



جامعة الجيلاي بونعامة خميس مليانة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة تخرج بعنوان

# التكريس الدستوري لمبادئ تسيير المرافق العامة في الجزائر

مذكرة تخرج مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر فيالحقوق

تخصص: قانون اداري

إشراف الأستاذ

د تقيية توفيق

إعداد الطالبتين

عقون خولة

شكيكن فاطمة الزهراء

لجنة المناقشة

رئيسا

مشرفا ومقررا

عضوا مناقشا

د. عمروش أحسن

د. تقيية توفيق

د. سمير رحال

السنة الجامعية: 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شكر وتقدير

نحمد الله تعالى على توفيقه لنا في إتمام هذا العمل المتواضع نتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من أعاننا أو أرشدنا أو ساهم من بعيد أو قريب في إتمام هذا العمل الشكر الخاص لأستاذنا الفاضل الدكتور توفيق تقيّة الذي أشرف على تأطيره لنا وتوجيهه الدائم لإتمام هذه المذكرة وإلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة التي صوبت ونقحت هذا العمل وإلى جميع أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة خميس مليانة خاصة قسم الحقوق

## إهداء

إلى التي رفع الله مقامها وجعل الجنة تحت أقدامها وأول الناس

بصحبتي

إلى نبع الحنان الصافي ذلك القلب الكبير وتلك النعمة الطاهرة

صاحبة الفضل عليّ والتي مهما فعلت وقلت وكتبت لن أوفيها حقها

ولن أرد لها فضلها الأبدي، أُمي العزيزة حفظها الله وأطال الله في

عمرها

إلى سندي في هذه الدنيا أبي حفظه الله وأطال في عمره

إلى إخوتي وأخواتي وكل أفراد العائلة كبيرها وصغيرها

إلى من شاركوني أفراحي وأحزاني وكانوا لي سندا في هذه الحياة

إلى من شاركني في إنجاز هذا العمل زميلتي شكيكن فاطمة

الزهراء

إلى كل من يعرفني من قريب أو من بعيد

خولة

## إهداء

إلى التي رفع الله مقامها وجعل الجنة تحت أقدامها وأول

الناس بصحبتني

إلى نبع الحنان الصافي ذلك القلب الكبير وتلك النعمة

الطاهرة صاحبة الفضل عليّ والتي مهما فعلت وقلت وكتبت لن

أوفيتها حقها ولن أرد لها فضلها الأبدي، أُمي العزيزة حفظها الله

وأطال الله في عمرها

إلى سندي في هذه الدنيا والذي كانن براسا يضيء لي

الطريق، وأفنى عمره من أجلي، وكان يريد دائما رؤيتي في أسمى

بمراتب العلم، إلى أعظم رجل في الكون أبي حفظه الله وأطال في

عمره

إلى إخوتي وأخواتي وكل أفراد العائلة كبيرها وصغيرها

إلى من شاركوني أفراحي وأحزاني وكانوا لي سنداً في هذه

الحياة

إلى من شاركني في إنجاز هذا العمل زميلتي عقون خولة

إلى كل من يعرفني من قريب أو من بعيد

فاطمة الزهراء

مقدمة

عرف المرفق العام في الجزائر قبل التسعينات أسلوبين للتسيير، وهما التسيير المباشر وأسلوب المؤسسة العمومية، لكن نظرا لتطور الحاجيات العامة وتجدها وزيادة التكلفة المالية التي يتطلبها سير المرفق لتبليتها، أثبت التسيير العمومي عجزه عن تسييره لذلك استدعى على الدولة البحث عن أسلوب أكثر فعالية في التسيير، والتي من شأنها توفير الخدمة العامة والحفاظ على طبيعة المرفق العام، وكذا تخفيف العبء على خزينة الدولة خاصة في ظل التحولات الجديدة التي فرضها النظام المتبع بعد 1989م، الأمر الذي دفع بالمشروع إلى تبني أسلوب آخر لتسيير المرافق العمومية.

ويتمثل في أسلوب ليبرالي يسمح للخواص بالمشاركة في تسيير المرفق العام، بهدف تحقيق المردودية الإنتاجية والاقتصادية وكذلك بالتعبير عن مفهوم جديد للدولة، بموجبه تحتفظ الدولة بهذا الأسلوب الحديث بسلطة الرقابة على تسيير المرافق العامة، ورعايتها للخدمة العمومية معا ويتجسد هذا الأسلوب في تفويض المرفق العام، وهو ما يتجلى في إصدار مختلف القوانين المنظمة للمرفق العام، والمتمثلة في قانون البلدية وقانون المبادئ والولاية، وأخير تنظيم الصفقات العمومية.

ولقد عرفت العلاقة بين الإدارة والمواطن اهتماما متباينا من طرف السلطات العمومية، سواء على مستوى الإطار القانوني أو المؤسساتي، فالرجوع إلى الأسس الدستورية لهذه العلاقة حيث اقتصر على بعض المبادئ التي اتفقت عليها كل الدساتير، كعدم التعسف في استعمال السلطة إلى جانب مبدأ عدم التحيز للإدارة الذي كرسه دستور 1996م، بالمقابل يلاحظ غياب كلي للنصوص التشريعية المنظمة لها ليبقى أهم نص منظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، هو المرسوم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988م، والذي يعد في الإطار المرجعي لها إلى جانب بعض التعليمات، كالتعليمات الرئاسية رقم 10 المتعلقة بالتدابير الواجب اتخاذها لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن.

أما فيما يخص الإطار المؤسساتي فيلاحظ تذبذب في تنظيم الهيئات المشرفة على ترقية هذه العلاقة، فتارة يتم الاعتماد على هيئات تابعة لدوائر وزارية مثل المديرية العامة للإصلاح

الإدارة، وتارة أخرى يتم الاعتماد على هيئات متخصصة، لكن سرعان ما تم التخلي عنها كما حدث لوسيط الجمهورية، وكذا الوزارة المنتجة لإصلاح الخدمة العمومية.

ومنه نطرح الاشكالية التالية ماهي مبادئ تسيير المرافق العامة في الجزائر؟ وماهي الآليات التي كرس المؤسس الدستوري بموجبها هذه المبادئ؟.

وللإجابة على هذه الاشكالية اتبعنا المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، كما اعتمدنا تقسيما ثنائيا: حيث تناولنا في الفصل الأول: مبادئ تسيير المرافق العامة في الجزائر، أما الفصل الثاني فقد تناولنا فيهاآليات تكريس مبادئ تسيير المرافق العمومية في الجزائر.



# الفصل الأول

مبادئ تسيير المرافق العامة في

الجزائر

## الفصل الأول: مبادئ تسيير المرافق العامة في الجزائر

يعتبر مبدأ المساواة مبدأ دستوري وللبحث عن تعريف المشرع له لا بد من الرجوع إلى أحكام الدستور وبالذات إلى الباب المتعلق بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري على اعتبار أنها الأساس التي تستمد منه كل المنظومة القانونية شرعيتها،

### المبحث الأول: مبدأ المساواة والتغطية المنصفة.

بما أن مبدأ المساواة يعد إحدى المبادئ الأساسية الواجب احترامها وتطبيقها في الدولة، فإنه يشمل عدة مظاهر ينبغي حمايتها والتكفل بها، ذلك أنه بموجب مبدأ المساواة يتم تجسيد العدالة الاجتماعية ودولة القانون.

### المطلب الأول: ضمان مبدأ التساوي في الحصول على الخدمات دون تمييز.

بالرجوع إلى هذا الباب نجد أن هنالك إشارات للمبدأ وذلك من خلال ذكر مساواة الجميع أمام القانون وحظر التمييز بينهم لأي سبب كان.

### الفرع الأول: مفهوم مبدأ المساواة.

يضح أن المشرع الجزائري لم يعرف مبدأ المساواة بطريقه مباشرة، إنما تناول ذلك من خلال ذكر الأسباب المحظورة للتمييز حيث وضع قواعد عامة ومجردة تطبق متى توافرت شروط معينة وترك التفصيل بخصوص شروط تطبيق هذا المبدأ إلى النصوص المنظمة ونظرا لوجود قصور في التعريف التشريعي سوف نعرض محاولات الفقه لتحديد هذا المعنى.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: مظاهر المبدأ.

وعليه سوف نتطرق إلى مساواة المنتفعين في الحقوق والمساواة أمام التكاليف والأعباء العامة. وتتنوع الحقوق التي يجب أن يتساوى جميع الأفراد فيها، إذ تشمل المساواة أمام القانون

<sup>1</sup>-ولد خسال سليمان، حق المساواة في الفقه الإسلامي والمواثيق الدولية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، جامعة المدية، الجزائر، العدد 4 بتاريخ، 2013، ص11.

التي تعد نقطة البداية في التطبيقات المختلفة لمبدأ المساواة، وكذلك المساواة أمام القضاء، والمساواة في تولي الوظائف العامة.

### أولاً-المساواة أمام القانون

بالرجوع إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري قد حرص على تكريس مبدأ المساواة كأحد المبادئ الأساسية، فنص صراحة في المادة 32 منه على أن "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".

تعتبر المادة المذكورة أعلاه الوحيدة التي تشير إلى فكرة المساواة بمفهومها الشامل وهي تتضمن شقين: الفقرة الأولى التي تشير صراحة إلى أن مساواة المواطنين تكون أمام القانون. فهي إذن ليست موجهة إلى الهيئة التشريعية، بل إلى الهيئات المكلفة بتطبيق القانون، هذا الأخير الذي يحدث ويتسبب في اختلافات في المراكز بين الأفراد بحكم الاختلاف في أنواع المناصب والأعمال، وباختلاف القدرات والخبرات والمؤهلات و المواهب والاستعدادات، والسن وباختلاف وتنوع حاجيات المجتمع ومتطلباته لديها بينما تتضمن الفقرة الثانية بعض حالات التمييز المحظورة دستوريا.<sup>1</sup>

### ثانياً-المساواة أمام القضاء

إن المساواة أمام القضاء هي من الأهداف التي تسعى إليها الشعوب لتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع، وتقترن العدالة دائما بالقضاء، فصلة المساواة بالعدالة صلة وثيقة، إذ أنه في أحيان كثيرة يتوقف تحقيق العدالة على تطبيق المساواة بين المتقاضين، أو يكون مضمون المساواة متضمنا لمعنى العدالة.

ويقتضي مضمون المساواة أمام القضاء ممارسة جميع مواطني الدولة لحق التقاضي على قدم المساواة أمام محاكم واحدة، وبلا تفرقة بينهم، دون أن يكون للاعتبارات دور في التمييز بينهم

<sup>1</sup> ولد خصال سليمان، المرجع السابق، ص 11.

فالجميع أمام القضاء سواء، أي لا تختلف المحاكم باختلاف الأشخاص أو الطبقات الاجتماعية، وتحقيق المساواة بين المتقاضين بالنسبة للقوانين التي تطبق عليهم، فيما ينشأ بينهم من منازعات، وتوقيع ذات العقوبات المقررة لنفس الجرائم على مرتكبيها، وكذلك أن تكون إجراءات التقاضي التي يسير عليها المتقاضون واحدة.

كما تعني هذه المساواة استبعاد المحاكمات الاستثنائية واستبعاد إجراءات التقاضي الخاصة أو القوانين العقابية الخاصة، فيجب أن تكون إجراءات التقاضي وقانون العقوبات واحدة بالنسبة لجميع الأشخاص في الدولة، مع العلم أن القاضي له حرية الحكم بالعقوبة الملائمة حسب اختلاف ظروف كل قضية وأن اختلاف المحاكم.

يكون حسب اختلاف المنازعات، لا بالتمييز بين الأشخاص المتقاضين، كما أن وجود محاكم خاصة بفئات معينة من الأفراد كالأحداث لا ينفي مبدأ المساواة أمام القضاء مادام الهدف تحقيق العدل وليس انتقاص حقوق طائفة أو أفراد معينين.

وعليه لتطبيق مبدأ المساواة أمام القضاء يتعين على كل ذي صفة سياسية أو إدارية أو برلمانية أن يتجرد من صفته وهو واقف أمام القضاء وألا يستعمل صفته للتأثير على القاضي، لأن هيئة الحكم تتعامل مع أطراف النزاع باعتبارهم خصوما في منازعة معينة دون النظر إلى أي اعتبار آخر كون أن أحد أطراف النزاع يحتل مركزا إداريا ساميا أو له وزن سياسي معين.<sup>1</sup>

### ثالثا- المساواة في تولي الوظائف العامة

يقصد بالمساواة أمام الوظيفة العامة أن يتساوى جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة، بمعاملتهم نفس المعاملة من حيث المؤهلات والشروط المتطلبة قانونا لكل وظيفة، ومن حيث المزايا، والحقوق، والواجبات، والمرتبات، والمكافآت المحددة لها.

أي التسليم لجميع المواطنين بالحق في تولي الوظائف العامة دون أن يكون لاختلاف الجنس أو اللغة أو الدين أو المكانة الاجتماعية سببا في استبعاد أحد من تولي وظيفة

<sup>1</sup> ولد خصال سليمان، المرجع السابق، ص 12.

عامة، مادام أنه يمتلك المؤهلات اللازمة، وتتوافر فيه الشروط التي حددها القانون لشغل تلك الوظيفة.

ومبدأ المساواة أمام الوظائف ما هو إلا مظهرا لمبدأ أكثر عمومية وشمولا، وهو مبدأ المساواة أمام القانون، وقد أقره المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 63 من التعديل الأخير لسنة 2016م والتي أكدت على أنه: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

وهو ما تنص عليه أيضا النصوص القانونية للتوظيف العمومي، التي تؤكد على الضمانات الكفيلة باحترام وتطبيق المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، من خلال إلزام المرافق العامة لدى لجوئها للتوظيف بوضع شروط موضوعية تتوفر في جميع المترشحين والتقييد بإجراءات وكيفيات التوظيف المحددة قانونا.

### الفرع الثالث: آثار المبدأ.

يجب أن يكون جميع المواطنين متساوون في تطبيق القانون وأن يكونوا طائفة واحدة في تطبيقه من حيث العموم والتجريد فلا امتياز لطبقة على طبقة، ويجب أن يتمتع الجميع بنفس الحقوق والمنافع العامة، ويخضعون للتكاليف والأعباء المشتركة.<sup>1</sup>

فقد فسر هذا المبدأ على أنه يتطلب مساهمة المواطنين في التكاليف والأعباء المترتبة على إدارة المرافق العامة وتسييرها كل في حدود إمكانياته طبقا لما يحدده القانون، مع عدم جواز تحميلهم أعباء إضافية خارج هذه الحدود وإلا عد ذلك إخلالا بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة.<sup>2</sup> ففكرة المساواة تستجيب لمفاهيم العدالة الاجتماعية، وذلك أنه بموجب هذا المبدأ لم يعد ممكنا تحميل أفراد معينين أعباء عامة أكثر من غيرهم بل أن الأعباء العامة التي تفرضها

<sup>1</sup> - ولد خصال سليمان، المرجع السابق، ص12.

<sup>2</sup> - مالح صورية، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس قانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ، مجلة القانون العام الجزائري المقارن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي اليابس، سيدي بلعباس، العدد 1، المجلد 4، جانفي 2018م، ص192.

السلطة تحقيقا للمصلحة العامة، توزع بالتساوي على أفراد المجتمع، وذلك أن مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة هو مبدأ دستوري، وقد أعلن المجلس الدستوري عن هذه الطبيعة القانونية، كما اعتبر المجلس الدستوري أن مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة مستمدة من مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون.<sup>1</sup>

#### الفرع الرابع: الاستثناءات الواردة على المبدأ.

إن مبدأ المساواة يقضي أولاً بوجوب التسوية في المعاملة بين الأفراد المتقدمين للانتفاع، والذين تتوفر فيهم الشروط اللازمة، غير أن هذه القاعدة تحتاج إلى بعض الإيضاح، فلا يمكن إعمال المساواة بين المنتفعين إلا إذا وجدوا في نفس المركز والظروف، وبناء على ذلك يجوز المغايرة بينهم.<sup>2</sup>

#### المطلب الثاني: مبدأ التغطية المنصفة للتراب الوطني.

إن الإنصاف في تغطية التراب الوطني بخصوص المرافق العامة وانتشارها على المجال الترابي الوطني يبرر أو من خلال ترسيخ مبدأ أساسي تقوم عليه كل إدارة والمتمثل في المساواة بين المرتفعين في الاستفادة من خدمات المرفق العمومي ذلك أن كل مرتفق أينما كان يحق له أن يستفيد من خدمات المرفق في نفس الشروط ونفس الظروف ككل المواطنين

#### الفرع الأول: مفهوم مبدأ التغطية المنصفة.

تنص المادة 27 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الثانية على مبدأ التغطية المنصفة للتراب الوطني بنصها على أنه: "تقوم المرافق العمومية على ..... والتغطية المنصفة للتراب الوطني..."، لذلك فإن الفوارق التي ما تزال قائمة في مجال البنيات التحتية بين جهات، المملكة المبرر لها أن تدوم أو تتفاقم. وبناء على ذلك فعلى الدولة أن تخلق هيئات

<sup>1</sup>-مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2000م، ص01.

<sup>2</sup>-محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003م، ص157.

متخصصة في تحقيق مبدأ الإنصاف وذلك عبر التفكير في توزيع منصف وعقلاني للمصالح الإدارية في مجموع التراب الوطني بغية تقريب الإدارة عضويا من المواطنين. إضافة إلى ذلك يجد مبدأ الإنصاف تبريرا آخر يتمثل في التزايد السكاني الذي يجب أن يصطحب بتزايد في الإدارة المقربة من الجمهور إذ أن تطوير الإدارة يفيد شتى الشرائح الاجتماعية التي تبقى في حاجة ماسة إلى ابسط الخدمات الاجتماعية الضرورية كالتعليم والصحة والطرق والقضاء والأمن وتحدث هنا بالخصوص عن البوادي والجبال والمراكز البعيدة عن تلك الخدمات الأساسية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: مظاهر المبدأ

يشكل مبدأ عدم تحيز الإدارة<sup>2</sup> ضمانا حقيقية لتحقيق المساواة بين المواطنين باعتبارهم منتفعين من خدمات الإدارة وأداة لحماية حقوقهم وحياتهم اتجاهها، وعليه أصبح من الضرورة بمكان أن يشمل المبدأ كافة المرافق العمومية،<sup>3</sup> التي تعكس صورة الإدارة ما جعل الجزائر تخطو خطوة عملاقة نحو التكريس الدستوري للمبدأ، وذلك بموجب التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996م وتحديدا نص المادة 29 منه، التي جاء على لسانها "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- العمراني بوخبزة: محاضرات في مادة الحكامة المحلية، السنة الأولى، ماستر علوم الإدارة والتنمية، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2011-2012.

<sup>2</sup>- للمزيد من التفاصيل حول (L'impartialité administrative comme principe général du droit) راجع: Bernard Quiriny, actualité du principe général d'impartialité administrative, Revue du droit public, RDP, Paris, N2, 2006, p 377-378.

<sup>3</sup>- أي الإدارة التي تأخذ عادة شكل أو صورة المرافق العمومية، للمزيد من التفاصيل عن مفهومها وأنواعها، انظر د/ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري، بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، أفريل 1987م، ص5 وما يليها.

<sup>4</sup>- تختلف درجة التبعية بين الإدارة والسياسة بحسب إيديولوجية النظام السياسي القائم، فعندما عرفت العلاقة بين الإدارة والسياسة ارتباطا وثيقا في ظل الحزب الواحد وكانت الإدارة لا تعمل دون الرجوع إلى الحزب، أخذت العلاقة بينهما منحى آخر في ظل الإصلاحات التي جاء بها دستور 1989م المعدل والمتمم سنة 1996م، انظر في ذلك: الأستاذ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1990م، ص63 وما يليها.

مع الإشارة إلى أن مبدأ يمكن أن يستنبط من خلال أحكام المواد 22 و28 من دستور 1989م.

من الصعوبة بمكان إيجاد تعريف جامع مانع لمبدأ عدم تحيز الإدارة نتيجة لظروف وعوامل عديدة، إلا أنه وهو المؤلف لا يخرج عن معنيين معنى سلبي يتمثل في اجتناب الموظف كل ما من شأنه التأثير على نشاطه الإداري، أو الانسياق لعواطفه وميولاته وآخر إيجابي يقتضي أن يشارك الموظف العمومي في الحياة السياسية بموضوعية وبشكل لا ينحاز معه إلى اعتبارات شخصية سياسية أو عقائدية، ومن المحاولات التي وردت بشأن تعريفه والتي اعتمد فيها الفقهاء على نتائج وخصائص المبدأ، نذكر ذلك الذي جاء على لسان كل من قوري B. Gouray كسلر F. Kessler وبويدسو J. Sweek Peuydesseau والذي يفيد "واجب الإدارة أن تكون مفتوحة وفي خدمة كافة المواطنين، مهما كانت وضعيتهم الاجتماعية أو آرائهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية"، وعرفه الأستاذ لوبادر Loubadere "أن مبدأ حياد المرفق العمومي يعني أن هذا الأخير يجب أن يسير طبقاً لمتطلبات الصالح العام، وبالتالي فإن سير المرفق العمومي لا يمكنه أن يستعمل لمنح امتيازات لبعض المصالح على حساب مصالح أخرى، ولا في استعماله كأداة للدعاية أو المحسوبية"، ولما كانت الإدارة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العمومي فقد ركزت الكثير من المفاهيم في تعريفها للمبدأ على ضرورة إقحام الموظف في المسألة، فعلى سبيل المثال عرف الدكتور محمد جودت الملط موضوع عدم تحيز الإدارة، والذي تناوله من خلال سلوك الموظف بقوله: "يشغل وظيفة عامة يجب أن يقوم بأعبائها ويلتزم بمقتضياتها وأن يكون موضع ثقة المواطنين كافة مهما كانت عقائدهم ومذاهبهم".

#### أولاً- مبدأ المساواة كمظهر لمبدأ عدم التحيز

يعتبر مبدأ المساواة من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كذلك الديمقراطية الإدارية الفعالة، ولقد أدى اعتبار مبدأ المساواة قريناً لمبدأ عدم التحيز إلى التساوي بين المبدئين من حيث القيمة القانونية،<sup>1</sup> وذلك انطلاقاً من تعريفه بأنه غياب كل أشكال المعاملة التفضيلية بين الأطراف في علاقة قانونية،<sup>2</sup> وقد كرسه دستور 1989م بموجب نص المادة 28 كما أكد عليه تعديل 1996م الدستوري في مادته 29.

<sup>1</sup>-انظر قرار المجلس الدستوري الفرنسي لـ 18/09/1986م، (بودريوة عبد الكريم، المرجع السابق، ص257).

ملاحظة: في الجزائر أضفى المؤسس الدستوري القيمة والطبيعة الدستورية لكل من مبدئي عدم التحيز (المادة 23) والمساواة (المادة 29).

<sup>2</sup>-انظر أ/ كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة والأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة 1987م، ص304.



وبهدف التقليل من ظواهر اللامساواة في الإدارة الجزائرية التي تضر بالمواطن، وبالتالي تحقيق المساواة في النشاط الإداري<sup>1</sup> فقد حث المرسوم 131<sup>2</sup>/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن في العديد من أحكامه، بل وألزم السلطات الإدارية على أن تعمل وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها المادة 1/4، وأن تصدر نتيجة لذلك التعليمات والمنشورات والمذكرات والآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها المادة 2/4 بيد أن تحقيق المساواة بين الأشخاص أمام القانون بوضع قواعد عامة مجردة لا يراعى فيها أفراد بذواتهم،<sup>3</sup> من شأنه أن يضمن ويحقق جميع مظاهر المساواة الأخرى،<sup>4</sup> كالمساواة في الانتفاع بالمرافق العمومية التي يكون فيها لجميع المواطنين الحق في الحصول على الخدمات، ما دامت الشروط القانونية متوفرة من دون أدنى تمييز (كاللون، الجنس، العرق...) المادة 9 والمادة 31 من التعديل الدستوري لـ 1996م.

### ثانيا- ضرورة تمييز مبدأ المساواة عن مبدأ عدم التحيز

يعد مبدأ المساواة هو نوع من الحياد وفي هذا الصدد يقول مفوض الحكومة الفرنسي لتورنور Letourneur "أن المرفق لا يحقق المساواة إلا إذا تحقق عدم التحيز الذي يعتبر قرينا ومظهرا من مظاهر مبدأ المساواة"، غير أن القول بأن مبدأ المساواة كفيل بتحقيق المعاملات غير التمييزية للمواطن اتجاه الإدارة بسبب اتجاهاتهم السياسية، من شأنه أن يحد من فعالية مبدأ عدم تحيز الإدارة، مما يستدعي إبراز بعض جوانب التمييز بين المبدئين خصوصا وأن مبدأ عدم تحيز الإدارة، وبالتالي حيادها أصبح متميزا عن مبدأ المساواة ومستقلا عنه ويتجلى ذلك فيما يلي:

- 1- مبدأ المساواة هو مبدأ شاسع واسع النطاق، وغير محدد المعالم مستوفي من مبادئ العدالة والقانون الطبيعي، بينما نطاق مبدأ عدم التحيز محدد ويتجلى في السلوك الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن بعيدا عن الصراعات السياسية.
- 2- المجال السياسي هو الحقل الملائم لتطبيق مقتضيات مبدأ عدم تحيز الإدارة.

<sup>1</sup>-Chérif Bennadji, op. Cit, p31.

<sup>2</sup>-وذلك في العديد من أحكامه كمنص المادة 9 والمادة 37 منه.

<sup>3</sup>-انظر د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحثمية استدامتها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005م، ص263.

<sup>4</sup>-تتخذ المساواة عدة مظاهر وأشكال (المساواة أمام القانون، المساواة في ممارسة الحقوق الأساسية، المساواة في تقليد الوظائف العامة...).

ثالثا- مبدأ المشاركة في القرارات الإدارية.

إن الرغبة في تكريس الديمقراطية الإدارية وتطبيقها لا تكتمل من دون إشراك المواطنين في الأنشطة الإدارية<sup>1</sup> التي تعنيهم، وأن يكونوا طرفا في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم<sup>2</sup> سيما على المستوى المحلي سواء أكان ذلك على نحو مباشر أو غير مباشر، وإذا كان تاريخ<sup>3</sup> تكريس مبدأ مشاركة المواطن أو المتعامل مع الإدارة في القرارات الإدارية يعود إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية، باعتباره أحد المظاهر الأكثر اجتذابا في سياسة تحسين العلاقة بين الإدارة ومتعاملها، إلا أنه لم يجلب انتباه العلماء ورجال القانون إلا حديثا نظرا لما تميز به المبدأ من طبيعة محدودة خلال تلك الفترة.<sup>4</sup>

لو تتوانى الجزائر عن تكريس مبدأ إشراك المواطنين في القرار الإداري، بيد أنه أضحى معلما من المعالم التي تقوم عليها الدولة الجزائرية عبرت عنه مختلف دساتيرها التي تلت دستور 1963م،<sup>5</sup> ومما جاء في دستور 1976/11/22م وتحديدا بالفقرة 4 من التمهيد "تقوم دعائم الدولة الجزائرية التي استعادت كامل سيادتها على مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية...".

وجاء في نص المادة 27 ما يفيد "إن المساهمة النشطة للشعب في التسيير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وفي تسيير الإدارة ومراقبة الدولة هي صورة تفرضها الثورة"، ومما تضمنته أحكام المادة 34 خلال معالجتها لمبدأ اللامركزية وكإطار لممارسة فعلية للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية. نصها ما يفيد "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديموقراطية المؤسسات، والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"، لقد

<sup>1</sup>-انظر أيمن أمين المعتر، دور المواطنين في العمل الإداري، بحث مقدم لإتمام متطلبات نيل درجة الدبلوم في العلوم الإدارية والمالية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2000-2001م، ص20.

<sup>2</sup>-من الفكر البرلماني الدولي الديمقراطية "مبادئ...مؤسسات...ومشاكل"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 5، أبريل 2004م، ص233.

<sup>3</sup>-للاستزادة عن الأصول التاريخية للمشاركة راجع: د/ بشير محمد الخضر، المشاركة في الإدارة من نظم الاقتراحات إلى التسيير الذاتي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، مارس 1987م، ص244 وما يليها.

<sup>4</sup>-Bénédicté Delaunay, L'amélioration des rapports...op. Cit, p36.

<sup>5</sup>-ذلك أن دستور 1963م اكتفى بالإشارة إلى مشاركة المواطنين بصفتهم عاملين (المادة 20) بمختلف صورها (النقابة، الإضراب) وليس بصفتهم مشاركين في النشاط الإداري، حتى تأتي القرارات معبرة عن حاجاتهم الواقعية باعتبارهم مستفيدين أو مستعملي المرافق العمومية (محل دراستنا).

شكل دستور 1976م خطوة إيجابية هامة نحو ممارسة المشاركة، غير أن غياب مشاركة الأفراد في طرح اهتماماتهم<sup>1</sup> واعتبار الحزب في تلك الفترة بمثابة الوسيط والمحاور الوحيد بين الإدارة والمواطن حال دون تكريسها على أرض الواقع، وفي ظل دستور 1989م الذي مهد لإصلاح الإدارة الجزائرية التي اتسمت بالتسلط، وتماشيا مع الإصلاحات السياسية التي أقرها الدستور، كرس مبدأ المشاركة على نحو أوضح وأرقى إذ تم التأكيد على اعتبار البلدية والولاية بمثابة الوصيلتان الأساسيتان للتنظيم الإداري المحلي، ومشاركة المواطن (المادة 14-15-16) وهو ما أكدته التعديل الدستوري لـ 1996م (من دون أدنى تعديل لا من حيث صياغة المواد ولا من حيث محتواها المادة 14-15-16).

أما على المستوى القانوني فيعتبر قانوني البلدية والولاية، وبالأخص على وجه التحديد قانوني البلدية 08/90 والولاية 09/90 الصادرات في ظل مرحلة التسعينات بموجب أحكام المادة 15 و16.

#### رابعا - مبدأ شفافية الإدارة.

تعتبر شفافية الإدارة دعامة رئيسية لتحقيق الديمقراطية الإدارية،<sup>2</sup> وإحدى أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الإدارة الحديثة حتى تحل محل نموذج الإدارة التقليدية، القائمة على مبدأ

<sup>1</sup>-انظر مقطف خيرة، المرجع السابق، ص ص16-17.

<sup>2</sup>-يعود فضل الاعتراف بمبدأ الشفافية بين الإدارة والمواطن إلى المجلس الأوروبي الذي دعا الدول الأعضاء إلى وجوب تدعيمه في علاقات الإدارة بمواطنيها وتكريسه ضمن الطول التي تبناها في مؤتمره الذي عقد في 28/09/1977م بموجب القرار رقم 31/77 خلال عملية البحث عن السبل الكفيلة بحماية الأفراد تجاه الإدارة، أدرج خلالها القرار 4 مبادئ تتمحور كلها حول مفهوم الشفافية: كالحق في الإعلام، حق الاطلاع على الوثائق الإدارية، تعليل القرارات الإدارية، حق الحضور أو التمثيل في الإجراءات الإدارية انظر:

Groupe n° 9 : comment mieux utiliser les technologies de l'information et de la communication pour améliorer les relations entre les administrations et les usagers ? Réforme de l'état, séminaire à thème commun, décembre 97, p22.

إلى جانب ذلك فقد تم تجسيد مبدأ شفافية الإدارة في العديد من إعلانات الحقوق والموثيق الدولية، بحيث أضحى أحد الحقوق الأساسية للإنسان في الوقت الحالي، نذكر منها: لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة 1998م، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب...، راجع ذلك: د/ سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، "الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م، ص200.

السرية<sup>1</sup> وهي بحسب تصريح الأستاذ Maisel. H قاعدة تقوم عليها العلاقة بين الإدارة والجمهور بشأن معلوماتها ووثائقها يرتبط مفهومها بنمط الحكم الراشد في المجال الإداري.<sup>2</sup> لقد بذلت الجزائر جهودا معتبرة في هذا المضمار حتى أن البعض اعتبر إدراج مثل هذا المبدأ، بمثابة القاعدة الذهبية التي تضمنتها أحكام المرسوم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، أملتها جملة من المنشورات التي شكلت مصدرا لقواعده للحد من لا شفافية النشاط الإداري،<sup>3</sup> وإحدى أهم المحاور الأساسية التي احتوت عليها مختلف البرامج الرئاسية والحكومية بغية إعادة ثقة المواطن بإدارته من ناحية، ورد الاعتبار للخدمة العمومية من ناحية أخرى<sup>4</sup> ولما كان أحد أبرز أسباب الفساد الذي تتهم بها الإدارة غياب الشفافية في علاقاتها مع المواطنين أو المتعاملين معها، كرس القانون رقم 1/6 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جملة من الآليات، تعمل على تحقيق التزام الإدارة بمبدأ الشفافية في علاقاتها المادة 11.

#### الفرع الثالث: آثار المبدأ (ضمان حد أدنى من الخدمة).

لا تخلو الإدارة الالكترونية من السلبيات، إلا أن ذلك لا يمكن أن يخسف بأهميتها ودورها في مجال تحسين العلاقات بين الإدارة والمواطنين، وتندرج أهمية الإدارة والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها وتحديدًا في المجال المتعلق بتحسين خدمات الإدارة الموجهة للمواطن، وبالتالي تحسين العلاقة بينهما في جملة من العناصر التالية:

أولاً- الهدف الأول من وراء اعتماد الإدارة الالكترونية تحديث الإدارة وعصرنتها، إذ لا يقصد من ورائه تحقيق نوعية خدمات الإدارة، ولكن أيضا ضمان استمرارية العمل الإداري تسييره وفعاليتها في مواجهة المتعاملين معها.<sup>5</sup>

<sup>1</sup>-د/ محمد باهي أبو يونس، التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002م، ص10.

<sup>2</sup>-انظر قداري حرز الله، مفهوم الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، تصدر عن مجلس الأمة، العدد 2، مارس 2005م، ص82 إلى 84.

<sup>3</sup>-Chérif Bennadji, op. Cit, p33.

<sup>4</sup>-انظر على سبيل المثال:

-برنامج السيد عبد العزيز بوتفليقة في ظل الانتخابات الرئاسية لـ 15/04/1999م، ص30.

-برنامج حكومة السيد علي بن فليس الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني يوم 27 جويلية 2002م، ص29.

<sup>5</sup>-د/ عصمت عبد الله الشيخ، المرجع السابق، ص7 إلى 145.

ثانيا- تؤدي إلى تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية، فالإدارة الالكترونية تعمل على تقليص الشكليات والمستندات الورقية التي تعاني منها الطريقة التقليدية للخدمة الإدارية.

ثالثا- تمكن المواطنين من أن يكونوا خارج الإدارة لكن في علاقة معها.

رابعا- تشكل أحسن الأدوات لتعزيز مبادئ الإدارة وتطبيق مناهجها.

خامسا- الإدارة هي الناطق باسم المرتفقين تعبر عن احتياجاتهم، وبالتالي وسيلة لخدمتهم وتحسين آلياتها ومناهجها هو ضمان لمصلحتهم أبرزها سرعة تحقيق الخدمة المقدمة.

سادسا- تمكن من معالجة الإدارة لبعض من الملفات التي لا يمكن أن تعالج من دون حضور المعنيين وتقديمهم للمعلومات.

سابعا- تلعب الإدارة الالكترونية دورا فعالا في تغيير العلاقة الكلاسيكية بين الإدارة ومتعاملها وبالتالي ترشيدهم.

ثامنا- تؤدي إلى تجنب ما يعرف بظاهرة الروتين فبظهور نظام المعلومات المبينة على الحاسبات الآلية، أمكن تحقق الوحدة وتوحيد النمط والأسلوب الإداري وسرعة إصدار القرارات.

تاسعا- تحقق الإدارة الالكترونية سرعة إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة، وهي فضاء لخدمة مصالح المواطنين بطريقة الكترونية تمتاز بالمرونة والوضوح، وتعميق مفهوم الشفافية للبعد عن المحسوبية.

تعمل على تلافي الأخطاء التي تقع فيها الإدارة وموظفيها عند القيام بالعمل تقليديا.

عاشر- تؤدي إلى تطوير التنظيم الإداري والارتقاء بالخدمة الإدارية، فهي تحقق فعالية أكبر للإدارة وبالتالي تحسين نوعية إنتاجها وخدماتها.

حادي عشر- الإدارة الالكترونية تسعى نحو تحقيق مفهوم جديد للمواطنة.

ثاني عشر- تهدف إلى الانفتاح على المواطن أو الجمهور<sup>1</sup>.

ثالث عشر- تؤدي إلى رفع مستوى أداء الخدمة والقضاء على البيروقراطية وتعقيدها التي تعيق وتقف حجرة عقبة ضد التغيرات والتطورات في مواجهة المواطن.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>-ترتكز أهم سلبيات الإدارة الالكترونية في: انقطاع التيار الكهربائي، رداءة البرمجيات أو ضعف الصيانة، عدم وجود متابعة لتطوير البرمجيات، نفس المرجع السابق، ص69.

<sup>2</sup>-Guy Braibant, administration publique et développement, Revue internationale des sciences administratives, V64, N4, 1998, p203.

رابع عشر - استعمال أدوات الإدارة الالكترونية إذا لم تلغي كليا العلاقات بين الإدارة ومرتقيها، فهي تقوم على إلغاء بعض الاتصالات والعلاقات المكروهة بينهما.<sup>1</sup>

خامس عشر - هي منفذ للولوج بأكثر بساطة للإدارة، ووضوح أكبر للوثائق من حيث صياغتها وقرائها.

سادس عشر - تلغي جانب كبير من العلاقة الضارة فيما بين الإدارة ومواطنيها، فتخفيف الشكايات يحد من سوء العلاقة بين الإدارة ومواطنيها من حيث تقديم الخدمات، فالمواطن مبدئيا له نظرة سيئة في تعامله وعلاقته مع الإدارة أيا كان شكلها بسبب تصرفاتها الإكراهية المتسلطة والمدعمة.

### المبحث الثاني: مبدأ الاستمرارية والتكيف المستمر.

ميز القاضي الإداري في هذا الحكم بين المرافق العامة الاختيارية التي يمكن تطبيق العنصرية بصددها، والمرافق العامة الضرورية التي يصعب تطبيق العنصرية بشأنها.

### المطلب الأول: مبدأ الاستمرارية.

لقد تطور المبادئ التي تحكم المجتمع ضروري، وذلك حتى تتطابق مع تقدم فكر الإنسان بمعنى الحاجة، فمبدأ استمرارية المرافق العامة لا يخرج عن هذا المنطق، فهو التجسيد العملي لكيان الدولة ودليل على قدرتها العالية في الاهتمام بمشاكل المواطن وضرورة احترام أذواقه، ولكنه كالمبدأ السابق يتميز بدوره بالطابع النسبي نظرا لتغير الظروف السياسية في الدولة ومستوى كفاءة المرفق العام المادية والمالية في تلبية الحاجات، وخاصة ارادة الموظف العام التي تؤثر حتما على هذا المبدأ (إضراب، استقالة...).

### الفرع أول : مفهوم مبدأ الاستمرارية

<sup>1</sup>- كما هو الحال بالنسبة لاستعمال آلية الإعلام الآلي: Françoise Gallouedec-Genuys, op. cit, p76.

الاستمرارية مبدأ أساسي في حياة المرافق العامة، فوجوده يعني تلقائياً أنّ هذه الأخيرة في المستوى المطلوب سواء اتجه الإدارة العامة أو اتجاه الجمهور. أصل هذا المبدأ سياسي ضماناً لحقوق الإنسان، ووجوده اجتماعي ضماناً لضرورة السلم الاجتماعي.

### أولاً- التعريف اللغوي

يكون لفظ الاستمرارية في هذه الحالة معنى الاستمرار، المتابعة، الامتداد، وذلك دون انقطاع، فيكون لهذا المدلول حسب هذا التعريف وجهتين ؛ الأولى سلبية إذا خصّ هذا المفهوم أمور أو حالات سلبية لا تفيد الإنسان كاستمرار حكم ديكتاتوري أو حالة صحية سيئة أو تصرفات سلبية تؤدي كلّها إلى خاتمة وخيمة، والثانية إيجابية إذا تميز المفهوم بخاتمة الفائدة والترقية والتطور الحسن، كالاستمرارية في تحسن الحكم أو العدول عن تصرفات خاطئة.<sup>1</sup>

### ثانياً- التعريف الاصطلاحي

يعني لفظ الاستمرارية في علاقاته بالإدارة العامة : السير المضبوط والمنظم للمرفق العام، أو بعبارة أخرى : العمل دون تعطيل مهما كان السبب، أو الممارسة زمانياً ومادياً في امتداد عقلائي.

فالاستمرارية بمفهومها الاصطلاحي إذن لا تعني الاستقرار بمعنى الجمود، ولكن واجب الإدارة العامة من القيام بنشاطها مهما كانت الظروف.

### الفرع الثاني: أساس مبدأ الاستمرارية

#### أولاً- مبدأ الاستمرارية مفهوم سياسي

فإذا كانت المصلحة العامة هي هدف المرفق العام، فالاستمرارية هي أساسه، بل جوهره، فيرى الأستاذ ل. ديجي أنّها : الميزة الأساسية للمرفق العام<sup>2</sup>. فمفهوم الاستمرارية واسع بكثير، حيث يتعلق بالتنظيم السياسي والوظيفة القانونية، فهو من جهة امتداد لاستمرارية الدولة في كل

<sup>1</sup>Larousse de poche, Op.Cit., p. 123.

<sup>2</sup> - L. Duguit, "Traité de droit constitutionnel", T. 2, Fontemoing, 1928, p. 61.

مؤسساتها السياسية، (إدارة عامة، جيش، قضاء، مواصلات، بريد، صحة، نقل...) فهو يفوق فكرة ارضاء المستهلك ليشمل فكرة المحافظة على النظام العام ودوام هذه الحالة<sup>1</sup>.

وأكثر من ذلك فهذا المبدأ دستوري يمكن استنتاجه من عدة أحكام أساسية، خاصة ما جاء في المادة 12 من دستور 1996 التي تشير إلى ممارسة السيادة على كل الإقليم والتي تعني ضمناً استمرارية الدولة في جانبها الجغرافي، والمادة 13 من نفس الدستور والخاصة بالمحافظة على وحدة الإقليم التي يمكن من خلالها استنتاج فكرة الاستمرارية في الأساس القانوني للدولة والمادة 178 من نفس الدستور والتي تعبر ضمناً على ضرورة استمرار الدولة مشيرة إلى عدم المساس ببعض المبادئ الأساسية لها، كمنع المساس بالنظام الجمهوري والديمقراطي أيضاً وعدم السماح بتغيير النظام الديني الإسلامي واللغة العربية والحريات الأساسية وحقوق الإنسان، وأخيراً سلامة التراب.

فالدولة بناء وعدم إنهائه يحولها إلى أطلال، فهي فكرة إذا تفهقت اعتبرت قانونياً منعدمة الأهلية، وإذا تقدمت نضجت واقتربت من الصواب في التصرف أكثر فأكثر دون ملل، ولاسيما إذا علمنا أنّ لفظ الفكرة يحوي في معناه ضرورة المنافسة وما المجتمع الدولي إلا عبارة عن أفكار.

يعتبر القضاء الدستوري أنّ استمرارية الحياة الوطنية هي من أهمّ المبادئ في النظام القانوني للدولة<sup>2</sup>. على أساس هذا المنطق يمكن بسهولة استنتاج تطور مبدأ استمرارية المرافق العامة.

القضاء الإداري بدوره ينهج نفس التفكير حيث قرر هذا المبدأ الأساسي في سير المرافق العامة وبدونه لا يكون للمبادئ الأخرى أي وجود قانوني حيث يعتبر من أهمّ المفاهيم السياسية التي تتمتع بقيمة دستورية. الاستمرارية بهذا المعنى السياسي تمنح الدولة ثقة كبيرة من طرف

<sup>1</sup> - J.P. Markus, " la continuité de l'Etat en droit public interne", R.D.P., 1999, p. 1067.

<sup>2</sup> - Conseil constitutionnel, N° 79-111, D.C. 30-12-1979, vote du budget, Rec. C.C.F., p.39.



الشعب، وتعبّر تطبيقيا على إمكانياتها في مواجهة الحالات غير المتوقعة، خاصة الظروف غير العادية.

#### ثانيا - مبدأ الاستمرارية ضرورة اجتماعية

بالإضافة إلى اعتباره مفهوما سياسيا نظرا لعلاقته الوثيقة بوضعية الدولة الحديثة وما يجب عليها من عمل لتحقيق طموحات الشعب، فهو أيضا ضرورة اجتماعية، أي حق المستهلك في السير العادي للمرفق العام دون تعطيل مهما كانت طبيعة هذا الأخير سياسي أو تقني. ولا يمكن أن تكون الأمور كذلك إلا إذا تميز هذا المبدأ بقاعدة الاطراد.

إضافة إلى هذا، هناك مرافق عامة مهمة في حياة الشخص ومن الواجب استمرارها، وتجد أساس كيانها في الدستور الذي يلزم إنشاءها واستمراريتها كالحق في التعليم المذكور في المادة 53 من دستور 1996، والحق في الرعاية الصحية المشار إليه في المادة 54 من نفس التشريع. هذه الحاجات كما نلاحظ تتطلب وجود واستمرارية مؤسسات عامة تقوم بتقديم هذه الخدمات. الوضع في الجزائر لا يزال بعيدا عن هذا الحجم حيث تتميز هذه الأجهزة بقدرة معنوية ضعيفة في القيام بنشاطاتها.

ويقتضي مبدأ الاستمرارية توفر جملة من الضمانات تعمل جميعا على تجسيده فيراض الواقع، ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع ومنها ما رسخه القضاء الإداري، وتتجلى هذه الضمانات في تنظيم ممارسة حق الاستقالة، وممارسة حق الإضراب، وسن قواعد خاصة لحماية أموال المرفق، وهي جميعا تمثل ضمانات تشريعية أي من صنع المشرع وهناك ضمانات أخرى كنظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة وهي من صنع القضاء، نفصل هذه الضمانات فيما يلي:

#### 1- الضمانات التشريعية

##### أ- تنظيم ممارسة حق الإضراب

يقصد بالإضراب توقف الأعوان العموميين في المرافق العمومية عن القيام بأعمالهم أو الامتناع عن أدائها لمدة معينة كوسيلة حمل الإدارة على تلبية مطالب مهنية معينة أو اجتماعية دون أن تتصرف نيّتهم إلى ترك العمل نهائياً. وللإضراب نتائج بالغة الخطورة على سير العمل في المرفق العام وقد تتعدى نتائجه إلى الإضرار بالحياة الاقتصادية والأمن في الدولة وليس هناك موقف موحد بشأن الإضراب، ومدى تحريمه فهناك من الدول التي تسمح به في نطاق ضيق، غير أن أغلب الدول تحرمه وتعاقب عليه ضماناً ل دوام استمرار المرافق العامة<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد جاء في المادة 20 من دستور 1963م بأن حق الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون، وعندما صدر القانون الأساسي للوظيفة العامة في الثاني من شهر جوان 1966م، لم يشر بيان أسبابه ولا أحكامه إلى حق الإضراب وذات المسلك نراه في الأمر رقم 71-74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات الذي اكتفى بالإعلان عن مجموعة من الحقوق كالحق في الأجر والحق في المشاركة في التسيير والحق في الأرباح والتكوين والراحة، دون إشارة لحق الإضراب وهذا أمر طبيعي فرضته طبيعة المرحلة فلا يمكن أن يتصور أن العمال في ظل الفلسفة الاشتراكية هم من جهة رواد التنمية الاقتصادية ومن جهة أخرى يعترف لهم المشرع بحق الإضراب.

فجاء دستور 1976م ولم يفصح المؤسس فيه عن موقفه من حق الإضراب في القطاع العام الاقتصادي، سواء إداري أو اقتصادي واكتفت المادة 61 منه بالاعتراف بحق الإضراب في القطاع الخاص.

ولم تجز قواعد القانون الأساسي العام للعامل صراحة ممارسة حق الإضراب في القطاع العام الاقتصادي، بل أجازته وبصريح العبارة فقط في القطاع الخاص (المادة 21) تجسيدا للمبدأ الدستوري.

<sup>1</sup>C.E.F., 13-06-1980, Madame Bonjean, Rec. C.E.F., p. 274.

وحمل دستور 1989 ولأول مرة شيئاً جديداً بخصوص الإضراب تمثل في الاعتراف بممارسته في جميع القطاعات إلا ما استثني بنص خاص فنصت المادة 54 منه على أن الحق بالإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون ويمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو أن يجعل حدوداً لممارسته في ميادين الدفاع الوطني أو الأمن أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة العامة للمجتمع<sup>1</sup>.

وصدر بعده القانون رقم 02-90 وصدر بعده القانون رقم 02-90 المؤرخ في 06 فبراير 1990م، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991م، وتضمنت قواعده. كيفية ممارسة حق الإضراب وإجراءاته وآثاره، وأخيرا صدر الأمن 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، واعترفت المادة 36 منه للموظف بممارسة حق الإضراب في ظل التشريع المعمول به أي في ظل القانون 02-90 المعدل والمتمم.

يمنع اللجوء إلى الإضراب في ميادين الأنشطة الأساسية التي قد تعرض توقفها حياة أو أمن أو صحة المواطنين أو الاقتصاد الوطني للخطر.

وبهذه الصفة يمنع اللجوء إلى الإضراب على القضاة، الموظفين، المعيّنين بمرسوم أو الموظفين الذين يشغلون مناصب في الخارج، أعوان مصالح الأمن، الأعوان الميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية، أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية، الأعوان المدنيين العاملين في الجمارك عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون.<sup>2</sup>

#### ب- القيود الواردة على ممارسة حق الإضراب

<sup>1</sup> براهيم الشافعي، "المرافق العامة على ضوء الدستور الجديد"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات في القانون العام المعمق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، ص 85.

<sup>2</sup> براهيم الشافعي، المرجع السابق، ص 85.

قد ينجم عن الإضراب عواقب وخيمة يعود بالسوء على المنتفع بالدرجة الأولى لذا وجب أن يسعى المشرع إلى ضبط ممارسة حق الإضراب بقيود إجرائية تحول دون تعسف الجهة القائمة به، كما أنه بإمكان المشرع ولأسباب موضوعية أن يمنع ممارسة هذا الحق في قطاعات معينة، يمكن إجمال أهم هذه القيود فيما يلي:

- **عقد اجتماعات دورية:** درئاً للخلافات الجماعية التي قد تسود داخل الإدارات العمومية أوجب المشرع بمقتضى المادة 15 من القانون 90-02 إجراء اجتماعات دورية بين ممثلي العمل وممثلي الإدارة المستخدمة، بهدف عرض الإشكالات المطروحة، وإيجاد حل لها كآليات الوقاية من المنازعات الجماعية.

- **رفع الخلافات إلى الجهات الوصية:** إذا اختلف الطرفان في حل المسائل المدروسة أو بعضها يرفع ممثلو العمال أهم المسائل المختلف بشأنها إلى السلطات الإدارية المختصة على مستوى الولاية، وإذا كان الخلاف يكتسي طابعاً جوهرياً 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 حولها.

- **إحالة الخلاف على مجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء:** أعلنت المادة 21 من القانون 90-02 عن ميلاد مجلس متساوي الأعضاء يتكون من الإدارة وممثلي العمل، يوضع تحت السلطة المكلفة بالوظيفة العامة، وهو عبارة عن جهاز مصالحة في مجال منازعات العمل.

- **موافقة جماعة العمل:** إذا كان الإضراب حقاً دستورياً فإن ممارسته تخضع لجملة من الضوابط يأتي على رأسها موافقة جماعة العمل على اللجوء للإضراب، وهذا لا يتم إلا بعقد جمعية في مواقع العمل تضم نصف عدد العمال على الأقل ويبيت في هذا الأمر عن طريق الاقتراع السري.

- الإشعار المسبق: ويتمثل في أجل محدد لا يقل عن ثمانية أيام يتم الاتفاق عليه مفاوضة بين أطراف الخلاف وينجم عن انتهائه الدخول في الإضراب، وقد أوجب القانون إيداع الإشعار بالإضراب لدى المستخدم مع إعلام مفتشية العمل.
- اتخاذ إجراءات المحافظة على الممتلكات: إن اللجوء للإضراب لا يعني هجر الإدارة المستخدمة ومواقع العمل هجراً جماعياً، بل يلزم العمل باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على ممتلكات الإدارة المستخدمة، وهذا من باب تطبيق مبدأ الاستمرارية.
- ضمان الحد الأدنى للخدمة: وهذا تجسيدا لمبدأ سير المرفق العامة بانتظام واطراد.
- إمكانية اللجوء للتسخير: يمكن أن يأمر بتسخير العمال المضربين في الهيئات أو الإدارات العمومية أو المؤسسات بغرض أداء أعمال ضرورية لضمان استمرار بعض الحاجات الضرورية.

### ج- تنظيم ممارسة حق الاستقالة

- إذا كان من حق الموظف أن يستقيل من عمله بالمرفق العام، فإنه ليس من حقه أن يترك ويتخلى عن أداء مهامه فجأة كما يشاء وبدون إجراءات<sup>1</sup>.
- وسعيًا منه لضمان استمرارية المرافق العامة ينص قانون الوظيف العمومي على مجموعة من القيود والشروط تنظم الاستقالة تتمثل فيما يلي:
- تقديم طلب الاستقالة في شكل كتابي إلى السلطة صاحبة التعيين.
- بقاء الموظف ملزماً بتأدية الواجبات المرتبطة بمهامه حتى صدور قرار قبول الاستقالة خلال مدة 03 أشهر، يمكن تمديدها إلى فترة إضافية أقصاها 6 أشهر.
- اعتبار التوقف عن الخدمة فجأة وبدون مراعاة الإجراءات القانونية خطأ مهني جسيم، بسبب إهمال المنصب.

<sup>1</sup> شرفي صافية، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الانشاء الى الإلغاء، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، ص53.

وأحسن المشرع عندما اعتبر الاستقالة حقًا وهذا ما نصت عليه المادة 93 من القانون الأساسي العام للعامل وأكدت المواد من 133 وما بعدها من القانون الأساسي النموذجي للعمال والمؤسسات والإدارات العامة لسنة 1985، وتبدو الحكمة في الاعتراف بالاستقالة كحق أن إلزام الموظف بالعمل لحساب المؤسسة المستخدمة رغم إرادته يشكل صورة من صور المساس بحرية العمل، والتي بات معترف بها في سائر التشريعات الحديثة.

ورجوعا للأمر 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العامة الجديد نجده لم يورد الاستقالة تحت عنوان حقوق الموظف وإنما ورد ذكرها في الباب العاشر تحت عنوان إنهاء الخدمة، وإن كانت المادة 217 من الأمر المذكور قد اعترفت بصريح العبارة أن الاستقالة حق للموظف يمارسه ضمن إطار القانون وأكدت المادة 218 و219 على وجوب تقديم طلب كتابي يعبر فيه الموظف عن رغبته في قطع العلاقة الوظيفية يرسل عن طريق السلم الإداري للسلطة المخولة بصلاحيات التعيين، ويلزم بالاستمرار في أداء عمله إلى غاية صدور القرار، ومتى قبلت الاستقالة فلا مجال للتراجع فيها.<sup>1</sup>

#### د- عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام

خلافًا للقاعدة العامة التي تجيز الحجز على أموال المدين الذي يتمتع عن الوفاء بديونه لا يجوز الحجز على أموال المرافق العامة، وفاء لما يتقرر للغير من ديون في مواجهتها لما يترتب على ذلك من تعطيل للخدمات التي تؤديها.

فمن أجل أداء المرافق العامة لمهامها تلبية لاحتياجات الجمهور، أضفى المشرع حماية خاصة ومتميزة على أملاك وأموال الإدارات العامة سواء كانت حماية مدنية أو جنائية.

**الحماية المدنية:** تنص المادة 689 من القانون المدني على ما يلي: << لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها، أو تملكها بالتقادم غير أن القوانين التي تخصص هذه الأموال لإحدى

<sup>1</sup>شرفي صافية، المرجع السابق، ص 54.

المؤسسات المشار إليها في المادة 688 تحدد شروط إدارتها، وعند الاقتضاء شروط عدم التصرف فيها.

**الحماية الجنائية:** يفرض القانون الجنائي عقوبات مشددة على كل مساس بأموال وأملاك المرافق العامة، خاصة إذا كانت ماسة بالاقتصاد الوطني.

### ثانيا- الضمانات القضائية

لقد ساهم القضاء الإداري في فرنسا مساهمة كبيرة في إظهار النظريات التي تخدم مبدأ حسن سير المرفق بانتظام واطراد ويتجلى ذلك خاصة في نظرية الظروف الطارئة ونظرية الموظف الفعلي<sup>1</sup>.

**1- نظرية الظروف الطارئة:** تفترض نظرية الظروف الطارئة أنه إذا وقعت حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد إبرام العقد وأثناء تنفيذه وخارجة عن إرادة المتعاقد وكان من شأنها أن تؤدي إلى إلحاق خسائر غير مألوفة وإرهاق المتعاقد مع الإدارة، فإن للإدارة أن تتفق مع المتعاقد على تعديل العقد وتنفيذه بطريقة تخفف من إرهاق المتعاقد، ويتحمل بعض عبئ هذا الإرهاق بالقدر الذي يمكن المتعاقد من الاستمرار بتنفيذ العقد فإن لم يحصل هذا الاتفاق فإن للقضاء أن يحكم بتعويض المتعاقد تعويضاً نسبياً.

وهذه النظرية من خلق مجلس الدولة الفرنسي، أقرها خروجاً على الأصل في عقود القانون الخاص التي تقوم على قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة وللحيلولة دون توقف المتعاقد مع الإدارة عن تنفيذ التزاماته وتعطيل المرافق العامة.

**2- نظرية الموظف الفعلي:** ضماناً لمبدأ استمرارية الخدمة العامة صاغ القضاء الفرنسي نظرية الموظف الفعلي، وهذا لتحقيق المقصد بالنسبة بنظرية الظروف الطارئة، والموظف الفعلي شخص يمارس اختصاصاً إدارياً معيناً رغم وجود عيب جسيم في قرار تعيين شغله لهذه الوظيفة أو لعدم صدور قرار التعيين.

<sup>1</sup> السيد علي سعيد، أسس وقواعد القانون الإداري، القاهرة، مصر، دار الكتاب الحديث، 2009م، ص 43

وتقتضي مبادئ القانون إلغاء جميع تصرفاته لأنها صادرة من شخص غير مختص غير أن القضاء وسعياً منه عدم ارتباك أداء الخدمات العامة بانتظام وإطراد أضفى مشروعيتها على هذه الأعمال.

### المطلب الثاني: مبدأ التكيف المستمر.

إن نطاق مبدأ تكيف المرفق العام يمس القواعد والأركان الأساسية التي تقوم عليها المرافق، إلى جانب تكيف اللوائح والأنظمة والأساليب التي ينتهجها في الإدارة والتسيير، وتكيف وسائل الإدارة القانونية مع متطلبات التغيير والتطور.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: مفهوم المبدأ.

ومن أهم تطبيقات مبدأ التكيف أن قواعد المرفق وأساليب التسيير والأنظمة اللوائح التي تنظمه والقرارات والعقود الإدارية تكون قابلة للتغيير والتطور، ويمكن أن تصل في بعض الأحيان إلى حد الإلغاء الكلي لها، أو وضع حد نهائي لحياة المرفق العام وذلك بسبب المستجدات والظروف المتغيرة، ولا يكمن أن تبرر تلك التعديلات أو التغييرات إلا في إطار المصلحة العامة.

وإن التكيف مع الظروف والمستجدات يحتم على المرفق العام التغيير استجابة للظروف،<sup>2</sup> فلإدارة الحق بأن تغير أساليب سير المرافق وفقاً للمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية،<sup>3</sup> ولهذا كان من الطبيعي أن يباح للسلطة العامة المختصة بتعديل الأساليب

<sup>1</sup> السيد علي سعيد، المرجع السابق، ص 44.

<sup>2</sup> -الطهراوي هاني علي، القانون الإداري "التنظيم والنشاط الإداري"، عمان، الأردن، دار الثقافة، الطبعة الأولى من الإصدار الرابع، 2009م.

<sup>3</sup> -المناعسة أسامة أحمد، الزعبي جلال، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، الأردن، دار الثقافة، 2013م. ص50



المقررة للمرافق العامة في كل وقت تحقيقا للمصلحة العامة، وذلك أن الإدارة تعمل في تنظيمها للمرافق العامة للوصول إلى تشغيلها بأكمل كفاءة ممكنة في ظل الظروف القائمة.<sup>1</sup>

والتغيير في أسلوب إدارة وتسيير المرفق العام نحو التسيير العمومي الجديد، يتلخص في تبني القطاع العام ممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص، والتركيز على الكفاءة والفعالية والانتقال من التحكم بالمدخلات والإجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات، وتفويض الصلاحيات والسلطات وتقليص دور الدولة، والتركيز على الرقابة وتشجيع المنافسة ووضع معايير واضحة لقياس الأداء.<sup>2</sup>

قد يكون تغيير أسلوب الإدارة والتسيير كلياً أو جزئياً، كما قد يتناول التغيير نشاط المرفق أو نوع الخدمة وجودتها ونطاقها ومصدرها وكميتها، فليس هناك من يحول دون قيام الإدارة العامة بتغيير ذلك، نظراً لما تتمتع به من سلطة تقديرية وإعمالاً لمبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور.

### الفرع الثاني: نتائج تطبيق المبدأ التكيف المستمر.

من الضروري بشكل مؤكد أن تكون قواعد المرفق العام قادرة على تطوير الخدمة العامة وفق للمتغيرات التي تؤثر على المصلحة العامة، فالإدارة العامة القائمة بتلك المهام هي التي تكون قادرة على تعديل القواعد الخاصة بالمرفق من جانب منفرد.<sup>3</sup>

حتى تستمر المرافق العامة بأداء الخدمات للمرتفقين بالشكل المناسب، عليها الالتزام بالتعليمات والقواعد والمبادئ التي من شأنها ضبط سير المرفق بالطريقة التي تضمن تحقيق ذلك، ومن بين ذلك تكيف النشاط المقدم مع الوقائع والظروف المتنوعة، ولا يتأتى ذلك إلا بإعمال مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير والتطور.

<sup>1</sup>-السيسي صلاح الدين حسن، تطور إدارة الشركات لتحقيق إدارة الجودة الشاملة، مصر، دار الكتاب الحديث، 2011م.ص

<sup>2</sup>-سيبوني عبد الله عبد الغني، النظرية العامة في القانون الإداري دراسة مقارنة، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 2002م.

<sup>3</sup>-كنعان نواف، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار الثقافة، الكتاب الأول، 2006م.

من نتائج أعمال مبدأ التكيف، التغيير والتطور في قواعد المرافق العامة وكذا تغيير أساليب إدارة وتسيير المرفق العام، إلى جانب التغيير والتطور في الأنظمة والقوانين واللوائح الخاصة بالمرفق العام.

كل تجمع بشري في مكان أو زمان معين بحاجة إلى أجهزة وهيئات تقدم الخدمات العامة له؛ وذلك لعجز الأفراد عن تقديمها، فحتمية التطور وإصلاح وتحسين خدمات تلك الأجهزة والهيئات يعد من أولويات الدولة والمجتمع؛ نظرا لانتشار ظاهرة الفساد والبيروقراطية وغيرها من الأمور السلبية التي تؤثر على المواطن وعلى المجتمع، فالتحسين والإصلاح أهمية متميزة وكبيرة في النهوض بالمرافق العامة في أنحاء العالم.

دعت الحاجة إلى إصلاح وتحسين وتطوير المرافق العامة حتى يتحقق الرقي بالمصلحة العامة للسكان، من خلال رفع كفاءة وفعالية تلك المرافق؛ نظرا لفرض المتغيرات والتحولات والمستجدات التي تستدعي مواكبة تلك التطورات حتى تتحقق أقصى غايات الخدمات العمومية، والقضاء على أوج مظاهر الفساد والتسيب.

إنّ الاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع العوامل والمستجدات، وتأقلم نظام تقديم الخدمة العمومية مع تطور الحاجات العامة، وتحسين الخدمة العمومية وإصلاحها، من شأنه أن يحفز أعمال الأنماط الجديدة والحديثة في إعادة وتغيير تصميم الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري في الدولة.

بعد تجاوز الإنسان المراحل المتعددة عبر الزمن، ابتداء من ثورة الطين، إلى الانتقال إلى الثورة الصناعية التي قفزت بالعالم نحو الازدهار الاقتصادي والنمو في القرن التاسع عشر والقرن العشرين وأوائل القرن الواحد والعشرين، بيد أن الأمر قد تغير بشكل هائل؛ نظرا لظهور ثورة التكنولوجيا والاتصالات.

تمر البشرية بجملة من التحديات لا سيما في بداية القرن الحالي؛ سواء ما تعلق بالأمور الاقتصادية والاجتماعية أو التقنية التكنولوجية، وتعد الإدارة العامة الإلكترونية من مفرزات هذا

التحول وهذا التحدي الذي أفرز ضرورة ملحة إلى الحذو نحوها؛ نظرا للمزايا المتنوعة التي تحققها<sup>1</sup>.

بذلت أغلب حكومات العالم الوسع إلى وضع برامج واستراتيجيات للتأقلم والتكيف مع التقنيات التكنولوجية الحديثة وامتلاكها وتطويرها لا سيما داخل المرافق والمؤسسات العامة؛ بهدف تسهيل وتحسين جودة الخدمات العمومية للمرتفقين داخل المجتمع، فعد ذلك حتمية يفرضها الاندماج في الاقتصاد الدولي والعالم بأسره، وتمليها المنظمات والمؤسسات الوطنية والدولية للرفي بالإنسان<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: آثار المبدأ التكيف المستمر.

تعزير كفاءة وتقوية قدرات المرافق العامة، وتكريس الشفافية بين الإدارة والمواطن، وترسيخ مبادئ الحكامة في التسيير العمومي، وتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين البنية التحتية للمرافق والجودة والاعتماد على التكنولوجيا المتطورة وتقنيات التواصل في تقديم الخدمات.

إن من أهم أهداف تحسين الخدمات العمومية في المرافق والمؤسسات العامة تحقيق الصالح العام، وذلك من خلال القيام برفع مستوى كفاءة المرافق والمؤسسات العامة بغض النظر عن طبيعة النشاط الممارس، والحد من الفساد بكافة أنواعه وصوره، لذا سوف نوجز أهم أهداف تحسين الخدمات العمومية بشكل عام على النحو التالي:

<sup>1</sup> الندوة الوطنية حول موضوع الجودة في الإدارة العامة دعامة لنجاعة وفعالية المرفق العام، تنظيم وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، بتاريخ 11 يونيو 2014، بمقر المدرسة الوطنية للإدارة، مؤسسة وسيط المملكة المغربية، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية للمعلومات، الرابط: [www.mediateur.ma](http://www.mediateur.ma)

<sup>2</sup> عبد الحكيم حطاش، دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطن CRM، دراسة تقييمية لمشروع الجزائر الإلكترونية 2111، (أطروحة دكتوراه)، تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 10، 4102-4103، ص 60

- جعل الإدارة العامة تتفاعل وتندمج مع المحيط العام المواطنين، والقدرة على تحقيق ترابط متميز معهم<sup>1</sup>، بمعنى تقريب الإدارة من المواطن وسدّ الفجوات المتعددة التيارات تبنت بمفاهيم الفساد والبيروقراطية.
- العمل على تكريس وتحديث العمل وفق العوامل والظروف المتغيرة، إلى جانب التوسع في مجالات التطوير والتدريب (تكوين الموظفين)، وهذا ما تناولناه سابقا.
- مواجهة التحديات والمعوقات والظروف المتعددة والمختلفة زمانا ومكانا، والتي تعاني منها كثير من المرافق العامة، والتغلب عليها سواء ما تعلق منها على سبيل المثال بالأمور الاجتماعية والاقتصادية والإدارية وغيرها، من خلال اقتراح الحلول المناسبة والملائمة، وتطبيقها عمليا، فمثلا من التحديات التي تواجه العالم بأسره أزمة فيروس كورونا (كوفيد 19)، فكان لزاما التغلب على توقف نشاط المرفق العام، وجعل ذلك النشاط مستمرا مواكبا للظروف التي طرأت متكيف معها، من خلال استخدام التقنيات وتقديم الخدمات عن بعد.<sup>2</sup>
- وضع ثلة من الخطط الاستراتيجية الشاملة للنهوض بواقع المرافق من خلال تحسينها بشكل مستمر للرقى بها، من خلال تطبيق مبادئ ومرتكزات إدارة الجودة الشاملة في المرافق العمومية على نحو يحقق النهوض بالخدمات على مستوى رفيع.
- تعديل وتطوير أساليب الإدارة في علاج المشاكل التي قد تواجهها، وذلك يتم عن طريق تطوير قيادات قادرة على الإبداع والتقدم والرقى بالخدمة العمومية، وذلك يعد من مفرزات ومظاهر مبدأ التكيف والتأقلم، والتي تناولناها سابقا.

<sup>1</sup>M.AbderrahimHassia,Ameliore al relationentre L'administration Les citoyens :un impertifdemocratique, séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration unidemmed,commissioneuropeenne pour la democratie par le droit commission de venise

<sup>2</sup>بواشري أمينة، سالم بركاهم،الإصلاح الإداري في الجزائر عرض تجربة مرفق العدالة، المجلة العلمية، جامعة الجزائر، المجلد السادس، العدد الحادي عشر، جانفي 2013، ص412

- تطوير وتنمية قدرات المرافق والمؤسسات العامة في الدولة، بتسخير أنجع الوسائل العلمية والفنية والإدارية من أجل رفع كفاءة تلك المرافق والمؤسسات، بغض النظر عن النشاط التي تمارسه، ليسود بذلك مفهوم الدولة الحديثة.<sup>1</sup>

- تبني الأنماط الجديدة والحديثة في إعادة تصميم الهياكل التنظيمية للأجهزة الإدارية في الدولة، لتحقيق الاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور؛ لمواكبتها وتكيفها مع الظروف والأزمات، إلى جانب وضع الآليات الفعالة والدقيقة لاكتشاف مواطن الخلل في كل مجالات الحياة العامة.<sup>2</sup>

تتبنى المؤسسات الجامعية تحسين الخدمة العمومية وتبسيط الإجراءات الإدارية.<sup>3</sup>

- تطوير نظم العمليات في المرافق العامة لتتوافق مع المعايير العالمية، وتعميم أفضل الممارسات الإدارية وتطبيق أساليب العمل المناسبة والمتطورة في تقديم الخدمات للمرتفقين.

- الكفاءة والنجاعة والشفافية والمسائلة والعدالة، يجب أن تكون من أبرز أهداف الإدارة العمومية قبل وأثناء وبعد أداء الخدمات.

- إن إصلاح وتحسين الخدمات العامة، لا يكون بضخم حجم المرافق، وإنما بفعاليتها وإصلاحها فعليا لا نظريا، وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

إعادة هيكلة المرافق العمومية، وتطبيق وتعميم استخدام الإدارة الإلكترونية في مختلف أعمال المرافق العمومية، وهذا يعد من أوجه تطبيق مبدأ التكيف.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> صلاح الدين حسن السيسي، تطور إدارة الشركات لتحقيق إدارة الجودة الشاملة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2001، ص23.

<sup>2</sup> يمينة مهديد، التوجه نحو إدارة الجودة الشاملة كآلية لعصرنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر - الخدمات الصحية العمومية نموذجا، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، العدد الثامن، ديسمبر 2013.

<sup>3</sup> لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012، ص51.

<sup>4</sup> مجبور فايزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2005، ص54.



# الفصل الثاني

آليات تكريس مبادئ تسيير المرافق

العمومية في الجزائر

الفصل الثاني: آليات تكريس مبادئ تسيير المرافق العمومية في الجزائر.

الحياد بمفهومه الواسع، يمكن استعماله في عدة أنظمة ومجالات على مختلف طبيعتها حيث يتميز بالمرونة الضرورية لتطابق مع عدة مفاهيم أخرى وخاصة الإدارة العامة الملتزمة مع نضوج الفكر الشعب.

المبحث الأول: الآليات القانونية المكرسة لمبادئ تسيير المرافق العمومية.

المطلب الأول: الآليات القانونية لمبادئ تسيير المرافق

الفرع الأول: الالتزام بتعليق القرارات الإدارية.

تقضي القاعدة العامة بأن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية ما لم يلزمها نص قانوني بذلك، ويستند هذا المبدأ إلى اعتبارات منها ما يتعلق بفاعلية النشاط الإداري ومنها ما يرتبط ببعض الأفكار المستمدة من القرارات الإدارية.

أولاً- مضمون مبدأ عدم تسبب القرارات الإدارية

إن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك، أي أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح في صلب قراراتها الإدارية عن أسباب إصدارها ما لم يلزمها القانون بذلك، وعليه يعتبر التسبب هو الاستثناء وعدم التسبب هو الأصل وإذا كان لا يجوز للإدارة إعفاء نفسها من التسبب حين تكون ملزمة بذلك فإنها تستطيع أن تقوم به إذا كان اختيارياً.<sup>1</sup>

ثانياً- تبرير المبدأ

يستمد المبدأ تبريره من طبيعة النشاط الإداري وخصوصية القرار الإداري.

أ- المبررات الخاصة بسير النشاط الإداري:

يرى أنصار هذا المبدأ أن عدم تسبب القرارات الإدارية يكفل فاعلية النشاط الإداري، وأن العمل على تسهيل أداء هذا النشاط والمحافظة على سرية عنصران هامين لضمان الفاعلية، وعليه فإن التسبب يشل النشاط الإداري من جهة ويتنافى مع سرية العمل الإداري من جهة ثانية.

<sup>1</sup>بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2006-2007، ص 45.



يؤدي تسبب القرارات الإدارية إلى زيادة عبء العمل الإداري على عاتق الإدارة، لأن كتابة الأسباب في القرار من شأنه إلقاء عبء لا تقوى الإدارة على حمله ويتطلب مجهودا ووقتا، كما يؤدي إلى تعقيد في الإجراءات الإدارية وبطء في النشاط الإداري وزيادة في الدعاوى أمام القضاء الإداري استنادا إلى الإخلال بالتسبيب.

تمسك الإدارة بقاعدة سرية والتي تعطيها الصلاحية في مواجهة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني المعنية بقراراتها ما دامت هذه القرارات ما زالت بعيدة عن القضاء، كما أن السرية بالنسبة للإدارة تعني الفاعلية والاستقلال، فلا يجوز أن تكون الإدارة مجرد بيت من زجاج مكشوفة لكافة الأفراد، كما أن السرية تعني حرية اتخاذ القرارات الإدارية وتضمن السير العادي والفعال للمرافق العامة، لأن التسبيب قد يؤدي إلى الكشف عن معلومات يجب الاحتفاظ بسريتها.

#### ب- المبررات الخاصة بمفهوم القرار الإداري

إن مبررات قاعدة عدم تسبب القرارات الإدارية تعود أيضا إلى اعتبارات مستمدة من مفهوم القرار الإداري.

نص القانون الفرنسي على استثناءات تعفى فيها الإدارة من تسبب قراراتها حيث قرر عدم إلزامية التسبيب بالنسبة لـ:

- القرارات المستعجلة أي الصادرة في حالة الاستعجال المطلق، غير أنه يمكن لذوي الشأن الطلب من الإدارة تبليغهم بأسباب القرار خلال مدة الطعن القضائي، وهنا تمنح الإدارة أجل شهرين من تاريخ الطلب طبقا للفقرة الأولى المادة 04 من القانون رقم 587-79 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية.

- القرارات المتصلة بالسر المهني وبالأسرار الطبية والدفاع الوطني طبقا للفقرة الثانية من المادة 04 من القانون رقم 587-79 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية.<sup>1</sup>

- القرارات الضمنية بالرفض غير أنه يمكن لصاحب الشأن خلال مدة شهرين من القرار الضمني بالرفض أن يطلب من الإدارة إبلاغه بالأسباب، وعلى الإدارة أن تجيبه خلال الشهر التالي لطلبه طبقا لنص المادة 05 من القانون 587-79 المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية.

<sup>1</sup>بوحفص سيدي محمد، نفس المرجع، ص 47.

- القرارات التنظيمية والقرارات المختلطة لأن المشرع في المادة الأولى حدد القرارات الفردية فقط بخصوص تسيير الإدارة لقراراتها الإدارية.

بالرجوع إلى نص المادة 03 من القانون 587-79 بشأن تسبب القرارات الإدارية في فرنسا نجدها تضمنت الشروط القانونية للتسبب الصحيح، والتي من خلالها تتحقق الموازنة بين اعتبارين هما:

- تحقيق التسبب لفوائده بحيث لا يكون مجرد شكلية جوفاء.

- عدم إقبال كاهل الإدارة العامة بشروط شكلية مبالغ فيها مما يهدد فاعلية النشاط الإداري.

وعليه هناك شروط خارجية للتسبب وشروط داخلية له أو كما يرى البعض هناك شروط شكلية وأخرى موضوعية، وهذا ما سنبينه على النحو التالي:

يجب أن يكون التسبب مباشرا أو متزامنا للقرار الإداري أي معاصرا له، يقصد بالتسبب المباشر أن يتضمن القرار ذاته بيان الأسباب القانونية والواقعية التي استند إليها، وبعبارة أخرى يكون التسبب مباشرا حين يحتوي القرار على أسبابه في صلبه، وعليه لا يمكن تصور هذا النوع في القرار الشفوي إذ يشترط أن يكون التسبب مكتوبا مع استبعاد التسبب بالإحالة، حيث تضمنت المادة الثالثة من القانون الفرنسي رقم 587-79 النص على أن يكون التسبب الذي يفرضه القانون مكتوبا.<sup>1</sup>

يعتبر التسبب المباشر والتسبب بالإحالة شيئا متناقضان تماما، لذا فالتسبب المباشر يستبعد فكرة التسبب بالإحالة حيث يقصد بالتسبب بالإحالة قيام مصدر القرار بذكر أسباب القرار في وثيقة أخرى غير وثيقة القرار، أي عدم ذكر الأسباب في صلب القرار حيث رفض مجلس الدولة الفرنسي تخلف التسبب المعاصر للقرار فرضه للإدارة لاصطناع أسباب غير حقيقية لقرارها، لذا فالتسبب المعاصر يقطع الطريق أمام الإدارة لاصطناع الأسباب.

يجب أن يتضمن تسبب القرارات الإدارية عناصر معينة وأن يكون محددا وملابسا.

ينبغي على مصدر القرار شرحه وتبريره وتبيان أسبابه للمخاطبين به، ونقصد هنا بالأسباب القانونية أو الواقعية وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون الفرنسي رقم 79-587.

<sup>1</sup>ابوخص سيدي محمد، نفس المرجع، ص 48.

كما ينبغي أن يكون التسبب كافيا تجمع فيه الإدارة جميع الاعتبارات القانونية والواقعية، ويجب أن يتضمن عنصر الاستدلال الذي يمثل حلقة وصل بين الاعتبارات القانونية والواقعية في القرار.

يجب أن يحدد مصدر القرار الأسباب القانونية التي استند إليها والتي تشكل الأساس القانوني للقرار، والمتمثلة في النصوص القانونية والتنظيمية أو المبادئ العامة للقانون والتي قصد مصدر القرار تطبيقها على حالة المخاطب بالقرار.

العناصر الواقعية "تلك الاعتبارات المتعلقة بالواقع والتي تتحدد بها الجوانب الأساسية لمركز ذي شأن، والتي يؤدي وضعها في الحسبان إلى إصدار القرار".  
إذا كان تحديد العناصر القانونية ضروريا إلا أنه ليس كافيا، إذ يجب بيان العناصر المادية أيضا فلا يجوز في إطار التسبب الاكتفاء بتوضيح النص القانوني المستند إليه، دون توضيح وتحديد العناصر الواقعية التي استند إليها هذا القرار.

يترتب على الإخلال بشروط التسبب الإلزامي جعل القرار الإداري غير مشروع وباطل، حيث نص المشرع المغربي في المادة الأولى من القانون 01-03 على هذا الجراء، "تلتزم إدارات الدولة والجماعات المحلية...بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية الصادرة لغير فائدة المعنى المشار إليها في المادة الثانية بعده تحت طائلة عدم الشرعية...".<sup>1</sup>  
ينصب جزاء عدم شرعية القرار الذي لم تحترم فيه شروط التسبب أو يتخلف فيه التسبب، بالرغم من إلزاميته على عيب الشكل باعتباره وجها من أوجه الإلغاء، لأنه عيب جوهري يؤدي تخلفه إلى إبطال القرار الإداري، غير أن هذا الإبطال لا يمنع الإدارة من إصدار القرار من جديد معتمدة فيه على الأسباب الكافية، غير أن القرار الجديد لا يترتب آثاره من تاريخ صدور القرار الأول الباطل، وإنما من تاريخ صدوره هو يسري القرار الجديد بأثر فوري فلا يطبق على الوقائع السابقة.

**الفرع الثاني: التصريح بالامتلاكات.**

**أولا- تعريف التصريح بالامتلاكات.**

من بين أهم التعريفات للتصريح بالامتلاكات التي جاء بها بعض الباحثين في مجال القانون هو "آلية تسعى إلى متابعة الذمة المالية للموظف العام، بغية التحقق من التغيرات التي

<sup>1</sup>بوحفص سيدي محمد، نفس المرجع، ص 48.

قد تطرأ عليها خلال المسار الوظيفي للموظف، ولتضع حدا لأي ممارسة من شأنها أن تحقق الثراء السريع الذي يشكل سببا في التورط في إحدى جرائم الفساد".

أما فيما يخص المشرع الجزائري فإنه لم يعرف آلية التصريح بالامتلاكات، بل اكتفى بإعطاء تعريف للامتلاكات في الأمر 06-01 من خلال فقرة (و) بأنها "الموجودات بكل أنواعها سواء أكانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها".

وعلى اعتبار التصريح بالامتلاكات إجراء يخص الموظفين العموميين، وحسب التعريف المذكور في الفقرة (ب) من المادة 02 القانون 06-01 السالف الذكر، فإن الجمع بين التعريف الفقهي للتصريح بالامتلاكات وكذا التعريف القانوني للموظفين والامتلاكات الواردين في الأمر 06-01 المذكور أعلاه، فإن التصريح بالامتلاكات حسب وجهة نظرنا يقصد به "آلية تسعى إلى متابعة الذمة المالية للموظف حسب ما هو معرف في قانون الفساد، بهدف الوقاية من الثراء السريع وغير المشروع لهذا الأخير بمناسبة قيامه بمهامه الوظيفية"<sup>1</sup>.

#### ثانيا- الأساس القانوني لآلية التصريح بالامتلاكات.

لم تتضمن الدساتير الجزائرية المتعاقبة للدولة الجزائرية إشارة صريحة لآلية التصريح بالامتلاكات، حيث اكتفت بالإشارة إلى هذا الإجراء في الشروط الواجب توافرها في ملف الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، حيث جعل الدستور الجزائري لسنة 1996م المعدل والمتمم هذا الإجراء إلزاميا لقبول ملف الترشيح حسب المادة 87 منه.

أما على المستوى التشريعي فيعتبر أول نص قانوني عالج مسألة التصريح بالامتلاكات في الجزائر، الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 يناير 1997م المتعلق بالتصريح بالامتلاكات، حيث يتكون هذا الأخير من 19 مادة قانونية تتعلق بالأشخاص المكلفين بالتصريح بالامتلاكات، وكذا اللجنة المختصة قانونا بتنفيذ هذا الإجراء، ولأحكام الجزائية في حالة مخالفة هذا الإجراء إلا أن هذا القانون لم يعمر إلا تسع سنوات، ليصدر بعده الأمر رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته السالف الذكر، ليصبح هذا الأخير الإطار العام لتنظيمية عديدة تطبيقا للقانون 06-01 السالف الذكر في هذا المجال.

<sup>1</sup>بوحفص سيدي محمد، نفس المرجع السابق، ص 67.

### ثالثا- الأشخاص المكفون بالتصريح بالامتلاكات.

يتعلق الفساد الإداري بالانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية، والتي تصدر عن الموظف المكلف بخدمة عامة أثناء تأدية المهام لهذا حدد المشرع الجزائري في القانون 06-01 سالف الذكر، نطاق تطبيق إجراء التصريح بالامتلاكات من حيث الأشخاص على الموظفين العموميين كما هم معرفين في المادة الثانية من نفس القانون المذكور أعلاه، وبالتالي يمكن التعرض للأشخاص المكلفين بالامتلاكات حسب التقسيم التالي:

#### أ- الأشخاص التابعون للسلطة التنفيذية

ونعني بالأمر هنا كلا من رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة أي الأشخاص أصحاب المناصب القيادية في الدولة، كما يشمل الأمر أصحاب المناصب والوظائف العليا كما هم معرفين في المادة 10 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، كما تجدر الإشارة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية كونهم منتخبين محليين.<sup>1</sup>

#### ب- الأشخاص المنتخبون والمعينون التابعون للسلطة التشريعية.

وذلك حسب الفقرة الثانية من المادة 04 من القانون 06-01 السالف الذكر، من خلال اكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيب الموظف في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية.

حيث أن الموظف حسب الفقرة 03 من المادة 04 المذكورة أعلاه ملزم بتجديد التصريح أثناء قيامه بمهامه الوظيفية، وذلك فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية بنفس الكيفيات التي تم بها الإدلاء بالتصريح الأول.

حيث أن الشخص الموظف حسب الفقرة 04 من نفس المادة المذكورة أعلاه مجبر على التصريح بامتلاكاته عند نهاية كل عهدة أو إنهاء خدمته.

ولعل السبب الرئيسي الذي جعل المشرع الجزائري يشدد على التصريح بالامتلاكات في ثلاث مراحل مختلفة، هو توعية الشخص الموظف بالرقابة القانونية المفروضة عليه لكي لا ينحرف في أدائه الوظيفي، مما يجسد النزاهة والشفافية وتكريسا للحماية القانونية للأموال العمومية بنوعيتها العامة والخاصة، حسب ما هو منصوص عليه في القانون رقم 90-30 المتعلق بالأموال الوطنية المعدل والمتمم.

<sup>1</sup>بوحفص سيدي محمد، نفس المرجع السابق، ص 67.

رابعا- شروط وآثار آلية التصريح بالامتلاكات.

### 1- مفهوم تسبب القرارات الإدارية:

يعتبر موضوع تسبب القرارات الإدارية من الموضوعات التي اهتم بها الفقه الإداري المعاصر في إطار الاهتمام العالمي بحقوق الإنسان، ولاسيما حق العلم والمعرفة والذي يتعارض مع مبدأ عدم التسبب الوجوبي لتصرفات الإدارة، وهذا يعني ضرورة تسبب الإدارة لقراراتها في إطار حق الفرد في المعرفة والعلم بتصرفات الإدارة، والتسبب هو تعبير شكلي عن أسباب القرار الإداري، ما يجعله مختلفا عن السبب كركن في القرارات الإدارية<sup>1</sup>

يقصد بالتعليل في اللغة مصدر علل، يقال علل الرجل سقاه سقيا بعد سقي، والثمرة: جناها مرة أخرى أعل الرجل: سقاه سقيا بعد سقي أي جرعة بعد أخرى. تعالل الصبي ثدي أمه: امتص ما فيه من اللبن، اعتل الرجل: شرب عللا. علل الشيء: بين علته أو أثبته بالدليل، تعلل أبدي الحجة وتمسك بها، والعلة جمع علات وعلل وجب أعلاه، ما يتوقف عليه وجوب الشيء ويكون خارجا مؤثرا فيه وعلة الشيء سببه.

### 2- تمييز التسبب عن السبب في القرارات الإدارية

يتميز التسبب عن السبب في القرار الإداري إذ يقصد بهذا الأخير مجموعة العناصر القانونية والواقعية، والتي تشكل أساس هذا القرار وتقود الإدارة إلى إصدار التصرف، فالسبب بهذا المعنى عنصر خارجي سابق عن صدور القرار حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الخصوص.

### الفرع الثالث: مبدأ حياد الإدارة العامة في التعامل مع المرتفقين.

على اعتبار أن قاعدة الديمقراطية المتجسدة عمليا على الحالات الاجتماعية<sup>2</sup>، حيث تختلف الكلمات والعبارات اللغوية المستعملة لتعريفه أو تفسير مضمونه، بغض النظر عن الترجمة الرديئة عادة من لغة الأخرى، كل ذلك جعل من إعطاء تعريف كامل لمبدأ حياد الإدارة مهم

<sup>1</sup>فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2033-2004، ص 19.

<sup>2</sup>بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2006-2007، ص 26.

وصعبة تستلزم احاطة شاملة بكل ما يتصل به من قريب أو بعيد، وهذا ما يؤكد تارة الأخرى المركز الهام الذي تحتله الإدارة في البناء السياسي والاجتماعي للدولة.

**أولاً- لغة:** الحياد كلمة مشتقة من كلمة حايد، محايدة، حياداً، وتعني لغويًا جانب وهي ضد انحياز، فالاسم حايد أصله من الاسم اللاتيني Neutre ويعني ال هذا وال ذلك، إنزال الحياد هو عدم التحيز.<sup>1</sup>

والمؤسس الدستوري استعمل عدم التحيز في النصين العربي والفرنسي، وعليه المعنى اللغوي الواحد إلا أن اللفظ الأكثر استعمالاً هو الحياد.

**ثانياً- أما اصطلاحاً:** الحياد مصطلح أصله من الكلمة اللاتينية Neutralisé وهي فعل عدم الميل إلى أية جهة أو حزب، وتعني إرادة الامتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذين ينتمي إلى حزب دون الآخر فهو ليس منحازاً إلى حزب معين، أما إرادة الامتناع فتعني الموضوعية والتي تطلق على مجموعة من الأشخاص الذي يقدمون حجج موضوعية تتغير تبعاً للميل الشخصي.<sup>2</sup>

إن التعريفات التي وضعها الفقهاء تتناول الخصائص أو المناهج أو العناصر أو النتائج التي يربتها المبدأ، وتجدر الإشارة إلى أهم التعريفات:

الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تكال فإنهما يعرفان مبدأ حياد الإدارة بمناسبة مناقشة عالقة الإدارة بعناصر البنية الاجتماعية والتشكيلية السياسية في الدولة وخصوصاً حين تبيان الصلة بين الإدارة والأحزاب السياسية بقولهما أن المقصود بالمبدأ هو الحياد في أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة، بحث يقوم الموظف بتنفيذ سياسة وتوجيهات الحزب الحاكم دون أن يتأثر بولائه السياسي ان كان ينتمي للحزب المعارض.

<sup>1</sup>-فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2004-2003، ص 04.

<sup>2</sup>- بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2006-2007، ص 26

وقد أشار الفقيه جاك روبير Robert. J من خلال دراسته للحريات العامة إلى أنه لا يمكن كفالة الحريات العام إلى إذا كان المرفق العام محايدا، وقد أضاف شيئا جديدا بان قسمبدأ حياد الى قسمين، فسمى الأول بالحياد السلبي ومفاده وجوب عدم تمييز المرفق العاميين المنتفعين بخدماته بسبب آرائهم وسمى الثاني بالحياد الإيجابي،<sup>1</sup> وهذا هو الجديد الذي يفترض اضافة لما سبق تدخل الدولة وسهرها على حماية آراء المواطنين.<sup>2</sup>

### الفرع الرابع: أداء الخدمة بدون تماطل.

الالتزامات العامة المقررة في الوظيفة العامة كثيرة، وتساهم بصفة فعالة في تكوين مبدأ حياد الموظف العام نحاول الإشارة لها فيما يلي:

على الرغم من النفاص التي تميزت بها القوانين الخاصة بتنظيم الوظيفة العمومية، إلا أن المشرع الجزائري تمكن تدريجيا بضبطها حيث أخضع الموظف العام لعدة التزامات.

**أولا: الالتزام بالتحفظ L'obligation de réserve.**

الالتزام مهم بالنسبة للموظف العام في حياته المهنية، حيث يمنحه تربية كبيرة تفيدته حتى خارج الممارسة.

#### 1-تعريف الالتزام بالتحفظ

أ- **التعريف اللغوي:** يحوي لفظ التحفظ عدة معاني، من أهمها فكرة التخزين أو محل توضع فيه السلع أو المواد، كما يعني أيضا الحذر والتمسك ي الأفعال والموافق، وحتى التعبير مع التصريح بعدم رسمية القول أو حقيقته، أو إمكان الغلط في الرواية.

ب- **التعريف الاصطلاحي:** يعني لفظ التحفظ في هذا السياق الالتزام بسلوك الحذر في التعبير، وهو واجب على أغلبية الموظفين العموميين في ممارسة المهنة، والملاحظ أنه يترادف إلى حد بعيد مع لفظ الكتمان.

<sup>1</sup> - عبد الكريم درويش ولىلى تكال، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية القاهرة 1974، ص 191.

<sup>2</sup> - Jaques Robert, Libertés Publiques, Edition. Montchrestien, Paris, 1982, p 455.



هذا الالتزام من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي كهيئة قضائية إدارية تراقب موضوعية قرارات المحاكم الإدارية في فرنسا.<sup>1</sup> المشرع الجزائري لم يهمل هذا المفهوم حيث نص عليه في عدة تقنيات من أهمها ما جاء في المادة 20 من الأمر رقم 66-133،<sup>2</sup> وأيضاً في المادة 26 من الأمر 06-03 المشار إليه سابقاً.

## 2- مضمون الالتزام بالتحفظ

الإدارة العامة كما أسلفنا مؤسسة سياسية بكل ما تحويه هذه العبارة من معنى، فهي تجسد الاستمرارية، الموضوعية والحياد. فلا يجوز للموظف العام من خلال تصرفاته أن يمس بخبايا هذا الجهاز ولا أن يتصرف اجتماعياً كباقي الأشخاص العاديين، كالمشاركة مثلاً في مظاهر ذات طابع سياسي، فلا بد أن تكون صورته إيجابية إلى حد كبير بدون عيوب أو بعيوب خفيفة لا تؤثر سلباً على شخصيته الوظيفية.<sup>3</sup>

الالتزام بالتحفظ كما نلاحظ يمس بحرية تعبير الموظف العام أثناء ممارسة نشاطه، ولكن بدرجات متفاوتة حسب الصفة الوظيفية والدرجة والظروف التي تحيط بالعمل الإداري، فالموظف النقابي له الحق في التعبير والدفاع عن حقوق زملائه، ولكن في إطار شرعي وبكل موضوعية بعيداً عن كل اعتبارات شخصية تشوه سمعته وصورة الإدارة العامة، فالهدف من الحركة النقابية ترقية أوضاع المهنة وليس تحطيم الجهاز الإداري<sup>4</sup>، القاضي أيضاً ككنايب عن المجتمع ملزم بالتحفظ، فالسلطة التقديرية التي يتمتع بها لا تعني تعبيره كما شاء، فلا بد أن تكون العقوبة موضوعية في النطق بها وفي تنفيذها، ويجب بالإضافة إلى ذلك أن يتقيد بفكرة

<sup>1</sup>-C.E.F, le 27-05-1955, Dame Kowalewski, R.P.297, Dalloz, 1955, p p687 et suite.

<sup>2</sup>-الأمر 66-133 المؤرخ في 12 صفر 1386 هـ الموافق لـ 02 يوليو 1966م، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر، رقم 46.

<sup>3</sup>-B. Fessard De Foucault, Fonction publique ou de réserve ?, le monde France 1976, N°3, Juin, p7, D.S, Cersaloc, 7039.

<sup>4</sup>--L. Fougere, L'impossible neutralité, Revue pouvoirs, 1987, N°40, p p81-87.

النظام العام ويعمل من أجل المحافظة عليه، بعيدا عن كل تأثير أو تعبير يمس بشخصيته الوظيفية<sup>1</sup>.

رجال الجيش أيضا ملزمون بالالتزام بالتحفظ في نشاطهم الهادف للمحافظة على أمن وسلامة الدولة، فهم الأكثر تقييدا بهذا الالتزام نظرا لكثرة المعلومات المهمة التي في حوزتهم. المعلم الباحث أيضا مجبر بالموضوعية في تأدية مهامه حتى لا يؤثر على التلاميذ، فدوره إعطاء معلومات علمية وليس تقييدية، فمن المفروض أن تبقى شخصيته الخاصة مجهولة من طرف التلاميذ، حيث يمنع من كل تعبير عن أفكاره الشخصية مهما كانت أهميتها فهمه الوحيد التكوين العلمي.

### 3- الاستثناء الوارد على الالتزام بالتحفظ

التزام الموظف العام بالتحفظ لا يعني تحويله إلى "أبكم" خارج العمل، فهو حر كباقي الأشخاص يتمتع بحقوق، فمن حقه أن يعبر عن أفكاره عن طريق الكتابة أو النضال في حزب معين أو حتى الترشح، ولكن دون الإشارة إلى صفته طبعا لأنه في خدمة المستهلك مبدئيا، فمن الضروري إذن أن يظهر في صورة تعبر كليا عن مفهوم الحياد.

من جهة أخرى الالتزام بالتحفظ لا يمنع من إبداء ما يلاحظ داخل الإدارة العامة، فهو على العكس ملزم بذلك ومن واجبه الإصلاح والتصريح على كل ما يدور حوله، لأن صمته يمكن أن يؤثر سلبا على نشاط الإدارة العامة وعلى أخلاقه داخل الوظيفة العامة.

ثانيا: الالتزام بالسرية المهنية والكتمان المهني **L'obligation de secret et dediscrétion**<sup>2</sup>.

أشار المشرع الجزائري إلى الالتزام بالسرية بصياغة صريحة عدة مرات، إلا أن لفظ الكتمان حتى وإن لم يذكره يمكن استنتاجه من عبارات النصوص القانونية.

<sup>1</sup>--Joel Carbajo, Droit des services publics, DALLOZ, 3<sup>ème</sup> Ed, Mémentos, 1997, p56..

<sup>2</sup>-G. Ronnet, Déontologie et fonction publique, le monde 1976, N°19 Juin, p p1-15, D.S, Cersaloc, 7039.

## 1- الالتزام بالسر المهني

الالتزام بالسر المهني من أهم القيود التي تضبط ممارسة المهنة مهما كانت طبيعتها، وبالأخص تلك التي لها علاقة وثيقة بالنشاطات العامة.

### أ- تعريف السر المهني

يعرف لفظ السر لغويا أنه الأمر المخفي، أو المفاوضات السرية أو الآليات السرية إلى ما يشبه ذلك من تعريفات أخرى لا داعي لذكرها.

اصطلاحيا يعني هذا اللفظ سر الدولة وإفشاؤه يضر بمصالحها، كما يمكن تعريفه بعبارة أخرى أنه المنع الشرعي لإفشاء السر<sup>1</sup>.

أهمية هذا الالتزام منحه مكانة مهمة في عدة تقنيات من أهمها ما جاء في المادة 16 من الأمر 66-133 أعلاه، والمادة 37 من القانون رقم 78-12 الصادر بتاريخ 01 رمضان 1398 هـ الموافق لـ 05 أوت 1978م، والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل والمذكور أعلاه، وفي المادة 23 فقرة 01 من المرسوم 85-59 الصادر بتاريخ 01 رجب 1405 هـ الموافق لـ 23 مارس 1985م، والخاص بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة والمشار إليه سابقا، والمادة 10 من المرسوم 88-131،<sup>2</sup> والمادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226،<sup>3</sup> والأمر رقم 06-03 المشار له آنفا حرص من جهته على الالتزام بالسر في المادة 48، حيث منع على الموظف القيام بعدة أفعال تؤثر سلبا على نشاطه، ككشف محتوى الوثائق التي في حوزة أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة تأدية مهامه.

### ب- مضمون السر المهني

<sup>1</sup>-Larousse de poche, Op.cit., p522.

<sup>2</sup>-المرسوم 88-131 الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمستخدمين، المؤرخ في 04 جويلية 1988م، ج. ر، رقم 27.

<sup>3</sup>-المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990م، المحدد حقوق والتزامات العمال الممارسين للوظائف العليا في الدولة، ج. ر، رقم 31.

ويخص هذا الالتزام كل الموظفين، وبالأخص بعض المهن كالتطب لحماية أسرار الخواص، والقاضي لحماية سر تكوين القضية في إجراءاتها هو في أصله مبدأ عام قرره القضاء الفرنسي حتى في غياب نص تشريعي.

الموظف العام حسب هذا الالتزام مقيد بالمحافظة على السر اتجاه الجميع حتى الإدارة العامة والمسؤول الرئاسي، وهو قابل للدفع أمام القضاء الإداري والمدني ويعتبر في المجال الجنائي جنحة أو جناية حسب درجة خطورته، ويمكن أن يتعرض صاحبه إلى عقوبة مزدوجة جنائية وتأديبية، وحتى تعويض الضرر الناتج عن إفشاء السر.

هذه الوضعية أيضا لا تعني سكوت الموظف العام عما يدور حوله، فهو ملزم بالإدلاء على الجرائم التي يعلمها في ممارسة نشاطه، وهو ملزم استثنائيا بإفشاء الأسرار في حالات معينة كالطبيب مثلا حالة ملاحظة أثر لجرائم ارتكبت على زبائنه، أي ما تقتضيه ضرورة المصلحة كما جاء في المادة 40 من الأمر 06-03 المذكور أعلاه.

## 2-الالتزام بالكتمان La discrétion professionnelle<sup>1</sup>:

### أ/ تعريف الالتزام بالكتمان:

لغويا يمكن تعريف الكتمان بأنه نوع من التحفظ في التعبير والتصوف، أو القناعة في الأعمال اصطلاحيا يعرف هذا اللفظ أنه: "عدم إفشاء سر الإدارة العامة".

### ب/ المضمون:

يمكن القول أن هذا القيد المعنوي في مفهومه أكثر منه قانوني، حيث يلتزم الموظف العام بسيرة مضبوطة في تصرفاته، وبالأخص ما يتعلق بنظامه الوظيفي فلا يأخذ وضعيته هذه كمرجع في كل الظروف ويبوح بأسرار المهنة وصفته الرسمية، فهو نوع من الحذر والرزانة يتقيد

<sup>1</sup>-J.M et J.B.Auby, Droit de la fonction publique Dalloz, 3<sup>ème</sup> Ed, 1997, N°200.

-R. Chapus, Droit administratif, T.1, 1998, p570.

بها أعوان الدولة بمحض إرادتهم ويمتد حتى خارج الوظيفة، حيث يجب عليهم أن يتعاملوا بأخلاق تبرز من خلالها هذه الصفة<sup>1</sup>.

لم ينص المشرع الجزائري صراحة على هذا الالتزام في التشريعات المنظمة للوظيفة العمومية، إلا أنه أشار إليه بطريقة غير مباشرة خاصة في المادة 22 من المرسوم 58-59 المذكور أعلاه، حيث أُلزمه بتجنب جميع الأفعال التي تتنافى والحرمة المرتبطة بمهنته.

### ثالثا: الالتزام بالإخلاص L'obligation de loyauté

من أهم المبادئ التي تميز الوظيفة العامة الالتزام بالإخلاص، حيث يتجرد صاحبها من كل اعتبارات تمس معنى هذا المبدأ، ما عدا تلك التي تدل حقيقة على أن الموظف العام مرتبط ومعتصم بفكرة معينة تظهر في مفهوم الإخلاص<sup>2</sup>.

#### 1-تعريف الالتزام بالإخلاص:

يمكن تعريف هذا الالتزام من الجانب اللغوي على أنه فكرة الصدق والصراحة والمعاملة دون سوء نية. اصطلاحيا يحوي هذا اللفظ عدة معاني من أهمها فكرة الإخلاص لنظام معين أو مؤسسات سياسية معينة، أو حتى الإخلاص لبعض الرموز كالإخلاص الجمهوري<sup>3</sup>.

#### 2-مضمون الالتزام بالإخلاص:

الإخلاص المراد العمل به في مجال الوظيفة العامة يجب أن يكون بالمعنى الحيادي طبعا أي واجب الطاعة، الملاحظ في هذا الشأن وضعية الموظف العام في الأنظمة الديكتاتورية المتميزة بوحدة التفكير ووجوب الخضوع والطاعة وخدمة الحزب والدولة معا، كما جاء في المادة 36 من قانون 1978م أعلاه، وأيضا في المادة 21 من المرسوم 85-59 أعلاه فالإخلاص في هذه الحالات يتحول إلى "خدمة" أو "مزية" يقوم بها الموظف العام حتى يلقي رضاء الزعماء السياسيين.

<sup>1</sup>-Larousse de poche, Op.cit., p172.

<sup>2</sup>-B. Fessard De Foucault, Fonction publique ou de réserve ?, Op.cit., p7.

<sup>3</sup>-Larousse de poche, Op.cit., p340.

نص المشرع الأساسي عليه من جديد في المادة 62 من دستور 1996م، حيث حث المواطن على تأدية الواجب بإخلاص اتجاه المجموعة الوطنية كحالة الدفاع عن الوطن، كما أشار المشرع أيضا ضمنا إلى فكرة الإخلاص في الأمر رقم 06-03 أعلاه في مادته 40، حيث حدد طاعة الموظف العام بدولة القانون بعيدا عن كل تأثير سياسي صادر من جمعية تمارس نشاطا سياسيا، والمادة 41 التي تفرض عليه فكرة الأمانة التي تخفي طبعها في معناها مدلول الإخلاص.

فالإخلاص بمفهومه الصحيح يعني أداء العمل على أحسن وجه، أي ضرورة المهنة بكل صدق ونية حسنة بعيدا عن كل الاعتبارات الذاتية السلبية، فالموظف المخلص هو الذي يطمح إلى خدمة الدولة بكل قواه الفكرية.

والإخلاص من أهم الالتزامات التي وردت بخصوص الوظيفة العامة، ونعني بهذا الاصطلاح:

واجب الطاعة في أداء النشاط من طرف الموظف العام أي الانضباط بالأوامر وتنفيذها، إلا أن السؤال الواجب طرحه في هذا الصدد إلى أي حد يتقيد الموظف العام بهذا الالتزام؟ خاصة حالة الأمر التعسفي أو حالة الأمر غير الشرعي كالأوامر التي صدرت من السلطة الألمانية في الحرب العالمية الثانية بخصوص معاملة اليهود.

#### رابعا: الالتزام بالصرامة *Le devoir d'impartialité*

التزام جوهرى يقوي شخصية الموظف العام ويبعده عن كل الأطماع وخاصة المادية منها.

#### 1- تعريفه

يعرف لفظ الصرامة لغويا أنه ضرورة التقيد بالموضوعية والإنصاف. اصطلاحيا يمكن تحديد معنى هذه العبارة أنها: "ممارسة النشاط بدون اعتبارات ذاتية"، سواء مست هذه الاعتبارات الجانب المادي أو الجانب العاطفي.

## 2-مضمونه

الصرامة من أهم الالتزامات أيضا التي تضبط الموظف العام في ممارسة نشاطه، فهي الجانب أو الصفة المادية أو العاطفية لمبدأ الحياد، حيث تكمل الجانب الروحي المتمثل في اللاتكيفية، وتعني به: "ابتعاد الموظف عن كل اعتبار يبعده عن تأدية وظيفته بكل حياد وموضوعية"، ينتج عنه طبعاً استقلاله من كل الملذات سواء كانت مادية أو معنوية.

فالموظف العام ملزم بالاستغناء عن كل مصدر ثروة كالتجارة، بنك، ضرائب، صناعة، فلاحة... كما يمنع أيضا من ممارسة كل نشاط آخر خارج الوظيفة العامة التي يشغلها بصفة احتكارية، كما لا يجوز له أيضا تراكم الوظائف، وفي حالة ما إذا فاز في انتخابات ترشح فيها يمكن أن يحصل على انتداب حتى لا يخلط بين الطموح السياسي وضرورة الاستقلال في مزاولته عمله الإداري.

بالإضافة إلى ذلك لا بد أن يتميز الموظف بانعدام العاطفة والشعور أو الإحساس تجاه المواطنين في تعاملهم مع الإدارة العامة، فهو مرتبط بالدولة وبمصلحتها بالمفهوم الاجتماعي فلا يجوز له أن يغلب مصلحة شخصية أو يفضل ملفا عن ملف في معالجته للقضايا الاجتماعية، فهمه الوحيد تحقيق الهدف الذي عين من أجله في ممارسة وظيفته. فممارسة الوظيفة العامة ينتج عنها التمتع بسمعة معينة لا بد أن يحافظ عليها بقدر الإمكان، فهو كالمسلم الفقير ماديا والغني بالله، فهو يكون غنيا بمهنته وكل ما تحتوي عليه من ثقافة وشرف يجعله يكتفي بهذه الوضعية.

### المبحث الثاني: الآليات المؤسسية والتنظيمية المكرسة لمبادئ تسيير المرافق العمومية.

تعني الرقابة القضائية وجود هيئة قضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين، ولما كان موضوع الرقابة الدستورية والمسائل التي تثيرها تؤلف مسألة قانونية، وهي التحقق من مدى تطابق القانون أو عدم تطابقه مع أحكام الدستور.

المطلب الأول: المؤسسات المكلفة بالرقابة آلية دستورية مكرسة للمبادئ.

لقد نص الدستور الجزائري على قيام هيئة تستهدف ضمان مبدأ سمو الدستور تأكيدا على احترامه وعدم الخروج على أحكامه، هذا وقد أحاطت الدساتير الجزائرية على تعاقبها المجلس الدستوري بعناية بالغة، تجسدت في إصلاحات كانت تمس هذه الهيئة عقب كل تعديل دستوري إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016م، الذي يعتبر نقطة التحول الأكثر أهمية في مسار الإصلاحات التي مست هذه الهيئة منذ إنشائها.

الفرع الأول: رقابة المحكمة الدستورية.

فمن المنطقي أن يعهد بهذه الرقابة إلى هيئة قضائية يكون في التكوين لأعضائها، وما تقدمه من ضمانات الحياد والموضوعية والاستقلال وحرية القاضي وعلانية الجلسات وتسبب الأحكام، مما يجعل هذه الرقابة ضمانا أكيدة لاحترام الدستور، وسلاحا فعالا لحمايته من محاولة الاعتداء على أحكامه من قبل السلطات العامة.<sup>1</sup>

وعليه فالرقابة القضائية تقسم إلى رقابة الإلغاء التي تعني إبطال القانون غير الدستوري في مواجهة الجميع وعده كأنه لم يكن، وهي يمكن أن تكون سابقة على إصدار القانون أو لاحقة على إصداره ودخوله حيز التنفيذ، أما رقابة الامتناع التي تكون دائما لاحقة في إصدار القانون فتعني امتناع القاضي عن تطبيق القانون غير الدستوري في القضية المعروضة عليه، إذا ما دفع أحد الأطراف بعدم دستوريته دون أن يكون لحكمه أثر إلا في مواجهة الطرفين فقط، وفي نطاق القضية التي صدر فيها أي أن حكم القاضي لا يحول دون استمرار نفاذ القانون بالنسبة للمنازعات الأخرى.

لقد ذهب المؤسس الدستوري الجزائري إلى التأكيد على إسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى المجلس الدستوري، وخصه بتعديلات في البنية العضوية توحى بأنه هيئة ذو طبيعة خاصة، باعتباره المؤسسة الدستورية الوحيدة التي تشمل تمثيلا عن السلطات الثلاثة،

<sup>1</sup>- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1986م، ص328.



وما زاد من الإصلاحات الدستورية لسنة 2016م تميزا هو منحها توسيعا لمجال إخطار المجلس الدستوري، الذي شمل الأفراد في سابقة من نوعها، وهذا في إطار الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين التي لها علاقة بالحقوق والحريات الأساسية بإحالة قضائية، شريطة أن يكون ذلك بإثارة من أحد أطراف النزاع المطروح أمام القضاء، ويصدر عن المجلس الدستوري في إطار اختصاصاته الرقابية آراء وقرارات تتمتع بحجية مطلقة تسري على الكافة أفرادا وهيئات، إضافة إلى سهر المجلس الدستوري على علوية القاعدة الدستورية، من خلال الرقابة على دستورية القوانين بمختلف أنواعها يضطلع المجلس الدستوري أيضا في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016م، بمهام لا تقل عن سابقتها تتعلق بالسهر على حسن سير العمليات الانتخابية على اختلاف طبيعتها، كما أن للمجلس اختصاص استشاري يظهر من خلال الآراء والاقتراحات التي يمكن أن يقدمها، طبقا لما حدده له الدستور على اختلاف الظروف التي يمكن أن تمر بها الدولة، وكذا مؤسساتها الدستورية سواء كانت هذه الظروف عادية أو على العكس من ذلك.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)

إن من الصفات الهامة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية وسائر المرافق العامة، ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، ذلك أن إلزام الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون وتحكم هذا الأخير في تنظيم وضبط سائر التصرفات والنشاطات، له مظهر يؤكد قانونية الدولة أو وجود ما يسمى دولة القانون.

ولا أحد ينكر وجود علاقة متينة بين دعوى الإلغاء وبين مبدأ المشروعية، فهذه الدعوى بالتحديد تمكن القاضي الإداري من أن يمارس دوره في المحافظة على مبدأ المشروعية،

<sup>1</sup>- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 329.

وسلامة الأعمال الإدارية وملائمتها لقوانين الدولة، وتأكيد حماية حقوق وحرّيات الإنسان في الدولة الحديثة حيث أن دعوى الإلغاء تعد الطريقة القانونية والقضائية الحيوية والفعالة، لتحريك وتطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الدولة والإدارة العامة لتحقيق حماية فكرة الدولة القانونية، ومبدأ الشرعية والنظام القانوني لحقوق الإنسان.

ولهذا فالقاضي هو المعني بحراسة هذا المبدأ "المشروعية" وإنصاف الأفراد من تجاوزات السلطة الإدارية لحدود اختصاصها أو مخالفتها لقواعد النظام العام، ولذلك جاءت جميع الأنظمة الحديثة بإعطاء القاضي الإداري صلاحيات واسعة أكثر بكثير من صلاحيات القاضي العادي، وأجازت له التدخل في سير عملية القضاء وتوجيه إجراءات الدعوى بطريقة تحقق التوازن بين طرفي الدعوى، وذلك بسبب أن الفرد في مخاصمته لجهة الإدارة يكون غالبا في موقف ضعف أمام جهة تمتلك أساليب متعددة تجعلها في موقف قوة والمتحكم، وأهم أسباب ضعف الفرد أمام الجهة الإدارية في الدعوى أنها تملك طرق وأساليب الإثبات المؤثرة في الحكم، وبالتالي فالرقابة على أعمال الإدارة جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية.<sup>1</sup>

وأهم ما يمكن أن يتجسد في قبول دعوى الإلغاء أن يكون القرار المطعون فيه قرارا إداريا، ويعرف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك قصد إحداث أثر قانوني معين متى ما كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. وهذا معناه أن كلا من القضاء والفقهاء قد تبنوا - كقاعدة عامة- المعيار الشكلي في تحديد وتمييز القرار الإداري، إذ يكفي طبقا لهذا المعيار أن يصدر العمل من جانب هيئة إدارية مركزية كانت أم لامركزية، لإضفاء وصف القرار الإداري عليه ولهذا توصف القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي بأنها قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

<sup>1</sup>- علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009م، ص19.

وكذلك لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن يكون العمل المطعون فيه قرارا إداريا، وإنما يجب إضافة إلى ذلك أن يكون هذا القرار نهائيا بحيث لا يعتبر نهائيا إلا إذا أحدث تغييرا في المركز القانوني لهذا الطاعن، أو إلا إذا رتب آثار معينة بالنسبة له سواء بوضعه في مركز قانوني جديد أو بتعديل وتغيير في مركزه القانوني القائم، فإذا لم يحدث القرار الإداري شيء من هذا كان غير نهائي، ومن ثم لا تقبل دعوى الإلغاء في خصوصه حتى وإن كان صادرا من سلطة تملك حق إصداره، أو كان قابلا للتنفيذ بمجرد صدوره.

### الفرع الثالث: رقابة مجلس المحاسبة.

تنص المادة 03 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995م ج ر ع ع 39 المتعلق بمجلس المحاسبة على ما يلي: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه". فبناء على ذلك تتمثل الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة أساسا في الرقابة على نوعية التسيير، والتي يطلق عليها برقابة الملائمة إذ يعتبر هذا النوع من الرقابة اختصاصا إداريا أصيلا لمجلس المحاسبة لحماية الأموال العمومية، وتعرف رقابة تسيير الصفقات العمومية تلك الرقابة التي تنصب على الجانب الاقتصادي لضمان استخدام الموارد والأموال العمومية، محل الصفقات العمومية فيما خصصت له وتحقيق المصلحة العامة،<sup>1</sup> وأشار المشرع إلى رقابة التسيير بصفة عامة بموجب المادة 06 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة في إطار تحديد صلاحيات مجلس المحاسبة، والتي تنص على ما يلي: "يكلف مجلس المحاسبة في ممارسة الصلاحيات الإدارية المخولة إليه، برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، ويقيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد...".<sup>2</sup>

<sup>1</sup>-مصطفى مبروكي، الرقابة الإدارية على إبرام الصفقات العمومية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014م، ص150.

<sup>2</sup>-انظر المادة 6 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

وعليه فرقابة تسيير الصفقات العمومية تتمثل في التأكد من مدى تحقق الأهداف المقررة، والتأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفق السياسات المرسومة لها، وبهذه الصفة يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى احترام الجهة المسيرة لقانون الصفقات العمومية ابتداء من تسجيل العملية إلى غاية استلامها.

تنص المادة 69 ف 01 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة على ما يلي:  
"يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من هذا الأمر"، وبهذه الصفة وبخصوص الصفقات العمومية فإن مجلس المحاسبة من خلال رقابة تسيير الصفقات العمومية يقيم شروط استعمال هذه الهيئات، والمصالح للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية محل الصفقات العمومية، على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.<sup>1</sup>

#### الفرع الرابع: رقابة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

الدولة لم تعد كما كانت سابقا " مركز امتياز " محتكرة من طرف طائفة معينة تعمل كل ما في وسعها لإبقائها مغلقة وبعيدة عن النظرة الشعبية، عرفت مصر وحضارات أخرى قديمة هذه الوضعية التي أدت بها إلى الانهيار. حاليا الدولة فضاء عام يحتاج لكل الكفاءات للقيام بالأعمال القانونية، من أهم المناهج التي تستعملها الدولة حاليا " الإعلام " الذي يعتبر عنصرا ضروريا لضمان شفافية الإدارة من جهة، وقناة تسمح للدولة بالإدلاء بكل المشروعات والتصرفات التي تقررها من جهة ثانية. فرق كبير بين المفهوم التقليدي والمفهوم الحديث للإدارة العامة حيث يلاحظ تدخلها أكثر فأكثر في الحياة الاجتماعية وتصديها لكل الرهانات، وخاصة إبداء نواياها في كل ما تبادر به من أعمال قانونية.

المحيط العلمي يساعد الإدارة العامة على هذه المهمة؛ أي الإفصاح عن إرادتها بكل صدق، خاصة وأننا في عصر التكنولوجيا المتقدمة، فمن السهل على الجهاز الإداري التبليغ

<sup>1</sup>-انظر المادة 69 ف 01 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

بالمعلومات عن طريق وسائل الإعلام الحديثة، إضافة إلى وسائل الإعلام الأخرى التقليدية السمعية والبصرية والمكتوبة، التي تساهم في نقل الخبر من الدولة إلى المواطن.

لضرورة الإعلام حدود، وذلك مهما كان حجم الديمقراطية، فالإدارة العامة تبقى تتميز على الرغم من تطور الفكر السياسي بجانب سري لا يجوز كشفه ولا خلع الغطاء الذي يحميه. فكرة الدولة الليبرالية البعيدة عن الصراعات الاجتماعية والمكلفة فقط بالوظائف التقليدية عادت غير صالحة، لأنها ذاتية في مفهومها ولا تعمل على تحقيق رغبات ذوي الحاجة ؛ أي الشرائح الاجتماعية الأكثر حرمانا، فالتطور الاقتصادي المتميز بعنصر الفائدة على حساب المواطن وانتقال الدولة من الطابع الفعلي إلى الطابع الشرعي التي قيدها بالتزامات كثيرة ومن أهمها أنها موجودة من أجل ممارسة وكالة قانونية واضحة ومعينة، حتم عليها التدخل حتى في المجالات التي كانت مخصصة للأفراد ومنها النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

الإعلام جوهر العلم، لولاه لما تمكّن الإنسان من معرفة أسرار هذا الكون من خلال الوسائل التي سهلت له الحصول على الكثير من المعلومات، العمل به فائدة وعلاج يستفيد منهما عقل الإنسان وضميره، وذلك مهما كان الحجم والدرجة التي يمارس فيها.<sup>1</sup>

وقبل معالجة مبدأ الإعلام في تدعيمه لحياد الإدارة العامة، لا بأس أننا نأخذ فكرة عن موقف هذه الأخيرة اتجاه الصراعات الاجتماعية، ودورها الفعال على كل المستويات محلية كانت أم مركزية.

### المطلب الثاني: السلطة التنظيمية آلية مساهمة حقيقية في تكريس المبادئ.

نظرا لمظاهر القصور والضعف والتعقيد التي شهدتها مختلف الوسائل التقليدية المخصصة لحماية حقوق وحرريات المواطن اتجاه سلطات الإدارة، التجأت عدة دول في إعادة التبصر في ميكانيزمات وآليات جديدة من شأنها أن تحقق أكبر ضمانات للحقوق والحرريات،

<sup>1</sup>مصطفى مبروكي، المرجع السابق، ص 152.

الفرع الأول: وسيط الجمهورية هيئة مساهمة في قانونية سير المرافق العمومية.

وتتصدى لمشاكل المواطن اليومية الناجمة عن الاختلالات الإدارية بأقل عناء وتكلفة وبأكثر سهولة وبساطة، انعكست في استحداث هيئة وسيطة بين الإدارة والمواطن تتلقى دعاوى المواطن المتضرر من الأداء الإداري،<sup>1</sup> وتتكفل بحماية الحقوق الحريات الفردية ضد تعسف المرافق العمومية، وهي هيئة تحتل مرتبة وسطى بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية، باعتبارها أكثر حرصا وأفضل تسلحا من الأولى لحل المشاكل الفردية، وأقل شكلية وتطلبا للإجراءات من الثانية<sup>2</sup>.

ضمن هذا الإطار وحرصا منها على ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية وترشيدها للحفاظ على أخلاقيات الخدمة العمومية الموجهة للمواطن، تدعمت الجزائر<sup>3</sup> بمكسب هام في مجال حماية الحقوق والحريات بإحداثها وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 113/96<sup>4</sup> هيئة وسيطة بين الإدارة والمواطن عرفت باسم "وسيط الجمهورية"، بوصفها هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطن وحياته، وفي تكريس قانونية تسيير المؤسسات والإدارات العمومية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup>- تعود جذور نشأة الهيئة إلى الدستور السويدي لـ 1809م وهو ما اصطلح عليه بالأبودسمان، ونظرا لفعاليتها فقد قامت عدة دول بتداولها تحت تسميات مختلفة نذكر منها: فلندا 1918م، الدانمارك 1953م، النرويج 1962م، بريطانيا 1967م (باسم المفوض البرلماني)، فرنسا 1976م (باسم الوسيط ثم وسيط الجمهورية)، البرتغال (باسم نائب العدالة)، إسبانيا (باسم مدافع الشعب)، وقد امتد خلال سنة 1995م فقط إلى نحو 60 دولة.

<sup>2</sup>- انظر د. عمار عوايدي، "قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفة الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري"، مجلة إدارة للمدرسة الوطنية، الجزائر، المجلد 7، العدد 2، 1997م، ص 8.

<sup>3</sup>- لاستزادة عن أسباب وأهمية إنشاء هيئة الوسيط في النظام الجزائري، انظر:

التعليمية الرئاسية رقم 10 المؤرخة في 1997/1/1م، المتعلقة بتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتسهيل مهمة الوسيط على مستوى مختلف الإدارات المركزية منها والمحلية، والتعليمية رقم 21 المنشورة في التقرير السنوي لوسيط الجمهورية، مارس 1996م-مارس 1997م، ص 16.

<sup>4</sup>- انظر المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 1996/3/23م المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر، عدد 20، لـ 1996/3/31م ص 4-5، المكمل والمنظم بموجب المرسوم الرئاسي 197/96 المؤرخ في 1996/5/26م، والمتعلق بتحديد وسائل العمل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيه، الجريدة الرسمية، العدد 33، المؤرخة في 1996/5/29م.

<sup>5</sup>- انظر نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96، ج ر، عدد 20، لـ 1996/3/21م، ص 4.

أولاً- إطار تأسيسي عقيم على مستوى استقلالية الوسيط

إذا كان محرري المرسوم الرئاسي رقم 113/96 استمدوا نظام الوسيط من نموذج الأمبودسمان السويدي والوسطاء الآخرين،<sup>1</sup> فقد أفردوه بإطار قانوني متميز أقل ما يقال عنه أنه فريد من نوعه وضعيف، من حيث طبيعته التأسيسية لفقدانه عدة عوامل أثرت على أهم ما يعطي الوسيط طبيعة قانونية مستقلة ومتميزة، تمكنه من حماية حقوق المواطن اتجاه سلطات الإدارة العمومية، بكل فعالية وذلك مقارنة بتلك التي يتمتع بها نظراءه في الدول التي اعتمدت مثل هذا النظام، وتتمثل أبرز هذه العوامل في:

- إطار التأسيس الذي يشكل امتياز لرئيس الجمهورية.
- غياب الضمانات القانونية.
- طبيعة قانونية غامضة.
- وسائل غير كافية.

ثانياً- إطار تأسيس الوسيط امتياز لرئيس الجمهورية

مقارنة بما اعتمدته معظم دول العالم من وسائل قانونية متفوقة في إنشائها لهيئة الأمبودسمان أو الوسيط، انتهجت الجزائر في إحداثها لهيئة الوسيط مسارا قانونيا آخر أقل ما يمكن أن يقال عنه أنه يشكل إضعافا للمكانة القانونية لهيئة الوسيط، الأمر الذي يؤثر سلبا على ضمان استقراره من كل أشكال التدخل، وبالتالي على طابعه الاستقلالي على المستويين التأسيسي (الفقرة الأولى)، وكذا من حيث التعيين والمهام (الفقرة الثانية).

أ- رئيس الجمهورية مصدر تأسيسي للوسيط

إحداث هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي 113/96 المؤرخ في 23 مارس 1996م والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، باعتباره مصدرا تأسيسيا لهيئة الوسيط بالجزائر،<sup>2</sup>

<sup>1</sup>-وتحديدا من بعض الأحكام التي كرسها المشرع الفرنسي، والذي استمد بدوره من نموذج الأمبودسمان السويدي.

<sup>2</sup>-انظر المرسوم الرئاسي رقم 113/96، ج ر، عدد 20، ل 1996/3/21م.

لا يمكن أن يشكل إلا إضعافا قانونيا للقيمة القانونية المرجعية للهيئة وذلك بالنظر إلى الوسائل القانونية التي اعتمدها معظم دول العالم، في إحداثها وتأسيسها لهيئة الأمبودسمان أو الوسيط سواء تلك التي اعتمدت على وسيلة الدستور كالسويد،<sup>1</sup> بولونيا،<sup>2</sup> إسبانيا<sup>3</sup> أو تلك التي اعتمدت في إنشائها على نص تشريعي كالسنغال،<sup>4</sup> فرنسا، بريطانيا<sup>5</sup> وذلك بناء على القاعدة التي تفيد أن انتقاء أسمى الآليات القانونية على مستوى الهرم القانوني، كالدستور أو القانون لإحداث أي هيئة كالوسيط من شأنها أن تمنحها ضمانات ومكانة قانونية معتبرة ومتفوقة، تؤهل الوسيط للقيام بمهامه بكل فعالية وتعزز استقلاله واستقراره من كل أشكال التدخل، وهو الاتجاه الذي كان يجب أن تعتمده الجزائر على مستوى الإطار التأسيسي<sup>6</sup> للوسيط، بدل إفراده وتمييزه بقيمة قانونية متدنية لا يمكن إلا أن تؤثر حتما على أهم ضمانات لأي وسيط (أو الأمبودسمان) ألا وهي الاستقلالية والاستقرار اتجاه السلطة التنفيذية وتحديدًا رئيس الجمهورية باعتباره مصدرا تأسيسيا لهيئة الوسيط.<sup>7</sup>

### ب- تبعية الوسيط لرئيس الجمهورية.

بمقتضى نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، يعين هذا الأخير بموجب مرسوم رئاسي كما تنهى مهامه بنفس الآلية القانونية،<sup>8</sup>

<sup>1</sup> - بموجب الدستور السويدي لـ1809م، المادة 96.

<sup>2</sup> - أنشأ الأمبودسمان البولوني بموجب القانون المؤرخ في 15/7/1987م، وتم تكريسه في أبريل 1989م، انظر:

Ewa Lotowska, L'ombudsman polonais et la défense des droits civiques, revue Française l'administration publique, N64, octobre-décembre, 1992, p667.

<sup>3</sup> - كرست إسبانيا ما يعرف بمحامي الشعب بموجب دستور 1978م، انظر: Rachid Khelloufi, op. cit, p50.

<sup>4</sup> - بموجب القانون رقم 14/91 المؤرخ في 11/2/1991م، انظر:

Ousmane Camara (Médiateur DAKAR), Le médiateur de la république du Sénégal, Revue Française d'administration publique, N64, octobre-décembre, année 92, p676.

<sup>5</sup> - وذلك بموجب القانون المؤرخ في 22/3/1967م، انظر: شرفي صافية، المرجع السابق، ص11.

<sup>6</sup> - هذا النمط من الاختيار سيما كنص ذو قيمة تشريعية كان ممكنا، فإذا كانت الجمعية التشريعية في وقتها لا تستوفي شروط الشرعية والتمثيل، فقد سعت لتبني نصوص قانونية ومنح ختم تشريعي لمجالات هامة مثلها مثل الوسيط، فاستقلالية وسلطة الوسيط لا يمكن أن تستمد إلا في إطار دستوري أو على الأقل تشريعي، انظر: Rachid Khelloufi, op. cit, p50.

<sup>7</sup> - ذلك أن القيمة التنظيمية للإطار التأسيسي للوسيط تشكل علاقة مباشرة بين هذه الهيئة وبين رئيس الجمهورية.

<sup>8</sup> - انظر المادة 12 وتحديدًا الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 113/96، ص5.



ليس هذا فحسب وإنما بالإضافة إلى ذلك فإن اختيار الوسيط يخضع لحق تقدير رئيس الجمهورية.

### ثالثا- من حيث تعيين وإنهاء مهام الوسيط.

بالإضافة إلى ما تضمنه الإطار التأسيسي المرجعي لإحداث هيئة الوسيط من تكريس لعلاقة تميزت بتبعية الوسيط لرئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية،<sup>1</sup> فإن اختيار المرسوم الرئاسي كآلية قانونية تدخل ضمن نطاق اختصاص السلطة التنظيمية التي تعود لرئيس الجمهورية في مجال تعيين وإنهاء مهام الوسيط، من شأنه أن يكرس أيضا علاقة تتميز بارتباطه وتبعيته لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية، ارتباطا أقل ما يمكن أن يقال عنه أنه مجرد الوسيط من استقلاليته في مواجهة السلطة التنفيذية، بل ويقضي كليا على استقلاليته مقارنة لما اعتمدته معظم الدول المتبناة لنظام الأمبودسمان أو الوسيط.

إذ ورغبة منها بتكريس الطابع الاستقلالي لهيئة الوسيط أو ما يسمى بالأمبودسمان، عملت هذه الدول على إقصاء أي دور أو تدخل للسلطة التنفيذية على مستواها، سواء تعلق الأمر بمجال الاختصاص بتعيين وإنهاء المهام الذي اعتمدت فيه على أسلوب الانتخاب في اختيار شخص الوسيط، وذلك على غرار ما اعتمده النظام السويدي بالنسبة للأمبودسمان،<sup>2</sup> أو من خلال النص صراحة على ما يفيد استقلالية الوسيط ضمن أحكام القانوني التأسيسي للتأكيد

<sup>1</sup>-تتجلى تبعية هيئة وسيط الجمهورية الجزائري لرئيس الجمهوري من الناحية الوظيفية جليا من خلال:

-إلزام الوسيط أن يرفع ويقدم تقريره السنوي لرئيس الجمهورية (المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96، ج ر عدد 20 ل 1996/3/31م).

-ومن خلال التقارير التي يطلب فيها الوسيط من رئيس الجمهورية اتخاذ التدابير والقرارات اللازمة ضد الإدارة بوصفه المسؤول الأول عنها (المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96 ج ر عدد 20 ل 1996/3/31م).

-وجوب إخطار الوسيط لرئيس الجمهورية عن الحالات التي قد يجد فيها صعوبات أو عوائق خلال مواجهته للإدارة (المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96).

<sup>2</sup>-Marc Verdessen, Le médiateur parlementaire, Revue Française de droit administratif, N64, année 92, p 17.

على عدم تبعيته لأية سلطة كانت وتحديدا السلطة التنفيذية كفرنسا، وهو ما كان يجدر بالجزائر أن تتوخاه سيما وأن طريقة التعيين بفرنسا تشبه إلى حد كبير طريقة التعيين المعتمدة بالجزائر.

#### رابعا: من حيث الطابع التقديري لاختيار الوسيط.

استبعاد الانتخاب<sup>1</sup> والترشح كأسلوب يحد من السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بشأن اختيار الوسيط، وإقصاء السلطة التشريعية من التدخل تماما على مستوى هذا الإجراء، يجعل من الوسيط وسيلة في يد رئيس الجمهورية يعينه وينهي مهامه كيفما شاء، كما يآتمر وينفذ تعليماته.

إلى جانب ما ترتبه السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بشأن اختيار شخص الوسيط دون سواه من تكريس لعلاقة تتميز بتبعية الوسيط وخضوعه لسلطة رئيس الجمهورية، فهي تبرز عدة نقائص أهمها إمكانية اختيار رئيس الجمهورية للوسيط، من دون مراعاة أدنى شروط أو عوائق قد تحد من سلطاته على مستوى التعيين، ونخص بالذكر ضرورة مراعاة الاختصاص القانوني لشخص الوسيط على أساس أن صلاحياته تنصب على المراقبة القانونية لسير الإدارة العامة بغية حماية حقوق وحرقات المواطن اتجاهها،<sup>2</sup> وذلك على غرار معظم الدول التي تبنت الهيئة باعتباره أي شرط الاختصاص القانوني معيار أساسي تعتمده في تعييناتها للوسيط، بعيدا عن الاكتفاء بالجانب السياسي لشخص الوسيط وهو ما حدث في الجزائر بمناسبة تعيين السيد عبد السلام حباشي، كأول وسيط جزائري<sup>3</sup> بموجب المرسوم الرئاسي 114/96<sup>4</sup> وهو ما يظهر جليا الجانب السياسي في اختيار الوسيط.

<sup>1</sup> - كالسويد التي تعتمد أسلوب الانتخاب غير المباشر للأبوسمان، انظر في ذلك:

<sup>2</sup> - انظر في ذلك نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96 ج ر عدد 20 ل 1 31/3/1996م، ص 4.

<sup>3</sup> - باعتباره عضو مؤسس للثورة الجزائرية 1954م، وفي 1962م انسحب من السياسة ليعود سنة 1995م كرئيس للجنة الوطنية للانتخابات الرئاسية نوفمبر 1995م، انظر: Rachid Khelloufi, op. cit, p43.

<sup>4</sup> - انظر المرسوم الرئاسي رقم 114/96 المؤرخ في 23 مارس 1996م، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 20 المؤرخة في 31 مارس 1996م، ص 5.

لا يختلف الأمر بالنسبة لتعيين الوسيط عنه بالنسبة لإنهاء مهامه أو عزله من منصبه، فرئيس الجمهورية مثلما يملك السلطة التقديرية، التي تؤهله لاختيار شخص الوسيط من دون أدنى شروط أو عوائق، بإمكانه أيضا أن يضع حدا للوسيط<sup>1</sup> وينهي مهامه بنفس الأشكال التي صاحبت التعيين، الأمر الذي يضعف من مكانته ويقلل من افتراض توفر الوسيط على شروط الموضوعية، والحياد في تعامله مع مشاكل كل المواطنين اتجاه سلطات الإدارة، بل ويزيد من خطر تبعية الوسيط في ظل غياب ما يضمن استقلاليته اتجاه السلطة التنفيذية، وتحديدًا رئيس الجمهورية وذلك على غرار منهج بعض الدول كفرنسا التي، وإن اعتمدت نفس أسلوب التعيين الصادر عن السلطة التنفيذية مع اختلاف طفيف، والمتمثل في تعيين الوسيط الفرنسي بموجب مرسوم في مجلس الوزراء بدل المرسوم الذي يدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية في الجزائر، إلا أنها دعمت فكرة استقلاليته تجاه السلطة التنفيذية، وذلك من خلال عدم تمكينها من عزل الوسيط إلا بانتهاء مدة العهدة المحددة قانونا (6 سنوات)، وفي حالة وجود مانع يتوجب على اللجنة المتكونة من رؤساء محكمة النقض، مجلس المحاسبة، نائب رئيس مجلس الدولة أن تتحقق من ذلك حتى يتقرر المانع، وذلك بعد أن يتم إخطائها من قبل رئيس الدولة بموجب قانون عضوي الموافق لـ 1973/6/20م،<sup>2</sup> ولعل هذا الضعف في مكانة الوسيط الجزائري وانعدام ما يكفل استقلاليته في مواجهة رئيس الجمهورية هو الذي دفع عبد العزيز بوتفليقة من أن ينهي العمل بهيئة الوسيط، على الرغم من أهميتها في معالجة اختلالات الإدارة ودورها كقناة توعوية وتوجيهية للمواطن، وكأداة لحماية حقوقه وحرياته وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 170/99 المؤرخ في 2 أوت 1999م، والمتضمن إلغاء وسيط الجمهورية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ونخص بالذكر هنا الإنهاء غير العادي أو الطبيعي لمنصب الوسيط، ذلك أن إجراءات الإنهاء العادية للمنصب لا مجال للتعقيب عنها هنا والمتمثلة في حالة الوفاة والمرض، أو انتهاء المدة المحددة للمنصب أو الاستقالة

<sup>2</sup> انظر في ذلك د. موسى مصطفى شحادة، المرجع السابق، ص 211-212.

<sup>3</sup> المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 2 أوت 1999م، المتضمن إلغاء وسيط الجمهورية، ج ر عدد 52 لـ 1999/8/4م، ص 5.

لقد كان يتوجب مراجعة الإطار القانوني التأسيسي لهيئة الوسيط الجزائري قبل أن يتم إنهاء العمل بها، إذ لا مفر من أن تجريد الوسيط من عدة ضمانات وعلى رأسها الاستقلالية من شأنها أن تجعل منه هيكلا من دون فعالية، فالعيب لم يكن بالهيئة بقدر ما كان في قالب القانوني الذي طبع به، سيما إذا علمنا أن الوسيط بإمكانه أن يتمتع بالاستقلالية وبضمانات أخرى كالحيداد، الحصانة حتى وإن عين من قبل السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية، وذلك مثلما هو عليه الأمر في فرنسا.

#### خامسا - غياب الضمانات القانونية للوسيط

إذا كانت هيئة الوسيط تتبع السلطة التنفيذية تحديدا رئيس الجمهورية، سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، فإن الضمانات التي قد يقرها القانون التأسيسي لممارسة نشاط وصلاحيات الوسيط من شأنها أن تحميه من كل أشكال الضغط، والخضوع وتحقق استقلاليته اتجاه سلطة الرئيس<sup>1</sup> أو على الأقل تقلل من خطر هذه التبعية، وهي الضمانات التي يبدو جليا أنها أضحت في حكم المفقودة والغائبة في ظل المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤسس للوسيط نتيجة:

#### 1: عدم تحديد عهدة الوسيط.

لم يكتف محرري المرسوم الرئاسي رقم 113/96 بعدم تحديد آجال الرد على الوسيط من قبل الإدارة، والتي أشاروا إليها بعبارة "الآجال المعقولة" (المادة 10) حتى يقللوا من الضغوطات التي قد تمارس على الإدارة للرد أو لتستجيب لطلباته ما يزيد من مستوى تفوق سلطاتها وامتيازاتها اتجاه تدخلاته، وإنما امتد ذلك أيضا حتى إلى عدم تحديدهم لعهدة الوسيط (المادة 12 من المرسوم).

انظر أيضا القرار المشترك المؤرخ في 22 أوت 1999م، المحدد لكيفيات تطبيق المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 2 أوت 1999م، والمتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية العدد 59، المؤرخة في 29 أوت 1999م، ص3-4.

<sup>1</sup>- وهو ما اعتبره البعض بالضمانات التي تكفل استقلالية الوسيط سواء كان ذلك اتجاه الأحزاب السياسية أو اتجاه خطر تبعيته للسلطة التنفيذية والتقليل منها، انظر Bénédicte Délaunay, op. cit, p636.

عدم تحديد عهدة الوسيط إلى جانب ارتباطه العضوي والوظيفي برئيس الجمهورية من شأنه أن يقصف ويقضي على كل طابع لاستقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية، الممثلة في شخص رئيس الجمهورية بسبب إمكانية هذا الأخير من أن يضع حدا لمهام الهيئة كيفما شاء من دون حتى أن يتقيد بفترة معينة، وليس أدل من ذلك قيام الدول المتبناة لنظام الأمبودسمان أو الوسيط، وبمقتضى قوانينها التأسيسية بتحديد لها لعدة الهيئة والتي تراوحت ما بين 4 و7 سنوات<sup>1</sup>، وهو ما قامت به كل من السويد بتحديد لها لعهد الأمبودسمان بـ 4 سنوات قابلة للتجديد ثلاث مرات، بولونيا التي حددتها بأربع سنوات قابلة أيضا للتجديد<sup>2</sup>، وفرنسا التي وبعد أن وجدت في تحديدها لعهد الوسيط سبيلا آخر لتحقيق استقلاليته تجاه السلطة التنفيذية المكلفة بتعيينه فقد حددت العهدة بـ 6 سنوات على نحو لا يمكن خلالها وضع أي حد لمهام الوسيط، باستثناء حالة وجود المانع المحقق. ولا حتى تجديد العهدة بغرض حمايته (الوسيط) من كل العوائق، التي قد تقصف بعهدة ثانية له بل تجنبنا للإغراءات التي قد تواجهه بهدف إعادة انتخابه، عمل المشرع الفرنسي على حظر حتى عملية انتخاب الوسيط كنائب أو كعضو في مجلس الشيوخ خلال مزاولته لعهدته، إلى جانب عدم تمكينه الجمع بين وظيفتين كما في حالة النائب الذي يمارس وظيفة الوسيط، وهو ما لم يشر إليه بتاتا المرسوم الرئاسي المنظم لهيئة الوسيط بالجزائري.

## 2-انعدام الحصانة.

إلى جانب ضمانه تحديد العهدة التي منحتها معظم الدول المتبناة لنظام الوسيط أو الأمبودسمان لهذا الأخير تعزيزا لاستقلاليته، فقد عملت هذه الدول أيضا على منح الوسيط أو الأمبودسمان ضمانا أخرى من شأنها، أن تحقق حماية إضافية للهيئة من أجل ممارسة مهامه

<sup>1</sup>-انظر رشيد خلوفي، ملاحظات واقتراحات حول وسيط الجمهورية، الملتقى الوطني الأول لوسيط الجمهورية حول دولة القانون، يومي 6 و7 مارس 1997م، بتيزي وزو، ص44 (مقال باللغة الفرنسية).

<sup>2</sup>-EwaLetowska, op. cit, p667.

بكل حرية، وتتمثل هذه الضمانة في الحصانة القانونية الشبيهة بتلك التي يتمتع بها البرلمانين<sup>1</sup> أو ما يعرف باللامسؤولية المدنية والجزائية.

وعلى هذا الأساس لا يمكن متابعة الوسيط أو توقيفه ولا محاكمته أو اعتقاله بسبب الآراء التي يبديها، والتصرفات التي يقوم بها خلال ممارسة نشاطاته على أن تمتد إلى نهاية مهامه<sup>2</sup> ومن أمثلة هذه الدول نذكر بولونيا،<sup>3</sup> فرنسا بمقتضى أحكام المادة 3 من قانون 1973م المؤسس للوسيط.

افتقار الوسيط الجزائري لمثل هذه الضمانة في إطار المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤسس للوسيط، لا يمكن إرجاعه إلا إلى انعدام الطابع الإعلامي والإشعاري المحيط بتقرير الوسيط، إذ كيف لتقرير محاط بالسرية بقي تقديرات الوسيط المتعلقة بجودة الخدمات التي تقدمها الإدارة العمومية في الخفاء (إيجابياتها وسلبياتها) أن يلحق أذى بها، حتى يتوجب تحصين صاحبه (الوسيط) بسبب حظر إمكانية الاطلاع عليه أو الإشهار به، باستثناء طبعاً رئيس الجمهورية باعتباره صاحب الحق القانوني الوحيد في ذلك؟<sup>4</sup>

تبنى فرنسا على سبيل المثال لمثل هذه الضمانة بموجب المادة 14 من قانون 1973م المتضمن تأسيس الوسيط الفرنسي، وتمتع هذا الأخير لديها بالحصانة القانونية لحمايته وتسهيل مهامه، يعتبر نتيجة حتمية لتمكينه (الوسيط) من أن يشهر تقريره السنوي ويعلنه<sup>5</sup> من دون أدنى خوف من النتائج، التي قد تترتب عن ذكره للحقائق الناجمة عن تقديراته لجودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية محل الإخطار من عدمها، لدلالة حقيقية على أن المشرع الجزائري

<sup>1</sup>-RachidKhelloufi, op. cit, p45.

<sup>2</sup>-Dominique Maillard, Degrés du Lou, op. cit, p473.

<sup>3</sup>-مع الإشارة إلى أن الأبودسمان البولوني يتمتع بحصانة جزائية.

<sup>4</sup>-وهو ما أفادت به أحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 113/96 بنصها على أن: "يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله، ويرفع تقريراً بشأنها إلى رئيس الجمهورية ويرفق التقرير بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها".

<sup>5</sup>-للاستزادة عن التقارير العامة لوسيط الجمهورية الفرنسي راجع: حسني سعد عبد الواحد، المرجع السابق، ص 533-

كان عليه أن يتقطن لمثل ذلك، على أساس أن عمل أي هيئة من دون إعلام وإشهار للحقائق المكتشفة من قبلها يقلل إن لم نقل يعدم فعاليتها، وأن تحصينها حتى تكون الحقائق نزيهة تبعا لذلك أمرا لا بد منه.

### الفرع الثاني: الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.

لقد تم استحداث وزارة لدى الوزارة الأولى مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية بموجب التعديل الوزاري الوارد في المرسوم التنفيذي، والتي جاءت استجابة للانشغالات الواسعة التي رفعتها هيئات ومنظمات المجتمع المدني لرئيس الجمهورية، خلال المشاورات السياسية التي أجريت سنة 2011م حيث كانت من أبرز الانشغالات المطروحة مطالب القضاء على البيروقراطية، وتسهيل قضاء مصالح الشأن العام بشأن ترقية الخدمة العمومية في العديد من القطاعات.

وفي هذا السياق جاء المرسوم التنفيذي رقم 381/13 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013م، والمحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.<sup>1</sup> حيث أوكلت لهذا الوزير مهمة تصور واقتراح القواعد العامة المتعلقة بتنظيم الخدمة العمومية وسيرها، بالتشاور مع الوزراء المعنيين لتكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية، ولتلبية حاجيات مستعملي المرفق العام وفقد كلف بـ:

- دراسة وتقييم تنظيم الخدمة العمومية وسيرها.
- اقتراح كل تدبير يهدف إلى تحسين أداء الخدمة العمومية ونوعيتها وسبل الاستفادة منها، إلى جانب تثمين وتحسين مردود المرفق العام وترقيته.
- تنسيق أعمال تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها.
- مساعدة الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية في إعداد برامجها الخاصة بعصرنة الخدمة العمومية وتنفيذها.

<sup>1</sup>-الجريدة الرسمية رقم 59 الصادرة في 20 نوفمبر 2013م.

- التشجيع على تطوير الإدارة الالكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال.
  - العمل على تحقيق المهنية وأخلاقيات المرفق العام، وكذا تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام وضمان حماية حقوقهم.
  - وضع أنظمة وإجراءات فعالة في مجال الاتصال لإعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومات وجمع آراءهم والرد على شكاويهم.
  - اتخاذ التدابير الضرورية لبعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه.
  - تشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام والمجتمع المدني في تحسين الخدمة العمومية.
- ومن أجل الاضطلاع بالمهام الموكلة إليه أخضعت كل من المديرية العامة للتوظيف العمومي، وكذا المديرية العامة للإصلاح الإداري التي كانتا تابعتين للأمانة العامة للحكومة، للسلطة المباشرة للوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 382/13 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013م،<sup>1</sup> والمحدد لتنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، حيث نصت المادة الأولى منه لتشتمل الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، تحت سلطة الوزير على ما يأتي (الأمين العام، مدير الديوان، المفتشية العامة، إلى جانب الهياكل الإدارية) الآتية:
- المديرية العامة للخدمة العمومية.
  - المديرية العامة للتوظيف العمومية، والتي تبقى خاضعة لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 191/03 المؤرخ في 28 أبريل 2003م والمتضمن تنظيم المديرية العامة للتوظيف العمومية.

<sup>1</sup> انظر رشيد خلوفي، ملاحظات واقتراحات حول وسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص45.



- المديرية العامة للإصلاح الإداري، والتي تبقى خاضعة لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 191/03 المؤرخ في 28 أبريل 2003 والمتضمن تنظيم المديرية العامة للإصلاح الإداري.

- مديرية الإدارة العامة.

وعلى عكس ما كان متوقعا قرر رئيس الجمهورية التخلي عن الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، وبعد عدة أشهر من استحداثها بموجب التعديل الحكومي الوارد في المرسوم الرئاسي رقم 154/14 المؤرخ في 5 مايو 2014م، والمتضمن تعيين أعضاء الحكومة بالرغم من الخدمات الميدانية الجليّة التي قدمتها لخدمة المواطن في جميع القطاعات، بداية من التخفيف من الوثائق الإدارية في ملفات البطاقة الوطنية وجواز السفر و رخصة السياقة، وتقليص مدة استخراج هذه الوثائق في فترة قياسية لا تتجاوز ساعتين بالنسبة لبطاقة التعريف الوطني، ويوما واحدا لرخصة السياقة و 10 أيام جواز السفر البيومتري ويوما واحدا لجواز السفر العادي، كما أقدمت هذه الوزارة على تقليص ملفات "أونساج" إلى ورقة واحدة وحثت البنوك على ضرورة إضفاء المرونة في تمويل مشاريع الشباب.<sup>1</sup>

وهو الأمر الذي طرح العديد من التساؤلات والتفسيرات عن سبب إلغاءها، حيث رأي أحد المحللين حول أسباب إلغاء الوزارة قوله: "...هل تخلى عن وزارة إصلاح الخدمة العمومية لأنها لم تعد تجدي نفعا؟ وفي هذه الحالة كان يفترض استبدالها بهيئة تعوض العجز الذي أبانت عليه وزارة محمد غازي، في قمع شبح البيروقراطية المعشش في الإدارة الجزائرية أم أن استحداثها كان وليد ظرف سياسي رأت السلطة أنه يتوجب توظيف ما يلائمه من إجراءات استقطاب الجزائريين للانتخابات الرئاسية؟ مع أن الأقرب إلى الصواب حسب المراقبين هو الطرح الثاني؟<sup>2</sup>

<sup>1</sup> انظر رشيد خلوفي، ملاحظات واقتراحات حول وسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 46.

<sup>2</sup> -مقال منشور في الموقع الالكتروني لجريدة الخبر الذي تم الاطلاع عليه في 07 نوفمبر 2017م.

الفرع الثالث: المرصد الوطني للمرفق العام.

في إطار الجهود الرامية إلى تحسين العلاقة بين الإدارة المواطن، خاصة من خلال تطوير الخدمة العمومية تم استحداث مرصد وطني للمرفق العام، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016م، والمتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام حيث يعد المرصد هيئة استشارية، توضع تحت سلطة وزير الداخلية والجماعات المحلية جديدة مهمتها الأساسية تطوير خدمات الإدارات والمرافق العمومية، والقضاء على الاختلالات والنقائص وعلى رأسها البيروقراطية.

وفي هذا السياق كلف المرصد بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى، بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما، وذلك من خلال المهام التالية:

- اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام.
- اقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام.
- ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتهم، وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام.
- العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام.
- العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام.
- المساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيضها.

- يحفز تطوير الإدارة الالكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها.
- يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم والرد على شكاويهم.
- العمل على تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام.
- ترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطاتهم بعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه.
- التشجيع على الإرساء الدائم لمبدأ الأنسنة في العلاقات بين أعوان المرفق العام ومستعمليه.

لكن عند مقارنة المهام الموكلة للمرصد مع تلك الموكلة للوزارة السابقة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، يلاحظ تطابق كبير بين الهدف من كل هيئة الأمر الذي يثير العديد من التساؤلات، لماذا هذا التردد وعدم ثبات السلطات العمومية من عملية إصلاح الخدمة العمومية وكذا المرفق العام، وما هي الأسباب التي تقف خلف هذا التردد؟ هل يمكن لهيئة استشارية تابعة لوزارة الداخلية أن تكون أكثر فاعلية في تحسين المرفق العام من وزارة تابعة للوزير الأول وتعمل تحت سلطته المباشرة، وهو ما يمنحها نفوذا وسلطة أكبر على باقي الدوائر الوزارية؟ وهل تحسين الخدمة العمومية يقتصر فقط على المجالات التي تتدخل فيها وزارة الداخلية.<sup>1</sup>

إن هذه التساؤلات وغيرها يمكن أن تعكس عدم وجود رغبة حقيقية في مواصلة مسيرة إصلاح المرفق والخدمة العمومية، وبالتالي تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن لاسيما عند جعلها مهمة مجرد هيئة استشارية تابعة لوزارة الداخلية، مما يستبعد باقي القطاعات كالبريد، المياه... وهي القطاعات ذات الصلة المباشرة بالحياة اليومية للمواطن.

<sup>1</sup> انظر رشيد خلوفي، ملاحظات واقتراحات حول وسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 47.

الفرع الرابع: تقنين حسن سير المرافق العمومية.

عملت الدولة عن طريق أجهزتها التنفيذية على تكريس مبادئ حسن تسيير المرافق العامة، من خلال العديد من المراسيم والتعليمات التي تتضمن تحديد إطار قانوني يحدد العلاقة بين الإدارة والمواطن، والعمل على جعل الخدمة العمومية في متناول المواطن، ومن هذه الجهود نجد:

أولاً: المرسوم الرئاسي 131/88 تكريس لإطار قانوني واضح ومنسق للعلاقة بين الإدارة والمواطن:

في ظل أزمة البيروقراطية التي زادت حدتها خلال منتصف الثمانينات، توجهت السلطات العمومية نحو إصلاح الجهاز الإداري الذي لعبت فيه وزارة الداخلية من خلال وضع ملف متكامل بعنوان "البيروقراطية مظاهر ورهانات"<sup>1</sup>، انبثق عنه إقرار 4 تعليمات إدارية بتاريخ 1987/11/30م، شملت:

- **التعليمة الأولى:** تضمنت 21 آلية خصت بها الإدارة المحلية أساساً (يطبق بعضها على المدى الفوري أو العاجل، في حين يطبق البعض الآخر على المدى المتوسط).
- **التعليمة الثانية:** هدفت إلى تنظيم واسع لعملية "الأبواب المفتوحة على الإدارة".
- **التعليمة الثالثة:** تمحورت على إعادة إحياء وتنويع الجمعيات التي منح لها وبتاريخ جويلية 1987م إطار قانوني جديد وصف بالحر.
- **التعليمة الرابعة:** تضمنت على ضرورة تعزيز صورة شعار الإدارة، وتبعاً لذلك حددت النشاطات التي تضمنت استقبال وتوجيه الجمهور، وإعادة الهيكلة على المستوى الداخلي لتسوية الشبابيك وهندام وتصرفات الأعوان، ونظافة المؤسسات.

<sup>1</sup>-انظر كذلك منشورات وزارة الداخلية، البيروقراطية مظاهر ورهانات، العدد 1، 1988م، ص20.

كما تلت وأعقبت هذه التعليمات الإدارية العديد من التعليمات عبرت عنها جملة من النصوص، التي أدرجت وأذيت فيما بعد في المرسوم 131/88 وجملة من القرارات الوزارية (لم تنشر في الجريدة الرسمية)، تضمنت وجوب تعزيز صورة الإدارة وهوية المراسلات الموجهة للمواطنين.<sup>1</sup>

وعليه وضمن سلسلة الإصلاحات الكبرى التي شهدتها الجزائر خلال مرحلة الثمانينات شكل المرسوم رقم 131/88 الموافق لـ 4 جويلية 1988م المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن،<sup>2</sup> منعظا جديدا في تاريخ مسار تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، فهو بمثابة النص الوحيد المتعلق والمرتبب بصفة مباشرة بتنظيم موضوع علاقة الإدارة بالمواطن من جهة، وبوصفه أكبر نصوص القانون الإداري الجزائري بيد أنه يندرج ضمن تعريف ومفهوم القانون الإداري، هذا الأخير الذي ينعكس على تنظيم الإدارة العمومية.<sup>3</sup>

فبالرغم من هشاشة القيمة المعيارية لهذا النص القانوني، كون أن المرسوم يعد نص تنظيمي يأتي في درجة أقل من النص التشريعي ضمن هرم النصوص القانونية، إلا أن هذا المرسوم يستمد قوته بكونه يجد مصدره في الدستور مباشرة، فاستند في تأشيراته على المواد 10/111، 114، 152 من دستور 1976م، وهو بذلك يشترك مع القانون في إنشاء القواعد القانونية.

**ثانيا: التعليمات الرئاسية رقم 10 المتعلقة بالتدابير الواجب اتخاذها لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن:**

من التدابير التي شهدتها أيضا هذه المرحلة إصدار رئيس الجمهورية السابق السيد اليمين زروال تعليمات قيمة بتاريخ 1996/12/23م، عرفت بالتعليمات رقم 10 التي تمحورت حول التدابير الواجب اتخاذها لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن، نجمت بفعل النتائج السيئة التي

<sup>1</sup>-Chérif Bennadji, les rapports entre l'administration et les administrés en droit algérien, l'impérative codification, revue IDARA, Alger, V10, N1/2000, p26-27.

<sup>2</sup>-الجريدة الرسمية رقم 27 الصادرة في 06 جويلية 1988م.

<sup>3</sup>-ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة 3، الناشر لباد، 2005م، ص9.

تضمنها التقرير التمهيدي الذي أعده الوسيط الجمهوري لسنة 1996م وقدمه لرئيس الجمهورية مرفوقا باقتراحاته.<sup>1</sup>

ومن أبرز ما ورد فيها "...أن بعض المؤسسات والإدارات العمومية، التي هي أصلا في خدمة المواطن وحده تعاني اختلالات هيكلية في التكفل بالشؤون العمومية وتسييرها، وفي الاستجابة للحاجيات الحقيقية للمواطن..."، وإن واقع هذه الوضعية تعززه طبيعة وعدد التظلمات المقدمة من قبل المواطنين، خلال سنة 1996م إلى جهاز وساطة الجمهورية.

تشكل إذن التدابير التي أوردتها التعليمية وبحق تدابير قيمة لمعالجة عملية التكفل بمهمة الدمة العمومية المسندة للإدارة، وللإستجابة لتطلعات المواطن وحاجياته الفعلية بغية استعادة ثقته في الإدارة، ودفع وتيرة مساهمته بها غير أن هذه المعالجة التي يمكن وصفها بإطار تنظيمي مباشر لرسم معالم العلاقة بينه وبين المواطن، تمت وفق آلية عمل داخلية لا تملك صفة القاعدة القانونية، لكونها وبإجماع الفقهاء تدخل ضمن نطاق الأعمال الإدارية غير المنشئة للقانون.<sup>2</sup>

كثر الحديث عن الطبيعة الحقيقية لهذه الوثيقة ضمن طائفة المعايير القانونية، ومدى اعتبارها مصدرا للشرعية بالنسبة للإدارة، بمعنى مدى التزام الإدارة باحترام القواعد التي تتضمنها التعليمية.

للإجابة عن هذه التساؤلات من دون أن نتوسع في البحث عن أبعاد هذه الدراسة، فإنه وانطلاقا من الاعتبارات التي تقيد بأن التعليمية تصرف صادر عن السلطة الرئاسية لتوجيه عمل مرؤوسيه، فهي ملزمة للموظفين ولا تتعدى المتعاملين مع الإدارة لأنها وببساطة وثيقة غير موجهة للأفراد مباشرة، ومن ثم لا تتمتع بأي حجية إزائها واستنادا إلى ما يفيد بأن احتوائها على بعض العناصر التنظيمية، بسبب اتصالها بنصوص تشريعية أو تنظيمية لا يجعل منها

<sup>1</sup>-انظر التقرير السنوي للمرصد الوطني لحقوق الإنسان، 1996م، ص17.

<sup>2</sup>-بن مبارك راضية، التعليق على التعليمية رقم 94-842/3 المتعلق بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، رسالة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق بابين عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002م، ص10-11.

نصوص تنظيمية بذاتها أو قانونية على حد تعبير العميل ديلوبادير، يمكن القول بأن العلاقة بين الإدارة والمواطن تحتاج إلى تقنين وقواعد أسمى لضبطها من هذه الوثائق، بسبب وصفها بالآليات غير القانونية والإلزامية حتى لا نقول غير ديموقراطية، وغير مناسبة لتحقيق الديموقراطية الإدارية الحقيقية.

ثالثا: التعليمات الوزارية الصادرة عن وزير الداخلية:

### 1-التعليمة الوزارية رقم 1599/2011 المؤرخة في 25 ماي 2011م:

صدرت هذه التعليمة تنفيذا للتعليمات المعطاة من طرف رئيس الجمهورية خلال اجتماع مجلس الوزراء، والمتعلقة بسهر الحكومة على تحسين أداء الخدمة العمومية، وتضمنت هذه التعليمة الوزارية النص على العديد من الإجراءات الهادفة إلى إقامة الانضباط في علاقة الخدمة التي تربط الإدارة بالمرتفقين.

### 2-التعليمة الوزارية رقم 1435/2014 المؤرخة في 13 فيفري 2014م:

جاءت هذه التعليمة الوزارية أيضا ضمن إطار عام وهدف أسمى للسلطات العمومية الجزائرية، والمتمثل في عصرنة الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية، وذلك عن طريق التحسين الأكيد لنوعية العلاقة بين الإدارة والمواطن، حيث أسس للعمل بالسجل الإلكتروني للحالة المدنية وهو ما سهل عملية استخراج وثائق الحالة المدنية في أي بلدية، دون عناء التنقل لبلديات الميلاد الأصلية للمواطن.<sup>1</sup>

### 3-التعليمة الوزارية رقم 1469/2014 المؤرخة في 22 فيفري 2014م:

صدرت أيضا هذه التعليمة الوزارية بهدف التحسين المستمر للخدمات المقدمة للمواطنين، في مجال استخراج مختلف وثائق الحالة المدنية وعدم عرقلة مصالحهم المرتبطة بهذه الوثائق، وتضمن النص على إجراءات عديدة في هذا المجال، لاسيما تلك المتعلقة بتسجيل البيانات على هامش عقود سجلات الحالة المدنية.

<sup>1</sup> ابن مبارك راضية، المرجع السابق، ص 12.

وعليه فقد شكّلت هذه التعليمات الوزارية أساساً قانونياً لفكرة تحسين الخدمة العمومية، نظراً لمضمونها والآليات الجديدة التي أدرجتها لاسيما على مستوى الهيئات الخاضعة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتي تعد أهم الهيئات ذات العلاقة المباشرة مع الحياة اليومية للمواطن.

لم يتوقف مسار الإصلاحات الإدارية بخصوص تنظيم واحتواء العلاقة بين الإدارة والمواطن، والاهتمام بها عند مجرد صدور مرسوم 131/88 وإنما استمر أيضاً مستوى آليات وتدابير أخرى، برزت في وضع هياكل جديدة مثل وسيط الجمهورية ولجنة إصلاح هياكل الدولة التي كلفت بإيجاد حلول ناجعة للمنظومة الإدارية والقانونية، إلى جانب الوزارة المنتدبة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ابن مبارك راضية، المرجع السابق، ص 13.



خاتمة

من خلال دراستنا لمبدأ المساواة امام خدمات المرافق العامة تبين لنا أن مبدأ المساواة إحدى المبادئ الأساسية الواجب احترامها وتطبيقها في الدولة، فلا ينبغي ان يقوم المجتمع على فوارق نابذة من اختلاف الأصل أو الجنس أو الدين... إلخ. وباعتباره ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها، وأساسا للعدل غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز، وباعتباره أيضا وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة للحقوق جميعها.

تماشيا مع الإعلانات والمواثيق الدولية المقررة لحقوق الإنسان، فقد تبنت معظم الدول في تشريعاتها، خاصة في دساتيرها المختلفة الكثير من القواعد المنظمة والمقررة لحقوق الإنسان ومنها مبدأ المساواة أمام القانون، ومن ذلك الدستور الجزائري.

فمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون كرسته الدساتير الجزائرية جميعا وصولا إلى التعديل الأخير باعتباره ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها، وأساسا للعدل والسلام الاجتماعي، غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز وباعتباره وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة للحقوق جميعها.

وبالتالي فإن المساواة في حقيقتها ضرب من ضروب العدالة، لأن العدالة تقتضي تحقي قالمساواة بين جميع المواطنين، لذلك فإن هذا المبدأ يلزم مؤسسات الدولة بعدم التمييز عند تقديمها للخدمات، ويدخل ضمن هذا الأمر عدم جواز إقامة أي تمييز طالما ان جميع الأفراد متساوين في الشروط التي تتطلبها القوانين ومع ذلك يمكن قبول استثناء تترد على هذا المبدأ ومحددة بقوانين.

ونظرا للمكانة التي يحتلها مبدأ المساواة بين المبادئ الدستورية فإن المشرع الجزائري كان حريصا كل الحرص على تأكيد وتجسيد هذا المبدأ في جميع الدساتير المتعاقبة ابتداء مندستور 1963م إلى غاية التعديل الأخير لسنة 2020م.

وكقاعدة عامة فإن جميع المنتفعين الذين يحتلون ذات المراكز في مواجهة المرفق العمومي يجب أن يعاملوا معاملة متساوي بشأن أعباء الانتفاع بخدمات المرفق، بمعنى أن المساواة أمام المرفق تتطلب قيام المنتفعين بسداد الأعباء المالية المستحقة مقابل انتفاعهم بخدمات المرافق العامة على أن يكون ذلك وفق حجم مدخولهم وما يكون لديهم من ثروات، وهو ما يحدده نظام خاص يفرض الضرائب على أساس تقسيم الدخل إلى شرائح بحيث يتصاعد العبء الضريبي بحسب حجم الدخل هذا من ناحية، وعدم إجراء الإدارة لأي تفرقة بين المنتفعين بخصوص هذه الأعباء من ناحية أخرى

# قائمة المراجع

الكتب:

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1990م.
2. بسيوني عبد الله عبد الغني، النظرية العامة في القانون الإداري دراسة مقارنة، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 2002م.
3. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1986م.
4. السيد علي سعيد، أسس وقواعد القانون الإداري، القاهرة، مصر، دار الكتاب الحديث، 2009م.
5. السيسي صلاح الدين حسن، تطور إدارة الشركات لتحقيق إدارة الجودة الشاملة، مصر، دار الكتاب الحديث، 2011م.
6. عبد الكريم درويش وليلى تكال، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية القاهرة 1974.
7. علي الشيخ إبراهيم ناصر المبارك، المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009م.
8. كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة والأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة 1987م.
9. كنعان نواف، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار الثقافة، الكتاب الأول، 2006.
10. محمد باهي أبو يونس، التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002م.
11. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003م.
12. محمد عبد الحميد أبو زيد، منافع المرافق العامة وحتمية استدامتها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005م.

13. محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري، بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، أبريل 1987م.
14. مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2000م.
15. المناعسة أسامة أحمد، الزعبي جلال، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، الأردن، دار الثقافة، 2013م.
16. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة 3، الناشر لباد، 2005م.

#### المنكرات والأطروحات:

17. أيمن أمين المعتز، دور المواطنين في العمل الإداري، بحث مقدم لإتمام متطلبات نيل درجة الدبلوم في العلوم الإدارية والمالية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2000-2001م.
18. براهيم الشافعي، "المرفق العامة على ضوء الدستور الجديد"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات في القانون العام المعمق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة.
19. بن مبارك راضية، التعليق على التعليم رقم 94-842/3 المتعلق بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، رسالة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق ببن عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002م.
20. بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2006-2007.
21. شرفي صفية، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الانشاء الى الإلغاء، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر.
22. صلاح الدين حسن السيسي، تطور إدارة الشركات لتحقيق إدارة الجودة الشاملة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2001.
23. الطهراوي هاني علي، القانون الإداري "التنظيم والنشاط الإداري"، عمان، الأردن، دار الثقافة، الطبعة الأولى من الإصدار الرابع، 2009م.
24. عبد الحكيم حطاش، دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطن CRM، دراسة تقييمية لمشروع الجزائر الإلكترونية 2111، (أطروحة

دكتوراه)، تخصص علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف.

25. فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2003-2004.

26. لبيد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012.

27. مجبور فايزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، (رسالة ماجستير)، تخصص التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2005.

28. مصطفى مبروكي، الرقابة الإدارية على إبرام الصفقات العمومية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014م.

#### المجلات:

29. بشير محمد الخضر، المشاركة في الإدارة من نظم الاقتراحات إلى التسيير الذاتي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، مارس 1987م، ص 244 وما يليها.

30. بواشري أمينة، سالم بركاهم، الإصلاح الإداري في الجزائر عرض تجربة مرفق العدالة، المجلة العلمية، جامعة الجزائر، المجلد السادس، العدد الحادي عشر، جانفي 2013.

31. عمار عوابدي، "قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفة الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري"، مجلة إدارة للمدرسة الوطنية، الجزائر، المجلد 7، العدد 2، 1997م.

32. قداري حرز الله، مفهوم الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، تصدر عن مجلس الأمة، العدد 2، مارس 2005م.

33. مالح صورية، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس قانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ، مجلة القانون العام الجزائري المقارن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، العدد 1، المجلد 4، جانفي 2018م.

34. مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 5، أبريل 2004م.

35. موسى مصطفى شحادة، "الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان"، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، السنة 21، ع 30، 2007م.
36. ولد خسال سليمان، حق المساواة في الفقه الإسلامي والمواثيق الدولية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، جامعة المدية، الجزائر، العدد 4 بتاريخ، 2013.
37. يمينة مهديد، التوجه نحو إدارة الجودة الشاملة كآلية لعصرنة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر - الخدمات الصحية العمومية نموذجا، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبو بكر بالقائد تلمسان، العدد الثامن، ديسمبر 2013.
- المراسيم والقوانين:**
38. القرار المشترك المؤرخ في 22 أوت 1999م، المحدد لكيفيات تطبيق المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 2 أوت 1999م، والمتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية العدد 59، المؤرخة في 29 أوت 1999م، ص 3-4.
39. المرسوم 88-131 الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمستخدمين، المؤرخ في 04 جويلية 1988م، ج. ر، رقم 27.
40. المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990م، المحدد حقوق والتزامات العمال الممارسين للوظائف العليا في الدولة، ج. ر، رقم 31.
41. المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 2 أوت 1999م، المتضمن إلغاء وسيط الجمهورية، ج ر عدد 52 ل 1999/8/4م، ص 5.
42. الأمر 66-133 المؤرخ في 12 صفر 1386هـ الموافق ل 02 يوليو 1966م، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر، رقم 46.
43. المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 23/3/1996م المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر، عدد 20، ل 1996/3/31م، المكمل والمنظم بموجب المرسوم الرئاسي 197/96 المؤرخ في 26/5/1996م، والمتعلق بتحديد وسائل العمل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيه، الجريدة الرسمية، العدد 33، المؤرخة في 29/5/1996م.



44. المرسوم الرئاسي رقم 114/96 المؤرخ في 23 مارس 1996م، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 20 المؤرخة في 31 مارس 1996م، ص5.

الندوات والملتقيات:

45.

46. رشيد خلوفي، ملاحظات واقتراحات حول وسيط الجمهورية، الملتقى الوطني الأول لوسيط الجمهورية حول دولة القانون، يومي 6 و7 مارس 1997م، بتيزي وزو (مقال باللغة الفرنسية).

47. العمراني بوخبزة: محاضرات في مادة الحكامة المحلية، السنة الأولى، ماستر علوم الإدارة والتنمية، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2011-2012.

48. الندوة الوطنية حول موضوع الجودة في الإدارة العامة دعامة لنجاعة وفعالية المرفق العام، تنظيم وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، بتاريخ 11 يونيو 2014، بمقر المدرسة الوطنية للإدارة، مؤسسة وسيط المملكة المغربية، مأخوذ من الشبكة العنكبوتية العالمية للمعلومات، الرابط: [www.mediateur.ma](http://www.mediateur.ma)

### المراجع باللغة الأجنبية:

1. A.Baldous, L'intérêt du service dans le droit de la fonction publique, Article in R.D.P, 1985, II.
2. A.S.Mescheriakoff, Droit des services publics, P.U.F, collection droit fondamental, 1995.
3. B. Fessard De Foucault, Fonction publique ou de réserve , le monde France 1976, N°3, Juin, p7, D.S, Cersaloc.
4. Bénédicte Delaunay, L'amélioration des rapports.
5. Bernard Quiriny, actualité du principe général d'impartialité administrative, Revue du droit public, RDP, Paris, N2, 2006.
6. C.E.F, le 27-05-1955, Dame Kowalewski, R.P.297, Dalloz, 1955.
7. C.E.F., 13-06-1980, Madame Bonjean, Rec. C.E.F.
8. Chérif Bennadji, les rapports entre l'administration et les administrés en droit algérien, l'impérative codification, revue IDARA, Alger, V10, N1/2000.
9. Conseil constitutionnel, N° 79-111, D.C. 30-12-1979, vote du budget, Rec. C.C.F.
10. Dominique Maillard, Degrés du Lou.
11. EwaLotowska, L'ombudsman polonais et la défense des droits civiques, revue Française l'administration publique, N64, octobre-décembre, 1992.

12. G. Ronnet, Déontologie et fonction publique, le monde 1976, N°19 Juin, p p1-15, D.S, Cersaloc.
13. Groupe n° 9 : comment mieux utiliser les technologies de l'information et de la communication pour améliorer les relations entre les administrations et les usagers ? Réforme de l'état, séminaire à thème commun, décembre 97.
14. Guy Braibant, administration publique et développement, Revue internationale des sciences administratives, V64, N4, 1998.
15. J.C.Savignac, les administrations de la France.
16. J.M et J.B.Auby, Droit de la fonction publique Dalloz, 3ème Ed, 1997, N°200.
17. J.P. Markus, " la continuité de l'Etat en droit public interne", R.D.P., 1999.
18. Jaques Robert, Libertés Publiques, Edition. Montchrestien, Paris, 1982.
19. JoelCarbajo, Droit des services publics, DALLOZ, 3ème Ed, Mémentos, 1997.
20. L. Duguit, "Traité de droit constitutionnel", T. 2, Fontemoing, 1928.
21. L. Fougere, L'impossible neutralité, Revue pouvoirs, 1987, N°40.
22. L.Rolland, La réaction contre les abus de favoritisme, Article in R.D.P, 1911.
23. M.AbderrahimHassia, Ameliore al relationentre L'administration Les citoyens: un impertifdemocratique, séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration unidemmed,commissioneuropeenne pour la democratie par le droit commission de venise
24. Marc Verdessen, Le médiateur parlementaire, Revue Française de droit administratif, N64, année 92.
25. Ousmane Camara (Médiateur DAKAR), Le médiateur de la république du Sénégal, Revue Française d'administration publique, N64, octobre-décembre, année 1992.
26. R. Chapus, Droit administratif, T.1, 1998.

المواقع الالكترونية:

27. <http://www.elkhabar.com/ar/politique/401685.html>

# الفهرس

مقدمة: Error! Bookmark not defined.....

الفصل الأول: مبادئ تسيير المرافق العامة في الجزائر

- المبحث الأول: مبدأ المساواة والتغطية المنصفة. .... 4
- المطلب الأول: ضمان مبدأ التساوي في الحصول على الخدمات دون تمييز. .... 4
- الفرع الأول: مفهوم مبدأ المساواة. .... 4
- الفرع الثاني: مظاهر المبدأ. .... 4
- الفرع الثالث: آثار المبدأ. .... 7
- الفرع الرابع: الاستثناءات الواردة على المبدأ. .... 8
- المطلب الثاني: مبدأ التغطية المنصفة للتراب الوطني. .... 8
- الفرع الأول: مفهوم مبدأ التغطية المنصفة. .... 8
- الفرع الثاني: مظاهر المبدأ. .... 9
- الفرع الثالث: آثار المبدأ (ضمان حد أدنى من الخدمة). .... 14
- المبحث الثاني: مبدأ الاستمرارية والتكيف المستمر. .... 16
- المطلب الأول: مبدأ الاستمرارية. .... 16
- الفرع أول : مفهوم مبدأ الاستمرارية. .... 16
- الفرع الثاني: أساس مبدأ الاستمرارية. .... 17
- المطلب الثاني: مبدأ التكيف المستمر. .... 26
- الفرع الأول: مفهوم المبدأ. .... 26
- الفرع الثاني: نتائج تطبيق المبدأ التكيف المستمر. .... 27
- الفرع الثالث: آثار المبدأ التكيف المستمر. .... 29

الفصل الثاني: آليات تكريس مبادئ تسيير المرافق العمومية في الجزائر

- المبحث الأول: الآليات القانونية المكرسة لمبادئ تسيير المرافق العمومية. .... 34

المطلب الأول: الآليات القانونية لمبادئ تسيير المرافق	34.....
الفرع الأول: الالتزام بتعليق القرارات الإدارية	34.....
الفرع الثاني: التصريح بالامتلاكات	37.....
الفرع الثالث: مبدأ حياد الإدارة العامة في التعامل مع المرتفقين	40.....
الفرع الرابع: أداء الخدمة بدون تماطل	42.....
المبحث الثاني: الآليات المؤسساتية والتنظيمية المكرسة لمبادئ تسيير المرافق العمومية	49.....
المطلب الأول: المؤسسات المكلفة بالرقابة آلية دستورية مكرسة للمبادئ	50.....
الفرع الأول: رقابة المحكمة الدستورية	50.....
الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة)	51.....
الفرع الثالث: رقابة مجلس المحاسبة	53.....
الفرع الرابع: رقابة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته	54.....
المطلب الثاني: السلطة التنظيمية آلية مساهمة حقيقية في تكريس المبادئ	55.....
الفرع الأول: وسيط الجمهورية هيئة مساهمة في قانونية سير المرافق العمومية	56.....
الفرع الثاني: الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية	65.....
الفرع الثالث: المرصد الوطني للمرفق العام	68.....
الفرع الرابع: تقنين حسن سير المرافق العمومية	70.....
خاتمة:	76.....
قائمة المراجع	79.....
الفهرس:	86.....