإدارية في قياس أداء العامل، وكانت تعني في بداية الأمر تحقيق أعلى إنتاجية بأقل تكلفة مادية ممكنة¹.

وتعرف الكفاءة على أنها الاستخدام الأمثل للموارد الإنتاجية المتاحة للمؤسسة، وترتبط بالدرجة الأولى بعنصر التكلفة والعلاقة بين المدخلات والمخرجات وعليه فهي تشكل عنصر من عناصر الفعالية².

ويقصد بالكفاءة الاستخدام الرشيد للموارد المتاحة والذي يحقق أقل مستوى للتكلفة دون التضحية بجودة مخرجات المؤسسة وهو ما يعرف بكفاءة التكلفة، أي قدرة المؤسسة على تخفيض نفقاتها.

أما mintberg في كتابه administrative behaviour يعرف الكفاءة أنها قدرة على اختيار المسلك الذي يحقق أحسن نتيجة بتطبيق الموارد المتاحة أي أن الكفاءة تعني الوصول إلى الهدف الذي تسعى إليه المؤسسة³.

بالإضافة إلى التنسيق السليم والرقابة السليمة على مستويات الأداء التنظيمي، ويمكن الحكم على الكفاءة بمدى تطبيق مبادئ التنظيم المتعارف عليها، وأهم هذه المبادئ هي:

- مبدأ التخصص
- مبدأ الأهمية النسبية للأنشطة الرئيسية للمؤسسة
- مبدأ وضوح الاختصاصات
- مبدأ التكامل والتجانس
- مبدأ نطاق الإشراف الملائم
- مبدأ المركزية الإدارية

¹ نواف كنعان، شروط وصفات القيادة ومقومات، القيادة الإدارية، د، ط، دار العلوم، 1980، ص210

² علي عبد الوهاب، المرجع السابق، ص76.

³ خرخاش سعاد، المرجع السابق، ص53.

- مبدأ تبسيط الإجراءات

من خلال التعريف السابق يمكن أن نستخلص بان الكفاءة هيا أن تفعل الأشياء بالشكل الصحيح¹.

وفي مجال العلوم الإدارية فان هناك اعتبارات وعوامل أخرى يجب أخذها في الاعتبار كوجود الكفاءة في أداء المؤسسات الإدارية، مثل كفاءة المؤسسة في تعاملها مع البيئة وفي التحفيز، وفي تحقيق الرضا العام والمصلحة العامة في المجتمع.²

الفرع الثاني: العلاقة بين الكفاءة والفعالية

من المفاهيم الغامضة والمعقدة في علم الإدارة، ومجال الدراسات التنظيمية، مفهوم الفعالية، وكثيرا ما يحصل الخلط في تحديد معنى المفهوم، فيطلق عليه أحيانا بالكفاءة، لكن في كثير من الدراسات أثبتت أن هناك ترابط شبه كلي بين الفعالية والكفاءة، فمثلا نجد مؤسسة لديها الكفاءة في تبسيط العمل وتقليل التكاليف، والتنفيذ بأقصر وقت ممكن، ولكن هل البديل الذي تم اختياره هو بديل فعال من البدائل المستعرضة، أما الكفاءة فيمكن اشتقاقها من الفعالية، ومن هنا فالإدارة الفعالة ستؤدي إلى الكفاءة والعكس صحيح³.

وان إظهار الفرق بين الكفاءة والفعالية يكون من خلال إبراز المعنى الذي تأخذه كلاهما فالفعالية ينضر إليها من زاوية النتائج التي يصل إليها المسيرون، ومن ثم يصف التسيير بأنه فعال إذا تحققت الأهداف المسطرة، وبأنه اقل فاعلية إذا لم يستطع تحقيقها.

ويجب أن يؤخذ كلاهما "الكفاءة والفعالية" في الاعتبار ضمن مقاييس نجاح أي مؤسسة، فالفعالية هي انجاز العمل أو الشيء الصحيح أما الكفاءة فهي انجاز العمل بشكل صحيح⁴.

¹ علي عبد الوهاب، المرجع السابق، ص88.

² بشري رميني حورية، المرجع السابق، ص211.

³ علي عبد الوهاب، المرجع السابق، ص75.

⁴ خرخاش سعاد، المرجع السابق، ص77.

المبحث الثالث: مبادئ وقواعد حديثة تكميلية الضامنة للمصلحة العامة

إن المبادئ الحديثة التكميلية ليست محددة على سبيل الحصر، وتخضع للتقنين حسب طبيعة كل مرفق عام، فإضافة إلى الفعالية والشفافية هناك مبادئ مكملة فقط للمبادئ السالفة الذكر، والتي سنتطرق إليها بالدراسة من خلال ثلاث مطالب، حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى مبدأ النوعية والجودة، والمطلب الثاني إلى مبدأ الخضوع لقواعد الاستهلاك، ومن خلال المطلب الثالث إلى مبدأ السرعة في تقديم الخدمات.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ النوعية والجودة

تعتبر قضية جودة الخدمة، سواء المقدمة من المرافق العامة أو الخاصة من القضايا الحيوية التي استحوذت على اهتمام الباحثين والحكومات ومنظمات الأعمال والمجتمع على حد سواء، وبالنسبة للمرافق العامة هناك العديد من الجهود المبذولة للارتقاء بمستوى جودة الخدمات¹.

ويعود في أصوله للقواعد المطبقة على الخدمات التي يؤديها القطاع الخاص لكن التطور الحاصل وكذا أهمية المصلحة العامة، فرضت ضرورة وجود وخضوع الخدمة المقدمة من طرف المرافق العامة لمراقبة النوعية وضرورة تحسينها لمقتضيات المصلحة العامة.

ويقصد بمبدأ النوعية أن يحق للمنتفع الحصول على خدمة بأفضل نوعية وجودة وبأحسن الأسعار، ولهذا المبدأ علاقة وطيدة بمبدأ قابلية المرفق للتطور والتكيف، حيث هذا المبدأ يفرض تحسين النوعية وتطويرها، ويمكن أن ينص على نوعية الخدمة المقدمة بنص قانوني، حيث يبين القانون نوعية الخدمة المراد تقديمها وكيفيات تحسينها².

ويمكن تعريفها أيضا بأنها "مقياس للدرجة التي يرقى إليها مستوى الخدمة لتقابل توقعات العملاء"، وأن الجودة التي يدركها العميل للخدمة هي الفرق بين توقعات العميل

¹ الزرو نصر، مرجع سابق، ص37

² نادية ضريفي، مرجع سابق، ص233.

لأبعاد جودة الخدمة، وبين الأداء الفعلي الذي يعكس مدى توفر هذه الأبعاد، بالإضافة إلى الفرق الذي يفصل الزبون عن الخدمة، والجودة التي يحسبها بعد استعماله للخدمة أو بعد تقديمها له.

أما عن المهتمون بمجال الجودة يتفقون على أن جودة الخدمة هي القدرة على تلبية متطلبات العميل من خلال مقارنته لما تحصل عليه مع ما انتظره من خدمة¹.

وقد كرس المشرع الجزائري مبدأ النوعية والجودة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 03-435 من خلال المادة 03 من دفتر الشروط الملحق حيث نصت: "يجب أن تساهم الخدمات المنتظمة في النقل التي تستغلها المؤسسة في توفير حاجيات التنقل في أحسن الظروف من حيث التكلفة وجودة الخدمة والأمن للجماعة والمستعملين"²، كما نصت المادة 09 على "انه يمكن للدولة في أي وقت وبواسطة المصالح والأعوان المؤهلين قانونا أن تفتش وتراقب حالة وسائل النقل والمنشآت وجودة الخدمات المقدمة للمستعملين"³، والمادة 10 "يتعين على المؤسسة أن تجدد... وتضمن جودة الخدمات المقدمة"⁴.

كما نص على هذا المبدأ بأكثر تفصيل المرسوم التنفيذي 174-05 من خلال دفتر الشروط في مادته 02/15 "بأنه يلتزم صاحب الرخصة برصد كل الوسائل لتوفير خدمات بنوعيات تكون مستوياتها مطابقة للمقاييس الدولية"، ويلتزم كذلك بالاحترام الدقيق لمعايير النوعية الدنيا المحددة من خلال الملحق، وهذا تكريس لأهمية هذا المبدأ خاصة في مجال الاتصالات ليخصص المرسوم ملحق كامل معنون بنوعية الخدمة، ووضع معايير دقيقة

¹ حليلة عيادي، مدخل إدارة الجودة لتقييم خدمات المرافق العامة، مذكرة ماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، 2012-2013، ص32.

² المرسوم التنفيذي رقم 03-453، المؤرخ في 17 مارس 2010، المتضمن وجوب مساهمة الخدمات المنتظمة في النقل التي تستغلها المؤسسة في توفير حاجيات التنقل في أحسن الظروف من حيث التكلفة وجودة الخدمة والأمان للجماعة والمستعملين، الجريدة الرسمية العدد 18، 2005.

³ المادة 09، المرجع نفسه.

⁴ المادة 10، المرجع نفسه.

متعلقة بالحد الأدنى لنوعية الخدمات المقدمة من حيث النفاذ والنوعية والجودة والسرعة والصوت... الخ¹.

أما تطبيقات المبدأ فهي تغلب في المرافق العامة الاستثمارية أكثر مما هي عليه الحالة في المرافق العامة الإدارية².

الفرع الأول: مواثيق تحسين جودة خدمة المرافق العامة

قد عمدت بعض الدول إلى وضع معايير، تستهدف جانباً محدداً للجودة في المرافق العامة، لزيادة معدل رضا مواطنيها ولتحقيق المصلحة العامة، ومن بين أهم المواثيق التي وضعت لتحسين جودة الخدمة المقدمة للمواطن في المرفق العام نذكر منها:

- ميثاق ماريان

- ميثاق مارك

أولاً: ميثاق ماريان

وهو عبارة عن وثيقة تمثل إطار مرجعي مشترك، يحدد الالتزامات الواجب مراعاتها لتحقيق الجودة في خدمات الاستقبال، بجميع أشكالها سواء الاستقبال الشخصي أو خدمات الاستقبال عبر البريد الإلكتروني، وقد تم إنشاؤه يوم 3 نوفمبر 2003 بفرنسا، بهدف تحسين جودة الاستقبال بالمرافق العامة، وفي جانفي 2005 بدأ تعميمه في جميع مقاطعات الدولة الفرنسية، ويقوم ميثاق ماريان على خمسة التزامات تتمثل في:

- سهولة الاتصال وتيسير الحصول على الخدمة من طرف الزبون

- التعاطف

- الإجابة على أسئلة الزبائن بشكل واضح ومفهوم وفي الوقت المحدد

- معالجة شكاوي الزبائن

- جمع ودراسة مقترحات المواطنين لتحسين جودة الخدمة العامة

¹ المرسوم التنفيذي رقم 174-05، مرجع سابق.

² وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 94.

وتتمثل أهم الأهداف التي يسعى هذا الميثاق إلى تحقيقها في:

- تحسين جودة الاستقبال في المرافق العامة
- العمل على تطوير منهج التحسين المستمر لجودة خدمات الاستقبال لتشجيع الإدارات التي بدأت بتطبيق الميثاق
- دفع الإدارات العامة الأخرى للعمل بهذا الميثاق¹.

ثانياً: ميثاق مارك

أطلق هذا الميثاق سنة 1992، من قبل مكتب رئاسة الدولة البريطانية، وهو شهادة يعترف بواسطتها بجودة الخدمة في المرافق العامة، ويمكن لكل إدارة عمومية أن تحصل على هذه الشهادة من خلال الالتزام بتطبيق عشرة معايير هي:

- تحديد مستويات الخدمة المطلوب، وقياس الأداء وتقديم النتائج بكل شفافية
- الاستماع والإعلام
- استشارة وإشراك كل من مقدمي الخدمات للمواطنين
- تشجيع تيسير الحصول على الخدمة
- التعامل مع المواطنين بنزاهة
- تصحيح الأخطاء والتعلم من الانتقادات
- استخدام الموارد بكفاءة
- الإبداع والتقدم
- التعامل مع بقية المرافق بتناسق
- السهر على تحقيق رضا المواطنين وتبين مدى رضاهم².

¹ -Pierre eglier، marketing et strategie des servise، paris: edition economica ،2004

² Phillip detir conduire une demarch qualite paris edition dorjanisation 4eme edition 1998-2001

يقوم هذا الميثاق على المبادئ التالية:

- إعلان نتائج الأداء الفعلي للمرفق العام، وإتاحة المعلومات الكاملة والواضحة والدقيقة للمواطنين، وذلك فيما يخص إجراءات إنتاج وتقديم الخدمة، أي تكلفتها، كيفية الحصول عليها، وتحديد المسؤولية عنها.

- وجود استشارة دورية للزبائن لمعرفة آرائهم والأخذ بها

- حسن المعاملة الدائمة للمواطنين من قبل مقدمي الخدمات والتصحيح المستمر للأخطاء¹.

الفرع الثاني: معايير قياس جودة الخدمة المقدمة

حتى تقوم المؤسسة الخدمية بتقديم خدمة تتلاءم مع توقعات المنتفعين وتلبي حاجاتهم فعلى المؤسسة أن تتعرف على المعايير والمؤشرات التي يعتمد عليها المنتفعين في الحكم على جودة الخدمة المقدمة لهم وقد حددها بعض الكتاب في عشرة معايير:

1- المصداقية: تتمثل في درجة الثقة التي يضعها المنتفع في مقدم الخدمة "أي الالتزام بالوعود التي يقدمها"

2- الأمن: ويعبر عن الشعور بالأمان في الخدمة المقدمة ومن يقدمها أي الخلو من المخاطر

3- الاتصال: وتتعلق بمدى قدرة مقدم الخدمة على شرح خصائص الخدمة لزبون والدور الذي يلعبه للمنتفع للحصول على الخدمة المطلوبة هو إتباع الإجراءات والتعليمات المطلوبة قبل تسلم الخدمة

4- مدى إمكانية الحصول على الخدمة: وتتعلق بمدى قدرة ومحاولة المؤسسة تقديم الخدمة في الوقت الذي يريدها الزبون وكذلك توفرها في المكان الذي يرغب به

5- فهم ومعرفة الزبون: أي وضع الجهود لمعرفة الزبائن والتعرف الدقيق على كل احتياجاتهم².

¹ نواف محمد البادي، الجودة الشاملة في التعليم وتطبيقات الازو، دار اليازوري، الطبعة الأولى، 2010، ص69.

² حليلة عيادي، المرجع السابق، ص36.

- 6- الاعتمادية: أي القدرة على انجاز الوعود للخدمة باعتمادية وعلى نحو دقيق لان الزبون يتوقع أن يقدم له الخدمة الدقيقة من حيث الالتزام بالوقت والأداء
- 7- الاستجابة: وتتعلق بقدرة مقدم الخدمة على مساعدة الزبائن وتزويدهم الفوري بالخدمة
- 8- الكفاءة: وتتعلق بقدمي الخدمة من حيث امتلاكهم لمهارات ومعارف مطلوبة تساعدهم على أداء مهامهم بالشكل المطلوب
- 9- الملموسية: وهي كل التسهيلات المادية المتاحة لدى المؤسسة مقدمة الخدمة
- 10- اللطف: وتتعلق بمدى احترام ومراعاة مشاعر الزبون¹.

بعد توضيح هذه المعايير لا يمكن وضع معايير ثابتة لقياس جودة الخدمات وتعميمها على جميع المرافق العامة والمؤسسات الخدمية لان كل مؤسسة خدمية تقوم بتطوير المقاييس المناسبة لقياس جودة الخدمة المقدمة في ضوء الظروف بيئية وثقافية وتنظيمية تعمل من خلالها، ولكن يمكن أن نتوصل إلى معايير مشتركة تطبق على بعض المؤسسات الخدمية المتشابهة في النشاط لتسمح بتحقيق الحد الأدنى من الجودة في هذه المؤسسات².

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ الخضوع لقواعد الاستهلاك

في الواقع يؤلف هذا المبدأ تطبيقاً للتشريع الفرنسي المتعلق بتنظيم الانتفاع والاستهلاك من خدمات المرافق العامة، وهو يمثل إحدى الضمانات التي تضاف إلى غيرها "قانون المرافق العامة" وتتصب في مصلحة المنتفع أو المستهلك، لقد عمل الاجتهاد على إعلان أهمية تطبيق واحترام قواعد الاستهلاك المتمثلة بعدم جواز منع أي شخص من الانتفاع من خدمات المرفق العام، إلا بدافع مشروع، وأيضاً بعدم جواز ربط تأدية الخدمة بشروط معينة³.

¹ صليحة رقاد، المرجع السابق، ص42.

² نزار عبد المجيد البراوي، عبد الله باشيوة، إدارة الجودة مدخل لتمييز والريادة، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2010 .

³ وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص94.

وكذلك يعتبر هذا المبدأ ضماناً لنوعية الخدمات التي يقدمها المرفق العام وهي في صالح المنتفع من المرفق العام، ويتضمن هذا المبدأ ثلاث مستويات أساسية:

- عدم جواز منع أي شخص من الانتفاع من خدمات المرفق العام إلا بدافع مشروع
- عدم جواز إخضاع الانتفاع بوجود الحصول على خدمات أخرى
- عدم جواز ربط تأدية الخدمة بشروط معينة

لكن هذا المبدأ غير مطلق ويخضع لطبيعة المرافق العامة وان كان مطبقاً نسبياً في المرافق العامة فهو غير مطلق في مرافق أخرى.

وقد ربط الاجتهاد القضائي الفرنسي تطبيق هذا المبدأ بطبيعة المرفق العام من جهة ومتطلباته من جهة أخرى¹.

فبالنسبة لطبيعة المرفق العام، إن قواعد الاستهلاك تطبق على المرافق الاستثمارية في الغالب، أما بالنسبة للمرافق العامة الإدارية فإن تطبيقاتها تبقى محصورة بالمرافق التي ليس لها الطابع السيادي أو المجاني، أما متطلبات المرفق العام فهي التي ترتبط بطبيعته وبالوسائل المستخدمة في تحقيقه².

الفرع الأول: خضوع المرافق العامة لقانون حماية المستهلك

لمعرفة متى تخضع المرافق العامة لقانون حماية المستهلك وجب التفريق بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الصناعية والتجارية.

أولاً: تختلف المرافق العامة الإدارية، عن المرافق العامة التجارية والصناعية في كونها تمارس نشاطات مختلفة ومغايرة تماماً لنشاطات الأفراد، كما تتميز هذه المرافق بخضوعها التام للقانون العام، ولا تلجأ إلى وسائل القانون الخاص إلا استثناءً، كما ان هدف هذه المرافق هو تحقيق المنفعة العامة دون السعي إلى تحقيق الربح³.

¹ نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 236.

² وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 95.

³ محمد بودالي، المرجع السابق، ص 56.

ثانيا: المرافق العامة الصناعية والتجارية

إن مصطلح المرفق العام الصناعي والتجاري لم يظهر إلا بعد قرار bac deloka الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية سنة 1921 الذي تم من خلاله التمييز بين المرفق العام الإداري والمرفق العام الصناعي والتجاري، فمن خلال هذا القرار أصبحت هذه المرافق تخضع في علاقتها مع المنتفعين منها لأحكام القانون الخاص واختصاص القاضي العادي بحكم أنهم في مركز المتعاقد.

وبما إن التسيير المباشر للمرافق العامة الصناعية والتجارية يتم من خلال المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، ونظرا لكون أن هذه الأخيرة، تخضع للقانون الخاص في أغلبية نشاطاتها، وتهدف إلى تحقيق الربح والمستفيدين منها في حالة تعاقدية¹، وان المشرع من خلال المواد 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية²، اخضع المؤسسات العمومية الإدارية، دون المؤسسات العمومية التجارية والصناعية بمناسبة النظر في الدعوى التي تكون طرفا فيها إلى اختصاص القضاء الإداري، أي أن النزاعات التي تكون فيها المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية طرفا فيها تخضع لاختصاص القضاء العادي.

الفرع الثاني: خضوع المستفيدين من المرافق لقانون حماية المستهلك

المستفيدين من خدمات المرافق العامة الإدارية هم في مركز تنظيمي وليس تعاقدية، وعلى هذا الأساس يرى بعض الفقهاء انه لا يمكن اعتبارهم مستهلكين³. إلا أن الواقع العملي يثبت أن هذه المرافق على اختلافها لا تحقق النوعية اللازمة، فالخدمات التي تقدمها عادة ما تتم دون احترام القواعد المطلوبة أي: الإنصاف، استمرارية الخدمة، والمساواة في المعاملة.

¹ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، سنة 2009، ص22

² القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادر بتاريخ 23 افريل 2008.

³ بن لحرش نوال، جمعيات حماية المستهلكين في الجزائر - دور وفعالية-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة، 2012-2013، ص24.

فالمنتفعين من المرافق العامة الإدارية وفي اغلب الأحيان يجدون أنفسهم في حالة ضعف مقابل القوة التي تتمتع بها هذه الأخيرة، وأنهم في حاجة إلى الحماية مثلهم مثل المستهلكين¹.

ففي فرنسا جاءت هذه الحماية أولاً بموجب نصوص قانونية خاصة بالمنتفعين من المرافق العمومية، فقانون 17 جويلية 1978، والمرسوم المؤرخ في 28 نوفمبر 1983 يحملان عدة إجراءات لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن².

كذلك المشرع الجزائري وبموجب المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 نظم العلاقات بين الإدارة والمواطن³.

غير أنه وحتى إن كان المستفيدين من المرافق العامة الإدارية بحاجة إلى حماية، فهل هذه الأخيرة يكفي أن تكون على أساس قواعد القانون العام، أو أن المستفيدين من هذه المرافق هم بحاجة إلى حماية خاصة؟

ففي هذه المسألة يرى فقهاء القانون في فرنسا، أن الإجابة سلبية إذا كانت الخدمة جماعية ومجانية كمرافق العدالة، الشرطة، فالمنتفعين من هذه المرافق لا يمكن اعتبارهم مستهلكين

أما المرافق العامة الإدارية التي تقدم خدمات بمقابل مالي كالمستشفيات فيعتبر المنتفعين منها مستهلكين وبالتالي يمكنهم إثارة قواعد قانون الاستهلاك.

إلا أن الإجابة على هذا التساؤل تتطلب منا تحديد وضعية المستفيدين من هذه المرافق، وهذه الأخيرة تتوقف بالضرورة على التمييز بين المرافق العامة الإدارية المسيرة

¹ محمد بودالي، مدى خضوع المرافق العامة ومرتقيها لقانون حماية المستهلك، مجلة إدارة، العدد 24، 2005، ص 55.

² بن لحراش نوال، المرجع السابق، ص 24.

³ المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينضم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الصادر 1988.

مباشرة من طرف الشخص العام، والمرافق العامة الإدارية المسيرة من طرف الشخص الخاص عن طريق التفويض¹.

فالمستفيدين من المرافق العامة الإدارية المسيرة من قبل الشخص العام هم في وضعية تنظيمية للقانون العام، أما المستفيدين من المرافق العامة الإدارية المسيرة من قبل أشخاص من القانون الخاص فهم في وضعية من القانون الخاص².

على هذا الأساس يمكننا القول أن المستفيدين من المرافق العامة الإدارية المسيرة من قبل الشخص العام لا يمكن اعتبارهم مستهلكين لأنهم مشمولين بالحماية على أساس القانون العام، والمستفيدين من المرافق العامة المسيرة من قبل الخواص عن طريق التفويض يمكن اعتبارهم مستهلكين وبإمكانهم الاستفادة من قواعد قانون الاستهلاك، بحكم أن هذه المرافق حتى وإن كانت تمارس نشاط يدخل في إطار تحقيق المنفعة العامة فهي من جهة أخرى تهدف إلى تحقيق الربح، نذكر على سبيل المثال: المؤسسات الاستشفائية والمدارس التعليمية الخاصة³.

بالإضافة إلى المرافق العامة الاقتصادية يرى البعض أن المنتفعين من هذه المرافق قد يعتبرون مستهلكين يجد مبرره في كون المرافق العامة ذات الطابع التجاري والصناعي مع المستفيدين منها أصبحت تجارية بحتة وذلك بعد الانفتاح نحو المنافسة حيث اضطرت هذه الأخيرة إلى دخول معترك المنافسة مستعملة في ذلك أساليب التسويق الحديثة كالإشهار.

فعن الإعلان الصادر عن المؤتمر العالمي السادس عشر للمنظمة الدولية للمستهلكين، أن التغيرات في كيفية تسيير وتنظيم المرافق العامة الصناعية والتجارية كمرفق الماء، الكهرباء، والغاز، والاتصالات والوسائل التكنولوجية المستعملة في ذلك لها تأثير

¹ بن لحراش نوال، المرجع السابق، ص25.

² محمد بودالي، المرجع السابق، ص26.

³ بن لحراش نوال، المرجع السابق، ص25.

مباشر على الأسعار، النوعية، وفعالية هذه الخدمات وهذا الأمر ينعكس على الحقوق الأساسية للمستهلك¹.

المطلب الثالث: مبدأ السرعة

المقصود بهذا المبدأ تقديم الخدمة من طرف المرفق العام في أقل وقت ممكن، أي مبدأ السرعة الذي هو من أولويات النشاط الخاص أدخل كمبدأ في المرفق العام لضمان تأدية الخدمة في وقتها ولمستحقيها، خاصة وأنه انتشرت ظاهرة التأخر كلما ارتبطت الخدمة بالمرفق العام، عكس ما هو عليه الحال في القطاع الخاص، مثلاً المستشفيات الحكومية يلزمك أيام لتأخذ موعد عند طبيب مختص، عكس ما هو عليه الحال في المستشفيات الخاصة، حيث لا يستدعي الأمر سوى بضع دقائق، ربما يبرر هذا التأخر في المرفق العام بالاحتفاظ وعدد طالبي الخدمة، لكن المرافق العامة وخاصة الاقتصادية منها والمسيرة من قبل الخواص، مدعوة لإعادة النظر في سرعة تقديم الخدمة لأنها بلا شك تؤثر على المصلحة العامة، ولما جعل لمبدأ السرعة مبدأ قانوني محترم في جميع المرافق العامة².

وقد نصت المادة 53 من الأمر 03-06 على " أنه يجب على الموظفين التعامل مع مستعملي المرفق العام بالباقة وبدون ماطلة، وهذه المادة تكرر مبدأ السرعة في تقديم الخدمات العامة"³.

كما نصت المادة 2/17 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي 05-174 على هذا المبدأ خاصة في حالة وجود احتجاجات أو خلل وذلك من خلال التوفر على مستخدمين مكونين قانوناً لاستقبال المشتركين وتخصيص الإجابة لهم بسرعة⁴.

¹ بن لحرش نوال، المرجع السابق، ص 23.

² نادية ظريفي، مرجع سابق، ص 117.

³ المادة 53، من الأمر 03-06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مؤرخ في 19 جمادى الثاني عام 1427، الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006.

⁴ المرسوم التنفيذي 05-174، مرجع سابق، رقم 34، 2005.

بالإضافة إلى هذه المبادئ والتي تبقى بعضها نظرية فقط فمن الصعب تطبيقها في المرافق العامة وهناك مبادئ أخرى مثال: المسؤولية، مبدأ التخصص، مبدأ التوازن المالي، المنافسة... الخ، وهي متطورة بتطور المرفق العام، وبلا شك هدفها ضمان المصلحة العامة وحمايتها من كل التجاوزات التي يمكن أن تشوب تسيير المرفق العام¹.

الفرع الأول: دور الإدارة الالكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية

نتج عن التقدم العلمي والتقني وانتشار شبكة الانترنت، بروز تأثيرات عديدة على طبيعة وعمل النظم الإدارية، والتي تراجعت معها أشكال الخدمة العامة التقليدية إلى نمط جديد يركز على البعد التكنولوجي ولمعلوماتي، لإعادة صياغة الخدمات العمومية، وجعلها قائمة على الإمكانيات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال، وبالتالي التحول نحو الإدارة الالكترونية كمفهوم يعبر عن السرعة والتفاعل الآني واختراق الحدود، لقد افرز التحول نحو الإدارة الالكترونية جملة من المتغيرات على مفهوم الخدمة العمومية².

أصبح من التطور الكبير في مركز الخدمة الجماهيرية قضاء معظم الاحتياجات من مشتريات وخدمات متنوعة عن بعد، سواء كان المواطن في منزله أو مكان عمله، من خلال مواقع الخدمات، والتسوق بالشبكة العالية للمعلومات، وهو ما يؤدي للفصل بين طالب الخدمة ومؤديها، وبين أسباب الانحراف.

وبالتالي جاء مصطلح الحكومة الالكترونية للدلالة على استخدام نتائج الثورة التكنولوجية، لتحسين مستويات الأداء في الأجهزة الحكومية، ورفع كفاءتها وتعزيز دورها في تحقيق الأهداف، وتزايد التقدم التقني المرافق لها، في توسيع قاعدة المستفيدين من الخدمة العمومية، من حيث وفرة هذه الخدمة، وتحسين أساليب تقديمها، عبر طرق غير تقليدية

¹ نادية ظريفي، المرجع السابق، ص 237.

² عبد الله غريسي عابد، محمد شريف، ملخص حول موضوع دور الإدارة الالكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية، الموقع الالكتروني www.aspj-crist-dz، تاريخ الاطلاع: 01 جانفي 2019، سا 14: 16.

"الالكترونية"، تمكن من الاطلاع على الخدمة، وإكمال التبادل بين الدوائر الحكومية وجمهور المستفيدين من خدماتها¹.

فنموذج الإدارة الالكترونية يوفر الكثير من فرص النجاح، والوضوح والدقة، في تقديم الخدمات وانجاز المعاملات، وبالتالي يمثل ثورة تحول مفاهيمي ونقلة نوعية في نموذج الإدارة الالكترونية.

إضافة إلى ذلك أصبح التحول نحو الإدارة الالكترونية، التي من بينها الخدمة العمومية الالكترونية، حيث كانت هناك جملة من المبادرات قدمتها حكومات دول عديدة توجت بنجاح كبير في مناطق منها، وعرفت تحديات وصعوبات في دول أخرى، يكتسي موضوع الإدارة الالكترونية وعلاقته بالخدمة العامة أهمية بالغة، انطلاقا من كون التحول نحو الخدمة العامة الالكترونية هو أساس ترشيد الخدمات العمومية، وتحسينها، والنهوض بجهودها بما يؤسس لتطوير وتطبيق مفاهيم الحكم الرشيد².

وعليه إن التوجه للخدمات العامة الالكترونية، وجعلها بالقرب من المواطنين سيمكن الإدارة القائمة من توفير الخدمة العمومية ومن تسهيل وتحقق درجة عالية من الراحة والملائمة مقارنة بتقديم الخدمات وجها لوجه، أو الاتصال المباشر، كما يحقق السرعة في انجاز المهام، وأداء الخدمات والحصول عليها، مع المستفيد، كما أن الإدارة الالكترونية تؤدي إلى محدودية نسبة الأخطاء في أداء وتسليم الخدمة، بسبب الدقة المتناهية التي تميز الأنشطة الالكترونية زيادة إلى توفير واختصار الوقت لصالح طالبي الخدمة³.

أدى تطبيق الإدارة الالكترونية إلى إحداث تغير كبير في تقديم الخدمة العمومية، وذلك من خلال التحول من أساليب تقليدية إلى أساليب الكترونية حديثة، وقد سعت اغلب

¹ بلجيج شهيناز، الإدارة الالكترونية وترشيد الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة المسيلة، 2012-2013، ص65.

² عبد الكريم غريسي عابد، المرجع السابق.

³ ضالع بخالد، آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، 2017-2018، ص39.

دول العالم على هذا التحول إلا أن هذا الأسلوب الجديد والمتطور سعت إلى تطبيقه مختلف دول العالم بما فيها الجزائر، والتي أظهرت رغبة كبيرة في تطبيق هذا المشروع الجديد، ومسايرة التطور التكنولوجي الحاصل في العالم¹.

الفرع الثاني: تأثير الإدارة الإلكترونية على المرفق العام

أولاً: التأثير على موظفي المرفق العام

الموظف يعتبر العنصر البشري والأساسي لتحقيق اثر الإدارة الإلكترونية على أعمال الموظفين لأنهم يؤدون الخدمات من خلال وسائل الإدارة الإلكترونية، إذ تحتاج هذه الأخيرة، إلى العنصر البشري المؤهل والمدرب، وهذا من شأنه تسيير إجراءات الأعمال المادية وما يبرز من خلال اثر الإدارة الإلكترونية على أداء الموظف العام لعمله، فاستخدام الإدارة الإلكترونية في شؤون الموارد البشرية احدث الكثير من التحولات، تمثلت في إعادة الهيكلة للعماله وذلك أما بتخفيض اعدد القوى العاملة وتوجيههم إلى وظائف أفضل مما يزيد في كفاءة وفعالية المنظمة².

وهذه الكفاءة والفعالية تتطلب استخدام برنامج التدريب والتنمية وتطبيق قواعد جديدة للتحفيز، أو التحول في الوظائف والموظفين كالدماج الوظيفي وكذلك الأخذ بمبدأ التحول من الأعمال البسيطة إلى الأعمال المركبة من خلال ترشيد المسار المهني للموظف.

فالإدارة الإلكترونية تتطلب موظفا مبتكرا مكتشفا قادرا على التكيف والتفاعل مع متطلبات عمله، بالإضافة إلى التحول إلى منهجية العمل المتمثلة في المصفوفات والشبكات وتنظيمات وفرق العمل المرتبطة بنسق اتصالات متكامل للوظائف³.

¹ دخيلي عبد الله، دور الإدارة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمة العمومية، مذكرة نيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، 2016-2017، ص 99.

² ضالع بخالد، المرجع السابق، ص 40.

³ بلجيلح شهيناز، المرجع السابق، ص 59.

ثانيا: تأثير الإدارة الالكترونية على أعمال موظفي المرفق العام

فيكون بتسهيل المعاملات الإدارية التي تنعكس أثارها من خلال:

1- التغلب على مشكلة الروتين الإداري والبيروقراطية وهذا ما يسهل للجمهور الحصول على الخدمات والتأثير في الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار القرارات على نحو يؤدي إلى الارتقاء بأعمال موظفي المرفق العام وكذلك بالنسبة للعقد الالكتروني فالإدارة لالكترونية تضمن سرعة التعاقد.

2- تحول استراتيجي في عدد من نواحي أعمال الموظفين كالتوظيف الالكتروني أي اختصار إجراءات تعيين الموظفين لإعطاء الموظفين حرية اكبر في ممارسة أعمالهم في أي مكان وفي أي وقت، بالإضافة إلى وضع نضام آلي لأعمال الموظفين فيما يخص الترقية والتدرج الوظيفي وغيرها، كما يساعد في تحقيق كفاءة وفعالية الأداء في مجال تخطيط الموارد البشرية وهذا ينعكس على مستوى الأداء في المجالات الأخرى¹.

الفرع الثالث: معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية في الجزائر

تبدل الجزائر مجهودات كبيرة لتطبيق مشروع الإدارة الالكترونية، وجعلها واقعا ملموسا، في حياة المواطن، ورغبتها الشديدة في بلوغ إدارة بلا ورق، ترقى إلى تطلعات المواطن الطامح بخدمة عمومية راقية تلبي حاجياته وتقضي على كل أشكال البيروقراطية من خلال أساليب وتقنيات الكترونية حديثة، وذلك من اجل الوصول بالإدارة إلى مصاف الدول المتقدمة.

إلا أن تطبيقها واجه العديد من المعوقات أدت إلى عرقلة تنفيذها وتطبيقها على ارض الواقع².

¹ ضالع بخالد، المرجع السابق، ص41

² دخيلي عبد الله، دور الإدارة الالكترونية في تحسين أداء الخدمة العمومية، مذكرة نيل شهادة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016-2017، ص92.

أولاً: معوقات متعلقة بالجانب التشريعي والقانوني

تشهد الجزائر إشكالات متعددة في الجانب التشريعي والقانوني للإدارة الالكترونية، حيث إن المعاملات الالكترونية، لا تحض بالجانب القانوني اللازم¹، وذلك لنقص التشريعات والنصوص القانونية التي تعرقل عمل وتطبيق الإدارة الالكترونية، حيث غياب الإطار القانوني المنظم للمعلومات يضع مرحلة التحول الالكتروني أمام العديد من الإشكالات التي تتعلق بتداول المعلومات، ونوعية هذه المعلومات المتداولة ومحتواها والحفاظ على عنصر الخصوصية والهوية، وعلى وجه التحديد تلك المتعلقة بالأشخاص². وهذا ما دفع في أن تصبح هذه الإشكاليات القانونية حاجزا أمام التحول للإدارة والخدمة العمومية الالكترونية، إذ تفتقر الإدارة العامة في الجزائر إلى نص قانوني يعالج مواضيع مرتبطة بحفظ المعلومات، وطريقة التعامل معها عن طريق التكنولوجيا الحديثة. لذا وجب أن تصدر نصوص قانونية تتوافق وتسهل عمل الإدارة الالكترونية في الجزائر، وتكون بشكل مستمر ودائم مع التطورات التكنولوجية المتغيرة³.

ثانياً: معوقات متعلقة بالجانب المالي

إن المعاملات المالية الالكترونية لا تزال في بدايتها، بالرغم من مرور عدة سنوات على مشروع الحكومة الجزائرية، وتعميمي التعاملات المالية الالكترونية على مختلف المؤسسات المالية والتجارية، إلا أن هذه التجربة لا تزال متعثرة فعلى سبيل المثال فان فئات واسعة من المتعاملين الاقتصاديين والمواطنين يتخوفون من استعمال البطاقة المغناطيسية في سحب أموالهم بسبب كثرة الأخطاء الناجمة عن جهاز السحب الالكتروني والتأخير الكبير في تحسين حساباته⁴.

¹ باري عبد اللطيف، دور ومكانة الحكومة الالكترونية في الأنظمة السياسية المقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014، ص180.

² دخيلي عبد الله، المرجع السابق، ص93.

³ باري عبد اللطيف، المرجع السابق، ص181.

⁴ دخيلي عبد الله، المرجع السابق، ص95.

ثالثا: معوقات متعلقة بالجانب التكنولوجي للمرفق العام

يعتبر العامل التكنولوجي من أهم المعوقات التي تواجه مشروع الإدارة الإلكترونية في الجزائر، حيث أن المؤهلات التي تتوفر عليها من أهم ميزاتها الثبات في تكنولوجيا المعلومات والذي لا يتوافق مع التطورات اليومية الحاصلة في الدول المتقدمة في هذا المجال، حيث تلعب الوضعية الاقتصادية والاجتماعية في أي بلد دورا هاما في تجديد انتشار التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال، ذلك أن مختلف القطاعات في الجزائر لا تزال تعاني تأخرا بسبب نسبة الفقر من جهة والأمية ونقص المستوى التعليمي في هذا المجال من جهة أخرى¹.

ربعا: معوقات متعلقة بالجانب الاجتماعي

حيث تعاني الجزائر من الأمية التعليمية وبشكل اكبر الأمية التكنولوجية، ويرجع ذلك إلى اعتبارات عديدة منها انخفاض معدل الدخل، ضعف البرامج التعليمية في مجال التعليم الإلكتروني، في أطوار تعليمية مختلفة، وهو ما اثر سلبا على تكوين مجتمع قادر على مواكبة التحول الإلكتروني، ويساهم في ثقافة التغيير داخل مؤسسات الخدمة.

وما نخلص إليه انه بالرغم من المجهودات الكبيرة التي تبذلها الجزائر لتطبيق هذا المشروع على ارض الواقع وتقديم خدمة عمومية إلكترونية ترقى إلى مصاف الدول المتقدمة، غير أنها تبقى عاجزة عن تطبيقه بشكل كامل لذا يجب أن تقوم بتوفير مختلف الجوانب المالية والاجتماعية... الخ من اجل إنجاح هذا المشروع².

¹ باري عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 180

² دخيلي عبد الله، المرجع السابق، ص 97.

يتبين إذا من مجمل عرضنا للمفاهيم والمبادئ الحديثة الراعية للمصلحة العامة أن هناك نوعاً من الترابط بينها، يستهدف النشاط المرفقي بأفضل الطرق والنتائج، مع مراعاة مصالح كل من المنتفعين والشخص المكلف بإدارة واستثمار المرفق العام. وهذه المبادئ الجديدة هي وليدة الاختيارات الجديدة، وإشراك القطاع الخاص في تسيير المرفق العام، وإن كان لا يوجد إجماع حولها وغير محددة على سبيل الحصر، ولا تطبق على جميع المرافق العامة، فيمكن أن تطبق على مرفق عام دون آخر، نجدها في بعض الأحيان نصت عليها قوانين، وإن كانت مستمدة من اتفاقيات دولية وخاصة من نصوص المجموعة الأوروبية وتبنتها فرنسا لأهميتها وتبعتها الجزائر.

الخاتمة

الخاتمة :

تعتبر المبادئ الأساسية الضامنة والحارسة للمصلحة العامة بمثابة الأساس القانوني التي تقوم عليه هذه المرافق، حيث تنقسم هذه المبادئ الى مبادئ كلاسيكية كمبدأ المساواة الذي يقصد به تشغيل المرافق العامة على أساس المصلحة العامة لوحدها، دون استعمال التحيز لاتجاه سياسي او مصلحة خاصة أو استعمال أسلوب المحاباة، وهذا المبدأ مبدأ دستوري قبل ان يتم النص عليه في النصوص التشريعية، يقر بان المواطنين سواسية أمام القانون من حيث الحقوق والواجبات.

بالإضافة إلى مبدأ الاستمرارية الذي يقصد به عدم وجود مشاكل تعترض داء المرفق العام لنشاطه كالإضراب والاستقالة والحجز عليه، أي عدم وجود حواجز تعطل تحقيق المصلحة العامة للمواطنين، فالاستمرارية لطالما اعتبرت أساس المرفق العام على أساس أن استمرارية الدولة أو إحدى هيئاتها مرهون باستمرارية المرافق العمومية.

أما بالنسبة لمبدأ القابلية للتغيير والتعديل أي ضرورة أن يتكيف المرفق العام مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية المحيطة به وذلك بالموازنة بين مقتضيات المصلحة العامة من جهة ومقتضيات تلبية حاجات المواطنين من جهة أخرى.

كما تم التطرق إلى المبادئ الحديثة التي واكبت التطورات التي طرأت على المرفق العام والتي تمثلت في مبدأ الشفافية الذي هو عبارة عن وسيلة لرقابة الخدمات المؤداة بواسطة المرفق العام بغية من التأكد إن المصالح الاقتصادية للمنتفعين قد احترمت من قبل الشخص المكلف بتحقيق المرفق العام ، ومبدأ الفعالية التي تنص على مدى تطبيق القوانين والالتزام بها من اجل تحقيق المصلحة العامة.

وبانهيار المعيار العضوي في المرافق العمومية بسبب التغيرات والتطورات المسيرة لتطور المرفق العام ونشاطه، يمكن استخلاص ان المرفق العام هو صفة يضيفها القانون على نشاط معين، يمكن أن يهيكله في شخص عام، أو يبقى مجرد صفة كنشاط معين يحققه أشخاص القانون الخاص تحت رقابة الدولة.

فإذا أخذنا الجزء الأول المتمثل في النشاط والمتجسد في نشاط المرفق العام اي تحقيق المصلحة العامة وهي المحددة والمقررة لوجود المرفق العام، لكنها تبقى فكرة مرنة لم يحددها القانون، ولم يعد هناك اليوم ضرورة لارتباط المرفق العام بشخص عام، بعد فتح وتحرير هذا النشاط ليشمل أشخاص القانون الخاص.

توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج جاءت كالتالي:

- المرفق العام لم يعد اليوم سوى صفة يضيفها القانون على نشاط معين بسبب اعتبارات متعلقة بالدولة.

-ارتباط المرفق العام بهدف وجد من اجله وهو تحقيق المصلحة العامة، لم يولد تناقضا إلا عندما أدخلت عليه بعض المفاهيم التسييرية والاقتصادية المتعلقة بالمرافق العامة الاقتصادية-الصناعية والتجارية- التي أدخلت عليه بعض الخصائص الاستثنائية.

- المبادئ الغاية منها حماية خصوصية المرافق العامة وحماية المصلحة العامة التي تستهدفها هذه المرافق العامة بأفضل الطرق والنتائج، وهي أن كانت راعية للمصلحة العامة والمنتهجين فهي قيد على مسير المرفق العام وحد له ونوع من الرقابة على نشاطه اي خصوصية المرافق العامة فان كان يحمل امتيازات فانه يحمل قيود الهدف منها الحفاظ على خصوصية المرافق العامة "المصلحة العامة"، وفي الواقع فان القيود اكثر من الالتزامات وهذا ضمانا للمصلحة الجماعية، والعامة التي تستهدفها هذه المرافق.

كما توصلنا إلى بعض الاقتراحات وهي

- إضافة بعض النصوص القانونية التي تتضمن موضوع الإضراب للموظفين العموميين في المرفق العام بصورة توازن بين المصالح الضرورية والعاملين بين الصالح العام على أسس واضحة

- سد الثغرات القانونية والنقائص والصعوبات التي تعترض سير المرافق العمومية من خلال تطورات الحديثة لوسائل ومبادئ التي تخضع لها هذه المرافق من اجل تحقيق فعالية وضمانة حماية الأفراد وضمانة المصلحة العامة

- وجوب تقييد نشاطات الخواص المستفيدين من المرافق العامة بمجموعة من النصوص والقوانين حتى لا تطغى المصلحة الشخصية على المصلحة العامة التي هي الأساس من وجود المرفق العام.

وفي الأخير يبقى هذا البحث بالرغم من الجهد المبذول في إعداده بحثاً متواضعاً، ونتمنى أن يكون عوناً للدارسين والباحثين في هذا الموضوع.

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية

الكتب:

1. احمد فتحي أبو كريم، الشفافية القيادية في الإدارة، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، سنة 2009.
2. احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1990.
3. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري-نظرية المرفق العام، وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1998.
4. ظريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، دار البيضاء الجزائر
5. عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري-دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 2003
6. علي خنطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، سنة 2003.
7. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، سنة 2007.
8. قيس المؤمن وآخرون، التنمية الإدارية، دار زهران للنشر، سنة 1997.
9. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري-ذاتية القانون الإداري-المركزية واللامركزية-الأموال العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2004.
10. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون سنة.
11. محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1995.

12. محمد انس قاسم جعفر، النظرية العامة لأملاك الإدارة والانشغال العمومية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1992.
13. محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة.
14. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، سنة 2009.
15. مصطفى زيد أبو فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2005.
16. مولود ديدان، القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار بلقيس، دار البيضاء الجزائر، دون سنة.
17. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى LE LABORATOIR DES ETUDES BEHAVOIRITES ET DES ETUDES، دون سنة.
18. نزار عبد المجيد البراوي، عبد الله باشوية، إدارة الجودة مدخل لتميز والريادة، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، سنة 2010.
19. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة-القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 2009،
20. نواف كنعان، شروط وصفات القيادة، القيادة الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 1980.
21. نواف محمد البادي، الجودة الشاملة في التعليم وتطبيقات الايزو، دار البازوري، الطبعة الأولى، سنة 2010
22. هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، دار الياقوت للنشر والتوزيع، سنة 2011.

23. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري-ماهية القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 2006

24. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، سنة 2009

الرسائل والمذكرات:

الأطروحات والرسائل:

1. خولة بنت عبد الله بن محمد المفيز، متطلبات تطبيق الشفافية وجهة نظر رؤساء

الأقسام العلمية، أطروحة دكتوراه، جامعة الملك سعود، سنة 1435هـ-1436هـ

2. ظريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه

في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، سنة 2011-2012.

مذكرات الماجستير:

1. بعاج الهاشمي، دور العملية التدريبية في رفع الفعالية التنظيمية للمؤسسة، مذكرة لنيل

شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2004-2005.

2. بن علي عبد الوهاب، مشروع التغيير وعلاقته بتحقيق فعالية، مذكرة ماجستير في

علم النفس جامعة وهران، سنة 2014-2015

3. بن لحرش نوال، جمعيات حماية المستهلكين في الجزائر-دور وفعالية، مذكرة لنيل

شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة، سنة 2012-2013

4. حماد مختار، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول

العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحراش، يوسف بن خدة، سنة 2007

5. خالد سعد برهم الحشاش، درجة تحقق الشفافية لدى مديري مدرجات التربية والتعليم

بمحافظة غزة وعلاقتها بأداء العاملين فيها، مذكرة ماجستير، كلية التربية الجامعية

الإسلامية بغزة، سنة 2014

6. خلاف صليحة، مبدأ المساواة في تنظيم الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، كلية الحقوق، أم البواقي، سنة 2012-2013

مذكرات ماستر:

1. أيوب لعمودي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري بالقطاعات الحكومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة قاصدي مرباح سنة 2012-2013

2. بلحليج شهيناز، الإدارة الالكترونية وترشيد الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة المسيلة، كلية الحقوق، سنة 2012-2013.

3. بن لكحل فهيمة، ايت عمراوي كهينة، الشفافية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان بن ميرة، بجاية، سنة 2015-2016

4. بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2014-2015.

5. حاكمي حمزة، إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر دراسة حالة بلدية سعيدة، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، سنة 2015-2016.

6. حليلة عيادي، مدخل إدارة الجودة لتقييم خدمات المرافق العامة، مذكرة ماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق، سنة 2012-2013

7. دخيلي عبد النور، دور الإدارة الالكترونية، في تحسين أداء الخدمة العمومية، مذكرة نيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2016-2017

8. رزيق عادل، الضمانات القانونية لدوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2014-2015.

9. الزرو نصر، مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور، مذكرة نيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2016-2017.
10. سمية عجمي، دور إدارة الوقت في تحسين الفعالية التنظيمية داخل المؤسسة، مذكرة نيل شهادة ماستر، جامعة ام البواقي، سنة 2015-2016.
11. ضالع بخالد، آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، كلية الحقوق، سنة 2016-2017.
12. قليل حسناء، المرفق العام بين ضروريات التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2014-2015 .
13. معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي بن مهيدي، ام البواقي، سنة 2012

-المقالات:

1. عبد الله منصور الشابي، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء، مجلة العلوم القانونية والشرعية، كلية القانون بالزاوية، العدد 8.
2. فلاق محمد حدو، سميرة احلام، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، مجلة الردة، الاقتصادات والأعمال، العدد 01، سنة 2005.
3. مبدأ سير المرافق العمومية بانتظام واطراد وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مقالة قانونية، الموقع الالكتروني، [www. droit. Entere prise.com](http://www.droit. Entere prise.com) تاريخ النشر 10 يناير 2015.
4. محمد بودالي، مدى خضوع المرافق العامة ومرتقيها لقانون حماية المستهلك، مجلة إدارة، العدد 24، سنة 2005.

الملتقيات والمداخلات:

* دليلة جلايلة، عنوان المداخلة المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، ضمن فعاليات الملتقى الدولي الأول، الموسوم بالمرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن - دراسة علمية وقانونية، جامعة الجبالي بونعامة، سنة 2015.

-النصوص القانونية:

1-الدستور:

1. دستور 2016، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية 14، المنشور في 7 مارس 2016، الباب الثاني تنظيم السلطات، الفصل الأول السلطة التنفيذية.

2-النصوص التشريعية

2. القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 يوليو 2011، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادر في 23 يوليو 2011.
3. قانون رقم 12-07، المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية العدد، 35 الصادر في 22 فبراير 2012.
4. القانون 02-09، المؤرخ في 6 فبراير 1990، يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، العدد 7.
5. القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادر بتاريخ 23 افريل 2008.
6. الامر 03-06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 19 جمادى الثاني 1427، الموافق ل 15 يوليو سنة 2006.

3-النصوص التنظيمية:

1. المرسوم التنفيذي، رقم 88-131، المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 4 يوليو 1988، الجريدة الرسمية العادد 27.

2. المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50.
3. المرسوم الرئاسي، رقم 16-03، المؤرخ في 7 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 02
4. المرسوم التنفيذي 174-05، المؤرخ في 9 ماي 2005، المتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 34، سنة 2005
5. المرسوم التنفيذي رقم 453-03، المؤرخ في 17 مارس 2010، المتضمن وجوب مساهمة الخدمات المنظمة في النقل التي تستغلها المؤسسة في توفير حاجيات التنقل، الجريدة الرسمية، العدد 18، سنة 2005.
6. المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينضم العلاقات بين الادارة والمواطن، الصادر سنة 1988.

مواقع الكترونية.

1. إبراهيم كومنغار، ملخص حول موضوع المرافق العامة، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية الانترنت، الموقع الالكتروني، [www. Fsjes/ aqadir-info](http://www.Fsjes/aqadir-info).
2. اسس المرفق العام، الموقع الالكتروني <https://m.public.2013/skyrock.com>
3. عبد الله غريسي عابد، محمد شريف، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية، مأخوذ من الشبكة الالكترونية الانترنت، الموقع الالكتروني، www.Aspg crist

الكتب باللغة الفرنسية:

1. Pierre eglier, marketing et stratejie desservis, paris, edition, economic, 2004
2. phillip , detir conduire , une demarch, qualite, paris, edition, 4eme, edition, 1998-2001.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

إهداء
شكر وعران
مقدمة	01.....
الفصل الأول: المبادئ الكلاسيكية الراعية للمصلحة العامة	07.....
المبحث الأول: مبدأ استمرارية المرفق العام	08.....
المطلب الأول: مفهوم مبدأ استمرارية المرفق العام	08.....
الفرع الأول: تعريف مبدأ الاستمرارية	09.....
الفرع الثاني: الإطار القانوني لمبدأ الاستمرارية	10.....
المطلب الثاني: الآليات الراعية لمبدأ الاستمرارية	11.....
الفرع الأول: الإدارة كضمان لمبدأ الاستمرارية	11.....
الفرع الثاني: عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام	12.....
الفرع الثالث: نظرية الموظف الفعلي	14.....
الفرع الرابع: نظرية الظروف الطارئة	15.....
المطلب الثالث: الاستثناءات الحقوقية الواردة على مبدأ الاستمرارية	16.....
الفرع الأول: الاستقالة	16.....
الفرع الثاني: الإضراب	17.....
الفرع الثالث: القيود الواردة على حق الإضراب	19.....
المبحث الثاني: مبدأ المساواة أمام المرفق العام	22.....
المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة	22.....
الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة	22.....
الفرع الثاني: التكريس الدستوري لمبدأ المساواة	23.....
المطلب الثاني: المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العامة	24.....

24.....	الفرع الأول: المساواة في الانتفاع من المرافق العامة
26.....	الفرع الثاني: المساواة في أداء العمل
27.....	المطلب الثالث: مضمون مبدأ المساواة
27.....	الفرع الأول: المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة
28.....	الفرع الثاني: المساواة في الالتزامات والأعباء
32.....	المبحث الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير
32.....	المطلب الأول: مفهوم قابلية المرفق للتعديل والتغيير
32.....	الفرع الأول: تعريف مبدأ التعديل والتغيير في المرفق العام
37.....	الفرع الثاني: أهمية التغيير في المرفق العام
37.....	المطلب الثاني: تأثير التغيير على المراكز القانونية للمرفق العام
38.....	الفرع الأول: الموظفين العموميين
39.....	الفرع الثاني: المتعاقدين
40.....	الفرع الثالث: المنتفعين من خدمات المرفق العام
41.....	المطلب الثالث: ضوابط قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير
41.....	الفرع الأول: تعديل وتغيير المرفق العام
42.....	الفرع الثاني: إلغاء المرفق العام
45.....	الفرع الثالث: مواكبة المرفق العام للتنمية
49.....	الفصل الثاني: المبادئ الحديثة الراحية للمصلحة العامة
50.....	المبحث الأول: مبدأ الشفافية
50.....	المطلب الأول: مفهوم الشفافية
50.....	الفرع الأول: تعريف الشفافية
52.....	الفرع الثاني: أنواع الشفافية
54.....	الفرع الثالث: أهمية الشفافية

55.....	المطلب الثاني: طرق دعم وتحسين الشفافية
56.....	الفرع الأول: متطلبات الشفافية الإدارية
57.....	الفرع الثاني: متطلبات لتعزيز الشفافية
58.....	الفرع الثالث: عوامل تساعد على بناء مجتمع قائم على الشفافية
59.....	المطلب الثالث: مفهوم المساءلة
60.....	الفرع الأول: تعريف المساءلة
61.....	الفرع الثاني: العلاقة بين المساءلة والشفافية
63.....	المبحث الثاني: مبدأ الفعالية الإدارية
63.....	المطلب الأول: مفهوم الفعالية
63.....	الفرع الأول: تعريف الفعالية
65.....	الفرع الثاني: أنواع الفعالية
65.....	المطلب الثاني: مؤشرات الحكم على فعالية الأداء
66.....	الفرع الأول: مؤشرات الفعالية الداخلية
66.....	الفرع الثاني: مؤشرات الفعالية الخارجية
67.....	المطلب الثالث: مفهوم الكفاءة الإدارية
67.....	الفرع الأول: تعريف الكفاءة
69.....	الفرع الثاني: العلاقة بين الكفاءة والفعالية
70.....	المبحث الثالث: مبادئ وقواعد حديثة تكميلية
70.....	المطلب الأول: مفهوم مبدأ النوعية والجودة
72.....	الفرع الأول: موائيق تحسين الخدمة العمومية
74.....	الفرع الثاني: معايير قياس جودة الخدمة المقدمة
75.....	المطلب الثاني: مفهوم مبدأ الخضوع لقواعد الاستهلاك
76.....	الفرع الأول: خضوع المرافق العامة لقانون حماية المستهلك

77.....	الفرع الثاني: خضوع المستخدمين من المرافق العامة لقانون حماية المستهلك
80.....	المطلب الثالث: مبدأ السرعة
81.....	الفرع الأول: دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية
83.....	الفرع الثاني: تأثير الإدارة الالكترونية على المرفق العام
84.....	الفرع الثالث: معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية في الجزائر
89.....	خاتمة
93.....	قائمة المراجع
101.....	فهرس المحتويات