

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجبالي بونعامة. خميس مليانة



كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

المبادئ التقليدية والحديثة الضامنة لتحقيق المصلحة العامة في
المرافق العمومية
-دراسة مقارنة-

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون إداري.

من اعداد الطالبة: بورهومي حنان.

والطالبة: عبد الله بو عمران فاطمة.

تحت اشراف الأستاذ: سي موسى حمزة.

لجنة المناقشة:

(1) رئيسا. بلقاضي إسحاق.

(2) مشرفا. سي موسى حمزة.

(3) عضوا مناقشا. لوناوسي زكي.

الموسم الجامعي 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و عرفان

نحمد الله حمداً كثيراً طيباً مباركاً على أن أعاننا ووقفنا في إنجاز هذا البحث، و ما توصلنا إليه من معارف تمكننا إن شاء الله من بلوغ أعلى درجات العلم...

كما نتشرف بتقديم أسمى عبارات الشكر و الامتنان والعرفان إلى أستاذنا الفاضل الدكتور "سي موسى حمزة"

الذي تفضل علينا بقبول الإشراف على موضوع مذكرتنا، ونتوجه إليه بالشكر الجزيل على توجيهاته القيمة التي ساهمت بشكل كبير في إنارة هذا البحث، وعلى سعة صدره ودعمه لنا في كل حين.

ونخص بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من أشعل شمعة في دروب علمنا وإلى من وقف على المنابر وأعطى من حصيلة فكره لينير دربنا، إلى الأساتذة الكرام بكلية الحقوق.

وأخص بالشكر من ساعدنا على إتمام هذا البحث وقدم لنا العون ومد لنا يد المساعدة وزودنا بالمعلومات اللازمة لإتمام هذا البحث

أما الشكر الذي من النوع الخاص، فتوجه بالشكر أيضا إلى كل من لم يقف إلى جانبنا، ومن وقف في طريقنا وعرقلة مسيرة بحثنا، وزرع الشوك في طريق بحثنا، فلولا وجودهم لما أحسنا بمتعة البحث، ولما وصلنا إلى ما وصلنا إليه فلهم منا كل الشكر...

اهداء

اهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

إلى أصحاب الفضل ... الوالدين الكريمين حفظهما الله لي

اللذان سهرا وتعبا على تعليمي في إتمام هذا العمل

و إلى كل أفراد أسرتي

وإلى كل الأصدقاء والأحباب

وإلى اساتذتي الكرام و كل رفقاء الدراسة

وفي الأخير أرجو من الله تعالى ان يجعل عملي هذا نفعاً يستفيد منه جميع الطلبة.

حنان

اهداء

إلى من نزلت فيهما الآية الكريمة بعد بسم الله الرحمن الرحيم:

" ووصينا الإنسان بوالديه، حملته أمه وهنا على وهن، وفصاله في عامين، أن أشكر

لي ولوالديك إلي المصير. "

إلى من كان الدليل المنير، إلى من أعطى ولم يطلب، إلى من تمنى لي أكثر مما تمنى

لنفسه

إلى من تمنى وصولي إلى هنا ، إلى أعلى الناس: والدي العزيز

إلى ضياء قلبي وسر أخلاقي، إلى البسمة الدائمة، إلى من كانت سندا وعونا وطاقة

وحنانا أُمي الغالية.

إلى جميع أفراد أسرتي وكل

الذين كانوا دافعا لي لمواصلة المشوار الدراسي وتحفيزي على النجاح

فاطمة

مقدمة

ليس من السهل تعريف المرفق العام وتحديد الدقيق لمدلوله الذي عرف تطورات مرتبطة بتطور وظائف الدولة، وهو وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية، هدفه الأساسي تلبية الحاجات العامة، ونجد عبارة المرفق العام مبهمة ولها معنيين عضوي وآخر موضوعي.

المعنى العضوي ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري.

أما المعنى الموضوعي فيتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة يخضع لتنظيم وإشراف الدولة.

وعلى ذلك يمكننا القول بأن المرفق العام هو في حالة سكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين، أما في حالة الحركة فهو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه.

وفي هذا الصدد عرفه الأستاذ "ريفو" المرفق العام بمعناه الوظيفي بأنه نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام¹.

ويعرفه الدكتور "طعيمة الجرف" بأنه نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور²

ونظرا للتغيرات والتطورات التي حدثت في القواعد التي تقوم عليها المرافق العامة، أدى إلى ظهور المرافق العامة التجارية أو الاقتصادية وتسير وتؤطر من طرف الأفراد أو المشروعات الخاصة، تحقيقا للمصلحة العامة، وبهذا أدى انفصال العنصر العضوي عن الموضوعي، وتقوم الإدارة في هذه الحالة بتنظيم نشاط معين في صورة مرفق عام وتعهد به إلى الأفراد ومن خلال هذا يتوفر فيه العنصر الموضوعي دون العضوي.

ومن خلال التعريف يتضح أن هناك ثلاث عناصر أساسية يجب توافرها حتى يكتسب المشروع صفة المرفق العام، حيث يتمثل العنصر الأول في الهدف وهو تحقيق المصلحة العامة، والعنصر الثاني هو ارتباط المشروع بالإدارة ورقابتها لسير العمل فيه، أما العنصر الثالث فهو استخدام امتيازات السلطة العامة

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 319.

² - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 193.

المرافق العامة تقوم بدور فعال داخل المجتمع مهما كان نوع النشاط التي تقوم به لتلبية الحاجات العامة للجمهور وتحقيق الصالح العام، وتعتبر المصلحة العامة هي الأهم من المصلحة الخاصة، ونظرا لهذه الأهمية الكبيرة قد صنتها بعض المبادئ، وهي تضمن المصلحة العامة التي يحققها المرفق العام.

وقد قام الفقيه رونالد بتنظيم المبادئ التي تحكم المرافق العامة بصفة متناصفة في شكل أولي تتمثل في : مبدأ المساواة، مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير، وتعتبر هذه المبادئ كلاسيكية التي عرفت منذ النشأة الأولى للمرفق العام.

ونظرا للمستجدات والتطورات التي حدثت في الجزائر أو في العالم ككل أدى إلى ظهور مبادئ جديدة تحكم سير المرافق العامة وتتمثل في: مبدأ الشفافية، مبدأ الفعالية الإدارية، ومبادئ وقواعد حديثة تكميلية، ومبدأ التغطية المنصفة لتراب الوطني وهو مبدأ مستحدث جاء في دستور 2020.

ومن خلال هذا الموضوع تناولنا المبادئ التقليدية والحديثة التي نصت عليها المادة 2/27 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نحو الترتيب التي جاءت به هذه المادة والتي تنص " تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز.

" تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة لتراب الوطني وعند الاقتضاء ضمان حد أدنى من الخدمة¹

وهذه المبادئ الحديثة تختلف عن المبادئ التقليدية، حيث تقوم بتسيير المرافق العامة في القطاع الخاص، أما المبادئ التقليدية تحكم سير المرافق العامة سواء كانت إدارية أو تجارية أو صناعية. ونجد أن المبادئ الحديثة لا تطبق على جميع المرافق العمومية، ويعود سبب ظهورها تدخل أشخاص القانون الخاص في تسيير المرافق العمومية.

إشكالية الموضوع: إن الأهمية البالغة لهذه المبادئ التقليدية والحديثة أمام المرافق العامة ومكانتها القانونية كوسيلة لحماية حقوق الأفراد أمام الإدارة، ومقارنة تطبيقاتها في دول أخرى مثل فرنسا، مصر والمغرب، تجعلنا نطرح التساؤل التالي: ما مدى التطبيق الفعلي لهذه المبادئ أمام المرافق العامة في الجزائر؟ وهل قامت بتحقيق المصلحة العامة التي وجدت من أجلها؟

وهل هناك اختلاف في تطبيق هذه المبادئ من دولة إلى أخرى؟

¹أنظر المادة 27 من دستور 2020، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري.

أهمية الدراسة:

إن أهمية دراسة المبادئ التقليدية والحديثة لتلبية حاجات الجمهور وضمان تحقيق المصلحة العامة، ومقارنة تطبيق مختلف هذه المبادئ بين الجزائر ودول أخرى، وتتمثل فيما يلي :

الأهمية العلمية:

أهمية المبادئ داخل النظام القانوني العام للدولة، حيث تقوم الإدارة العامة بتطبيق قواعد المرفق العام لتلبية الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام وذلك وفقا للظروف الموجودة في المجتمع، وتهدف مختلف هذه المبادئ تطوير وتحسين قدرات المرفق العام وذلك من خلال مواكبة التطورات والمستجدات.

المرفق العام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة ولهذا لا بد من إعطاءها مبادئ قانونية وهذه المبادئ تقوم بتمييز نشاطاته.

ونسعى من خلال هذا الموضوع تبيان المبادئ التقليدية والحديثة ضمانا للمصلحة العامة فهي تقوم بتنظيم وتسيير المرافق العمومية.

وكذلك من خلال مقارنة تطبيقات هذه المبادئ في الجزائر وفي الدول المقارنة وذلك من أجل تبيان مدى نجاعة هذه المبادئ في تسيير وتنظيم المرافق العمومية.

الأهمية العملية:

لقد أدت التغيرات والتطورات للمرافق العمومية واختلافها جعل من الدولة تتدخل في ظهور مبادئ جديدة وحديثة النشأة لنقوم بتنظيم وتسيير المرافق العمومية وتحقيقا لصالح العام.

ومعرفة مدى تطبيق هذه المبادئ في الجزائر وكذلك في دول أخرى، وذلك من أجل حماية حقوق الأفراد أمام الإدارة.

أسباب اختيار الموضوع:

إن اختيار هذا الموضوع ترجع لعدة أسباب قد تكون ذاتية وأخرى موضوعية

فالأسباب الذاتية: إن سبب اختيارنا لهذا الموضوع يعود إلى أن المبادئ التي تحكم المرافق العمومية من أهم موضوعات القانون الإداري، وكذلك ظهور مبادئ حديثة ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2020

ظهر مبدأ جديد وهو مبدأ التغطية المنصفة لتراب الوطني، وضمانا لتحقيق المصلحة العامة، وكذلك لأنه ضمن تخصصي في مجال القانون الإداري.

أما الأسباب الموضوعية: وتعود لأهمية المرفق العام وضرورة تسييره وتنظيمه من أجل تلبية الحاجيات الضرورية للجمهور وتحقيق المصلحة العامة، ومواكبة المستجدات حيث أدت إلى ظهور نصوص قانونية جديدة وذلك من أجل استخدام امتيازات السلطة العامة في مواجهة الأفراد.

أهداف الموضوع:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف وتتمثل في:

أولا توضيح المبادئ التقليدية الضامنة للمصلحة العامة، وأهميتها، وتتمثل في مبدأ المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العمومية، مع تبيان مختلف الشروط والقيود في القانون الجزائري على الإضراب والاستقالة، إضافة إلى مقارنة تطبيقاتها في دول أخرى.

ثانيا تبيان المبادئ الحديثة التي تحكم سير المرافق العمومية ومقارنتها في تطبيقاتها في دول أخرى.

منهج الدراسة المتبع:

ولدراسة هذا الموضوع إتبعنا المنهج التحليلي المتعلق بتحليل وشرح نصوص الدساتير ومختلف القوانين المتعلقة بالموضوع، وكذلك اعتمدنا على المنهج الوصفي في وصف المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية، بالإضافة إلى استخدام الأسلوب المقارن استنادا إلى مقارنة موافق بعض التشريعات والدساتير حول هذه المبادئ.

خطة البحث:

وللإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتقسيم هذا الموضوع إلى فصلين وخصصنا الفصل الأول بدراسة المبادئ التقليدية الضامنة لتحقيق المصلحة العامة، حيث تناولنا المبحث الأول مبدأ المساواة وفي المبحث الثاني مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد وفي المبحث الثالث مبدأ مرونة المرفق العام. أما الفصل الثاني فعالجنا فيه المبادئ الحديثة الضامنة لتحقيق المصلحة العامة، وتمت معالجته وفق ثلاث مباحث، المبحث الأول تناولنا فيه مبدأ الشفافية وفي المبحث الثاني مبدأ الفعالية، وفي المبحث الثالث تناولنا مبادئ وقواعد حديثة تكميلية.

الفصل الأول

المبادئ التقليدية الضامنة إلى تحقيق المصلحة العامة في

المرافق العمومية

تسعى الدولة بمختلف مرافقها العامة والخاصة إلى الظهور بمظهر الرقى والجودة في تقديم أحسن الخدمات للأفراد, وإن عملية تنظيم المرافق العامة وسيرها بصورة صحيحة ومنظمة لتحقيق المصلحة العامة, وتوفير الاحتياجات العامة للمواطنين في الدولة على اختلاف مستوياتهم, التي تعتبر أهم الوظائف التي تسعى إلى تحقيقها مهما كانت الظروف, ونظرا لأهميتها ومكانتها ذهب المشرع والقضاء الإداري للعمل على حمايتها, وذلك من خلال إقرار ثلاث مبادئ قانونية عامة تحكم عملية تنظيم وتسيير المرافق العامة في الدولة, وإن تطبيق هذه المبادئ يخلق العديد من الآثار القانونية في مجال النظام القانوني للوظيفة الإدارية في الدولة, يتم دراسة هذا الفصل من خلال ثلاث مباحث يتناول المبحث الأول مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية, ثم المبحث الثاني مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد, وفي الأخير المبحث الثالث تناول مبدأ مرونة المرافق العامة .

حيث تناولنا في المبحث الأول مبدأ المساواة يتضمن مطلبين, الأول بعنوان مفهوم مبدأ المساواة أما المطلب الثاني بعنوان مظاهر تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية و مقارنته بالتشريعات المقارنة أما المبحث الثاني بعنوان مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام و اطراد, حيث تناولنا فيه مطلبين الأول بعنوان مفهوم مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد أما المطلب الثاني بعنوان الضمانات التشريعية والقضائية لدوام سير المرفق العام بانتظام واطراد ومقارنته بالتشريعات المقارنة أما المبحث الثالث بعنوان مبدأ مرونة المرفق العام (التكيف) تناولنا فيه ثلاثة مطالب, الأول بعنوان مفهوم مبدأ مرونة المرفق العام, أما المطلب الثاني بعنوان تأثير المرونة على المراكز القانونية للمرافق العامة وعلاقتها بنظام الإدارة الإلكترونية أما المطلب الثالث بعنوان ضوابط مرونة المرافق العامة ومقارنتها بالتشريعات المقارنة.

المبحث الأول: مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية

تقتضي المصلحة العامة إلى تحقيق العدالة والمساواة أمام المرفق العمومي وبين الأفراد وذلك عند تقديم الخدمات بدون تحيز أو تمييز, يعد مبدأ المساواة من أهم المبادئ الأساسية والتقليدية والجوهرية المعترف بها في مختلف الإعلانات والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان, كما انه مبدأ مكرس في جميع دساتير دول العالم, وهو يسعى إلى تحقيق العدالة للجميع وتمتعهم بالحقوق والواجبات على قدم المساواة, ويتم دراسة هذا المبحث من خلال المطلب الأول يتناول مفهوم مبدأ المساواة أما المطلب الثاني يتناول مظاهر تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة

يعد مبدأ المساواة من أهم المبادئ الأساسية التقليدية ويسعى لضمان وتحقيق المصلحة العامة، وهو يهدف إلى تحقيق العدالة للجميع، وتمتعهم بالحقوق والواجبات دون تمييز أو تحيز وتلبية الاحتياجات العامة للجمهور، وهو مبدأ دستوري ومرتبط بالمرافق العام بصفة خاصة والقانون بصفة عامة، فمبدأ المساواة يقتضي منا البحث.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة أمام المرافق العامة من المبادئ العامة للقانون استكشفاً وأعلنها القضاء الإداري في القانون المقارن، ولذلك يعتبر هذا المبدأ أيضاً مبدأ يجب احترامه وتطبيقه من طرف السلطات الإدارية المختصة بعملية تنظيم وتسيير المرافق العامة في الدولة¹, مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية يعد مبدأ دستوري هام وهو المساواة بين الأفراد وتتبعي الإشارة أننا عندما ندعو إلى المساواة فلا نقصد أن تتم معاملة الأفراد دون تمييز، أو جعل الأفراد في مراكز قانونية متماثلة بل نقول أن الأفراد الذين يتساوون في المراكز الاجتماعية لاسيما في ما يخص المساواة في الانتفاع بالحقوق والحريات العامة²

¹ - عمار عوايدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، ص 82.

² - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 157.

تم التأكيد على مبدأ المساواة أمام خدمات المرفق العام من خلال المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وتتص على انه "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية، 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"¹

ومن خلال هذه المادة نلاحظ أن المؤسس الدستوري أضاف عبارة "الحق في حماية متساوية" «وقد وفق في ذلك أنهم متساوون أمام القانون دون تمييز أو تحيز إضافة إلى الحق في حماية متساوية أي توفير للحماية للجميع على قدم المساواة، وقد تم تعزيز هذا المبدأ بهذه العبارة لما له من أهمية.

الفرع الثاني: أهمية مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية

وتتمثل أهمية مبدأ المساواة من خلال عدة نواحي ونذكر أهمها على النحو التالي:

أولاً: أهمية مبدأ المساواة من الناحية القانونية

تقوم الدولة بإنشاء المرافق العامة بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية في تحويل السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العمومية² والتي تركز في إنشاءها مبادئ أساسية أهمها المساواة أمام المرافق العمومية والذي يقره الدستور بنص صريح على أن المواطنين سواسية أمام القانون وهم يتمتعون بالسواء في الحقوق والواجبات العامة دون أي فرق بينهم، باعتبار أن المساواة بين المنتفعين هو تطبيق مباشر للمبدأ الدستوري الأعلى وهو المساواة أمام القانون³

وتظهر أهمية مبدأ المساواة من الناحية القانونية أنها تشبع في نفوس الناس الأمن والاستقرار وعدم الخوف على حقوقهم ومصالحهم، وهذا يعمق عندهم الشعور بالولاء للوطن والحفاظ على كرامته⁴

¹ أنظر المادة 37 من دستور 2020، المرجع السابق.

² نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 299.

³ صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015، ص 19.

⁴ محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشري، الإسكندرية، 2008، ص 455.

ثانياً: أهمية مبدأ المساواة من الناحية السياسية

تظهر أهمية مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية من الناحية السياسية من خلال حق جميع المواطنين في التساوي أمام المشاركة في الأنشطة السياسية، كالحق في التصويت في الانتخاب والاستفتاءات العامة في الدولة والحق في الترشح لعضوية المجالس النيابية العامة والمجالس المحلية¹

فمبدأ المساواة يعطي الحق لجميع المواطنين دون الأجانب بممارسة دور فعلي في إدارة الشؤون السياسية دون أي تفرقة² في حين نجد المادة 56 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية له الحق أن ينتخب وينتخب"³ وما يلاحظ أن هذه المادة نصت على أمر في غاية الأهمية كونه يشكل ضماناً أساسية لجميع المواطنين في ممارسة الأنشطة السياسية بالتساوي، وبالإضافة إلى هذه الحقوق توجد حقوق سياسية أخرى كالحق في الإعلام وحرية وسائل التعبير والنشر من الصحافة والمؤلفين والإذاعة المسموعة والمرئية، التي أكدت عليها المادة 54 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁴ كما نصت المادة 57 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون" ويفهم من هذا أن إنشاء الأحزاب السياسية هو حق معترف به ومضمون"⁵.

إضافة إلى المادة 53 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أيضاً "أعطت حق إنشاء جمعيات مما يعطي للأفراد حرية تكوين جمعيات وأحزاب سياسية والانضمام إليها بدون تمييز لأي سبب شخصي أو اجتماعي"⁶.

ثالثاً: أهمية مبدأ المساواة من الناحية الإدارية

تتمثل أهمية مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية من الناحية الإدارية من خلال إعطاء الطابع السيادي للمرفق العام، وهذا ما يؤدي إلى احترام وظيفته التي تقدم خدمات عامة بالتساوي بين جميع المنتفعين الموجودين في نفس المركز القانوني الذي يتطلبه القانون ويعمل هذا المبدأ على ضمان للأفراد الذين يتقدمون

¹نادية ضريفي، المرجع السابق، ص36.

²صديقي عبد الرزاق، المرجع السابق، ص20.

³انظر المادة 56 من دستور 2020، المرجع السابق.

⁴انظر المادة 54 من دستور 2020، المرجع السابق.

⁵انظر المادة 57 من دستور 2020، المرجع السابق.

⁶انظر المادة 53 من دستور 2020، المرجع السابق.

للانتفاع من خدمات المرافق العمومية الحماية من تعسف الإدارة المشرفة على تسيير هذا المرفق والحفاظ على المساواة بين المنتفعين وعدم انتهاكها بطريقة غير مباشرة كان تحدد الإدارة شروط معينة بحيث تستبعد أشخاص بذواتهم أو تمييز بعض الأفراد.¹

بالإضافة إلى وجوب التسوية في المعاملة بين المنتفعين أمام الإدارات التي تسيير المرفق العمومي متى توفرت فيهم الشروط القانونية اللازمة، كما يعمل هذا المبدأ على حماية الحقوق الأساسية للأفراد عند الاستفادة من خدمات المرفق العمومي من الناحية الإدارية نذكر منها الحق في تقلد الوظائف العامة، الحق في ممارسة الحقوق السياسية، الحق في التقاضي إلى آخره، كما انه يضمن خضوع كافة المنتفعين كالأعباء العسكرية والتكاليف الضريبية.²

المطلب الثاني: مظاهر تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية

باعتبار أن مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية وجد من اجل تحقيق العدالة والمساواة بين كافة المواطنين المتقدمين للانتفاع من خدمات المرافق العامة وضمن حسن سيره، فإننا نجد ان مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية له تطبيقات متنوعة إذ تظهر أهم تطبيقاته في تلك الخدمات التي ينتفع منها المرتفقين، وتولي الوظائف العامة للدولة، وهو مبدأ أساسي يقوم عليه النظام السياسي الجزائري وهو من المبادئ الهامة التي تسيير عليها المرافق العامة ومن أهم مظاهر تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية فإنها تتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العمومية

وتقتضي المساواة أمام المرافق العامة المساواة الكاملة في معاملة الأفراد بغير تمييز أو تفرقة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، وينطبق هذا المبدأ على جميع المرافق العامة في الدولة³ مبدأ المساواة في الانتفاع من المرافق العامة يقتضي بان يكون لجميع الأفراد الحق في الحصول على الخدمات العامة على قدم المساواة مادامت الشروط التي يطلبها القانون متوفرة فيهم وما داموا يؤدون الرسوم المقررة، فلا

¹ صديقي عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 21.

² نواف كنعان، المرجع السابق، ص 300.

³ خلاف صليحة، مبدأ المساواة في تنظيم الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة اعربي بن مهيدي، أم البواقي 2012-2013 ص 21.

يجوز حرمان فئات معينة من الالتحاق ببعض المعاهد, كما لا يجوز قصر المدارس والكليات على أبناء طبقة معينة أو تمييزهم على غيرهم من أبناء الطبقات الأخرى¹.

وقد أكدت المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "تستهدف مؤسسات الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق, تفتح شخصية الإنسان, وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية, والاقتصادية, والاجتماعية, والثقافية"² كما أكدت المادة 65 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث نصت المادة «تسهر الدولة على ضمان التساوي في الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني»³ تبين هذه المادة أن جميع المواطنين لهم الحق في الالتحاق بالتعليم والتكوين, أما بالنسبة للمساواة بين المتقدمين للانتفاع من المرافق العامة, فأنها يجب أن تتحقق بالنسبة لجميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط المطلوبة للاستفادة بخدمات هذه المرافق, وتحدد الشروط بطريقة عامة وموضوعية بواسطة القوانين واللوائح المنظمة للمرافق العامة, أما الأفراد الذين لا تتوفر فيهم الشروط التي تطلبها هذه المرافق واللوائح فليس لهم الحق في طلب المساواة بينهم وبين من استوفوا تلك الشروط في طلب الانتفاع⁴ ومع ذلك فإن أعمال مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العمومية ليس مطلقا, إذ يشترط تماثل المراكز من حيث تشابه وتعادل أوضاعهم, مثال الالتحاق بالدراسة الجامعية ليس مفتوحا لجميع المواطنين, وإنما يقتصر على الحاصلين منهم على شهادة البكالوريا⁵

ومن بين أهم مظاهر الانتفاع من خدمات المرافق العمومية نذكر منها:

المساواة في التعليم والتكوين, الحق في الرعاية الصحية, المساواة الثقافية

أولا: المساواة في التعليم والتكوين

ونقصد بالمساواة في التعليم والتكوين أن يكون كافة المواطنين المستوفون الشروط القانونية المطلوبة لذلك الحق في الحصول على التعليم والتكوين بغض النظر عن كل تفرقة أو تمييز بينهم بسبب المولد, أو الجنس, أو أي شرط أو أي ظرف اجتماعي أو شخصي⁶.

¹مرابط دلييلة مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماستر, جامعة محمد خضر بسكرة 2016, ص 21.

²انظر المادة 35 من دستور 2020, المرجع السابق.

³انظر المادة 65/6 من دستور 2020, المرجع السابق.

⁴ مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر منشأة المعارف, الإسكندرية, 2003, ص 125.

⁵محمد الصغير بعلي, المرجع السابق, ص 222.

⁶انظر المادة 65 من دستور 2020, المرجع السابق.

وكذلك نجد أن المؤسس الدستوري في التعديل لسنة 2020 أكد على ذلك من خلال نص المادة 65 منه "تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني"¹ ويتضح من خلالها ان التعليم مسموح للجميع فلا يجوزاً لتمييز والتفرقة للاستفادة منه وهو حق للجميع.

ثانياً: المساواة في الرعاية الصحية

يتمتع المواطن الجزائري بالرعاية الصحية بحيث يتساوى جميع المواطنين في حق الرعاية الصحية ولا يمكن أن يحرم أي احد منها لأي سبب من الأسباب , وتقوم الدولة بحماية هذا الحق وتتخذ الإجراءات اللازمة من اجل الوقاية من مختلف الأمراض الوبائية والمعدية وتعمل على مكافحتها, وهذه الحماية تكون على عاتق الدولة أو الجماعة, وإنما يمنح هذا الفرد من اجل الرعاة الصحية , بحيث لا يمنح الحق في المساواة على عاتق الجماعة أو الدولة التزام على تحقيق النتيجة, وإنما يمنح هذا الحق للفرد ما يمس بحق الرعاية الصحية فيقتصر على الدولة على بذل العناية² وهذا ما تم تكريسه في نص المادة 66 التي نصت على انه «الرعاية الصحية حق للمواطنين تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها, تسهر الدولة على توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين»³

وهذا ما أكدته المادة 63 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وتنص على "الرعاية الصحية لا سيما للأشخاص المعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها"⁴

ثالثاً: المساواة الثقافية

وقد جاء في المادة 2/76 "لكل شخص الحق في الثقافة بشكل متساو مع الآخرين"⁵ حيث تهدف هذه الفقرة إلى المساواة في الحق الثقافي وهي مستحدثة إذ لم تكن في دستور 2016 في المادة 44 منه وكان مفادها تعزيز مبدأ المساواة في الحقوق الثقافية، لا سيما من خلال تعميم دور النشر والمراكز الثقافية بكل ولايات الوطن والأخص المناطق النائية منها.

¹ انظر المادة 65 من دستور 2020، المرجع السابق.

² نبالي فاطيمة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008-2009، ص77.

³ انظر المادة 66 من دستور 2016، المرجع السابق.

⁴ انظر المادة 63 من دستور 2020، المرجع السابق.

⁵ انظر المادة 2/76 من دستور 2020 ويقابلها المادة 44 من دستور 2016، المرجع السابق.

الفرع الثاني: المساواة ف تقلد الوظائف العامة

يخضع التعيين في الوظيفة العمومية لمبدأ أساسي وجوهري تقوم عليه وتستند إليه دولة القانون، وهو مبدأ مساواة الأفراد أمام تولي الوظائف العامة، ويحظى هذا المبدأ الأساسي بأهمية خاصة لما يحققه من عدالة ومساواة بين الموظفين، لهذا نجد النصوص الدستورية تنص صراحة مما يجب احترامه نصاً وروحاً¹ وهو منصوص عليه في الأمر 166 - 133 القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03-06 المادة 5 " تقلد الوظائف على مستوى تعليمي وكفاءات و شهادات² وكذلك المادة 74 ، وهذا ما أكدته المادة 67 من التعديل الدستور لسنة 2020 والتي تنص " يتساوى جميع المواطنين تقلد المهام والوظائف في الدولة ، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين³ ويعني ذلك أن كل أفراد المجتمع متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة متى توفرت فيهم الشروط ماعدا الوظائف التي لها صلة بالسيادة والأمن⁴ ، وإذا كان مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة يجد أساسه في الدستور ، فان الدساتير المتعاقبة للجمهورية الجزائرية تضمنت نصوص صريحة تؤكد على مبدأ المساواة بن الجنسين في الوظائف العامة (المرأة و الرجل) وهذا ما أكدته التعديل الدستوري سنة 2020 في المادة 68 منه وتنص "تعمل الدولة على ترقية التناصف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل .

-تشجع الدولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية وعلى مستوى المؤسسات

5»

ويتضح من هذه المادة أنها تضمنت شطرين:

الشرط الأول: تعلق بتكريس مبدأ المنافسة في سوق الشغل.

الشرط الثاني : فيتضمن تعزيز حق المرأة للوصول إلى المناصب القيادية والمناصب العليا للدولة ، فالفقرة الأولى تؤكد ضرورة المناصفة أو التكافؤ بين الجنسين فهي تحمل إطار واسع ومفهوما جددا للمساواة بين الجنسين في مجال العمل ودخول سوق الشغل ، أما الفقرة الثانية فيهدف من خلالها المؤسس الدستوري إلى تعزيز موقع المرأة في مناصب اتخاذ القرار على مستوى الهيئات و الإدارات العمومية والمؤسسات ، فهو

¹ علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 82.

²نادية ضريفي، المرجع السابق، ص37.

³المادة 74 من الامر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية، المرجع السابق.

⁴المادة 67 من دستور 2020، المرجع السابق.

⁵انظر المادة 68 من دستور 2020، المرجع السابق.

أمر يرقى إلى تطلعات المرأة ويضمن المساواة الفعلية وتكافؤ المناصب والوظائف على مر الأزمنة، بل أن ذلك يعد إحدى مظاهر التمييز الإيجابي لصالح المرأة¹.

الفرع الثالث: المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة

يجب على الراغبين في الانتفاع بخدمات المرافق العامة أن يتحملوا أعباء هذا الانتفاع أي أن يقوموا بسداد مقابل الانتفاع وكقاعدة عامة فإن جميع المنتفعين الذين يحتلون نفس المركز في مواجهة المرافق العامة، يجب أن يعاملوا معاملة متساوية بشأن تحمل تكاليف وأعباء الانتفاع بخدمات المرافق العامة² ويمكن أن نذكر على سبيل المثال: المساواة أمام أعباء الخدمة الوطنية، والمساواة في الضرائب العامة.

أولاً: المساواة في الضرائب العامة

التعديل الدستوري لسنة 2020 تنص المادة 2/82 "كل المكلفون بالضريبة متساوون أمام الضريبة"³ تقابلها المادة 78 من دستور 2016 والتي تنص "كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة" ولعل عبارة "المكلفون بالضريبة" المستحدثة ضمن دستور 2020 أشمل وأصلح من عبارة "المواطنين" كونها تشمل هؤلاء وكل شخص آخر من جنسية أجنبية يلزمه القانون الجزائري بدفع الضريبة وفي ذلك تعزيز لمبدأ المساواة وتوسيع نطاقه وهنا قد وفق المؤسس الدستوري بذكره لعبارة المكلفون بالضريبة لأن ليس كل المواطنين ملزمون بدفع الضريبة.

ثانياً: المساواة في الخدمة الوطنية.

ويقصد بالمساواة أمام الأعباء العسكرية أن ينخرط كل مواطن في الخدمة العسكرية بدون استثناء أو إعفاء لأحد بسبب مركزه الاجتماعي أو ثروته، ويكون أداء الخدمة الوطنية لمدة متساوية بالنسبة للجميع، فيجب أن تكون المساواة عامة وشخصية بمعنى أن لا يحل شخص محل شخص آخر ولا يتنافى مع مبدأ المساواة في أداء الخدمة الوطنية، ويكون تقرير الإعفاء منها لبعض الشباب لانعدام اللياقة البدنية، أو العجز الصحي كما تكون لأسباب اجتماعية⁴.

¹ عميور خديجة، التمييز الإيجابي لصالح المرأة في المواثيق الدولية والقانون الجزائري، مجلة الدفاتر السياسية والقانون، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، العدد 19، جوان 2018، ص 701.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 436.

³ انظر المادة 2/82 من دستور 2020، المرجع السابق.

⁴ خلاف صليحة، مرجع سابق، ص 22.

وتم تكريسه في نص المادة 76 من التعديل الدستوري والتي تنص "على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته اتجاه الخدمة الوطنية"¹ ويتضح من خلال هذه المادة أن كل مواطن ملزم بأداء الخدمة الوطنية بتفاني وإخلاص وروح وطنية.

وان مبدأ المساواة في أداء الخدمة العسكرية في الدول التي تأخذ بنظام الخدمة العسكرية الإجبارية، هي نتيجة تساوي الأفراد في المجتمع في حق التمتع بالخدمات الاجتماعية التي يقدمها الوطن لأبنائه حيث يترتب عليه تساوي المواطنين جميعا في أداء الخدمة كواجب وطني، ولا يخل بهذا المبدأ إلا بعض الفئات من المواطنين لاعتبارات تكون إنسانية في الغالب²

وهذا ما تم تأكيده ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن مادته رقم 80 والتي تنص "على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية"³ ويتضح من خلال هذه المادة أن كل الأفراد يقومون بأداء الخدمة الوطنية بكل أمانة وإخلاص.

الفرع الرابع: المساواة القانونية

فمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون تضمنته الدساتير الجزائرية جميعها وصولا إلى التعديل الأخير باعتباره ركيزة للعدل والسلام الاجتماعي، وغايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تتال منها، أو تقيد ممارستها باعتباره وسيلة للتقرير الحماية المتكافئة للحقوق جميعا⁴ بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري حرص على تكريس مبدأ المساواة كأحد المبادئ الأساسية، ونص عليه صراحة في نص المادة 32 منه وكرس أيضا مبدأ المساواة أمام القانون كمبدأ دستوري باعتباره يستند إلى خاصيتين من خصائص القاعدة القانونية، فيشترط في القاعدة القانونية أن تكون عامة ومجردة، ولا يمكن تحقيق المساواة بين الأفراد إلا بتوفر هاتين الخاصيتين في القاعدة القانونية، والمساواة أمام القانون يجب أن تكون فعلية أي حقيقية بين أفراد المجتمع⁵ وأن ينال الجميع حماية القانون على قدم المساواة بدون تمييز في المعاملة، أو في تطبيق القانون عليهم، بحيث يتمتع الجميع بنفس الحقوق والمنافع العامة ويخضعون للتكاليف والأعباء المشتركة⁶

¹ انظر المادة 76 من دستور 2016، المرجع السابق.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 223.

³ انظر المادة 80 من دستور 2020، المرجع السابق.

⁴ العربي وردية، المرجع السابق، ص 10.

⁵ العربي وردية، المرجع نفسه، ص 12.

⁶ خلاف صليحة، المرجع السابق، ص 20.

وهذا ماتم تأكيده في التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 37 وتنص "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه الى المولد، أو العرق، أو الجنس أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"¹ ونجد أن المؤسس الدستوري يبين من خلال هذه المادة أنه لا طبقية أمام القانون ولا فرق بين قوي وضعيف، والجميع لهم حماية قانونية على قدم المساواة بدون أي تمييز، لأي سبب من الأسباب سواء المولد، أو العرق، أو الجنس أو أي شرط آخر.

الفرع الخامس: مقارنة تطبيقات مبدأ المساواة بين دول أخرى

ونظرا لأهمية هذا المبدأ فإن فكرة المساواة أمام المرافق العامة تحتل جزءا هاما في قوانين جميع الدول، لكن هذه الفكرة أو المبدأ نجده أحيانا يعتمد على مساواة الأفراد أمام القانون في الحقوق والواجبات التي يقرها الدستور مباشرة كأساس المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، وأحيانا أخرى نجد هذا المبدأ يعتمد أساسا على نظرية المبادئ العامة، كالنظرة القضائية التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه والتي أقرها أيضا مجلس الدولة المصري².

ومن هنا برز الاختلاف في الأساس القانوني في مبدأ المساواة أمام المرافق العامة في معظم الدول، فعلى سبيل المثال في فرنسا يعود الأساس القانوني لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، الذي نص في مادته الأولى على مبدأ المساواة أمام القانون³.

أما بالنسبة لمصر فقد استمد مبدأ المساواة أمام المرافق العامة من المبدأ العام الذي نص عليه دستور 11-09-1971 في مادته 40 على أن "المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة"⁴

وعلى غرار هذه الدول، احتل مبدأ المساواة أمام القانون عموما مكانة هامة في التشريع الجزائري، ونجد التعديل الدستوري لسنة 2020 جسد مبدأ المساواة أمام القانون في مادته 37 ويؤكد على ضرورة المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، وأنه لا تمييز بسبب المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي.

¹ انظر المادة 37 من دستور 2020، المرجع السابق.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 299، 300.

³ - محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، طبعة 6، الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 405.

⁴ المرجع نفسه، ص 73.

المبحث الثاني: مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد

يعد مبدأ دوام سير المرافق العمومية من المبادئ الأساسية والتقليدية التي تحكم سير المرافق العامة، والذي يعني به دوام النشاط الذي يقوم به المرفق العام وانتظامه دون توقف أو انقطاع، وهذا خدمة للجمهور وتلبية للاحتياجات الضرورية لهم، ونظرا لما يترتب على انقطاع استمرارية المرافق العمومية من انعكاسات خطيرة، وتحدث خلل واضطرابات في حياة الأفراد والمجتمع، فإن الدولة ليس هدفها إنشاء المرافق فقط بل تسعى كذلك لديمومته واستمراره، وتقوم بتقديم الخدمات المختلفة في أحسن الظروف .

ويتم دراسة هذا المبحث من خلال مطلبين حيث المطلب الأول تحت عنوان مفهوم مبدأ دوام سير المرافق العمومية بانتظام وإطراد أما المطلب الثاني نتناول فيه الضمانات التشريعية والقضائية لدوام سير المرافق العمومية بانتظام اطراد.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ دوام سير المرافق العمومية بانتظام وإطراد

يعتبر مبدأ دوام سير المرافق العمومية من المبادئ الطبيعية التي ابتدعها القضاء الإداري المقارن وأخذ بها المشرع، إذ يشبه البعض بالقلب الذي يضخ الدم إلى باقي المبادئ التي تحكم المرافق العمومية، وهو يتعلق بجميع المرافق العمومية سواء كانت مرافق إدارية، أو مرافق اقتصادية، أو تجارية وصناعية ومهما اختلفت طرق إدارتها وتسييرها¹.

الفرع الأول: تعريف مبدأ دوام سير المرافق العمومية بانتظام وإطراد

ويقصد بمبدأ دوام سير المرافق العامة أن نشاطات المرافق العامة لا يمكن من الناحية المبدئية أن تعرف التوقف أو الانقطاع، وذلك نظرا لكون هذه النشاطات تعد ضرورية لحياة المواطنين، مما يترتب عليه أن الإخلال بمبدأ دوام سير المرافق العامة من شأنه أن يؤدي إلى المساس بالأهداف التي نشئت من أجلها المرافق العامة² ويكمن أساس مبدأ دوام سير المرافق العامة في تمكين المرفق العام من تقديم الخدمات العامة للمنتفعين دون توقف أو انقطاع، إذ يتعين على الإدارة تأمين تشغيل المرافق العامة بانتظام³

¹ مدون كمال، واقع النظام القانوني للمرافق العامة في ظل سياسة الخصوصية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 03، العدد 05، مارس 2017، ص 148 .

² عكوشي فتحي، ضمان الخدمة العمومية في تفويض المرفق العام، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 01، 2020، ص 851.

³ ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص 202.

حيث تقوم الإدارة بتحمل مسؤولية تأمين دوام سير خدمات المرافق العامة بانتظام وإطراد وذلك من خلال قيامها بأعمالها بشكل مباشر أو عن طريق أشخاص متعاقدين مع الإدارة¹. وعليه نظرا لأهمية المرافق العمومية، يصعب الاستغناء عنها إذ لا يمكن تصور انقطاع الخدمات ومجرد توقفها لفترة زمنية محددة، إذ يلحق بالمواطنين جراء توقف الخدمات اضرارا كثيرة ويحدث خلل في المجتمع، مثل توقف وانقطاع الكهرباء، والغاز، أو المياه، أو المواصلات، كما يحدث ضرر كبير للاقتصاد الوطني، لذا ابتدع القضاء الإداري المقارن مبدأ دوام سير المرافق العامة² في تقديم الخدمات العمومية، كما أنه غالبا ما ينص المشرع على ضمانات دوام المرافق، كما للقضاء الإداري دور بارز في تحديد ضمانات دوام المرافق العامة³، أما إذا حدث إخلال بمبدأ دوام سير المرافق العامة من قبل الإدارة ماعدا حالات القوة القاهرة، تتحمل الإدارة المسؤولية عن ما يترتب عن هذا الإخلال من أضرار تصيب المنتفعين من خدمات المرفق العام⁴.

الفرع الثاني: أهمية مبدأ دوام سير المرافق العمومية بانتظام وإطراد

أجمع الفقهاء على أهمية هذا المبدأ وجعلها أول المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام فيقول الأستاذ محمد بوسماح "أن مبدأ استمرارية المرافق العمومية ينبع من تصور يجعل عمل الدولة والأجهزة التابعة لها يقوم على الدوام والانتظام لا على الانقطاع والتوقف"⁵ ويتضح من خلال هذا التعريف أن مبدأ دوام سير المرافق العامة يعد من أهم المبادئ الضابطة لتسيير المرافق العامة، وله أهمية بالغة في حياة الجماعة، فعند توقف المرفق العام عن أداء خدماته أو عدم سيره منتظما يؤدي ذلك إلى خلل كبير في نظام المجتمع وفي حياة الناس.

المطلب الثاني: الضمانات التشريعية والقضائية لدوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد

تأكيدا لضمان ديمومة المرفق العمومي في تأدية مهامه بتقديم الخدمة العامة، ثم النص على الضمانات التشريعية لضمان استمرارية المرفق العام في تقديم خدماته لصالح العام

¹ إبراهيم كومغار، المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2019، ص 89

² محمد عبد الحميد أبوزيد، دوام سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، دار وهدان، القاهرة، 1975، ص 8.

³ سامي جمال الدين، فصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة مصر 1993، ص 56

⁴ بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 03، العدد 03 سبتمبر 2018، ص 599.

⁵ ضيايف ياسمينية، المبادئ القانونية للمرافق العامة، مأخوذة من الشبكة العنكبوتية، الإنترنت، الموقع الإلكتروني yassamina.diaf@univ-msila.dz

الفرع الأول: الضمانات التشريعية لدوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد

أجمع الفقهاء على أن استمرارية المرفق العام تعتبر أحد المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة، ويقتضي هذا توفر جملة من الضمانات التي تعمل على تحقيقه وتجسيده في الواقع تلبية لحاجيات الأفراد، ومن بين هذه الضمانات نجد الضمانات التي وضعها المشرع وهي الضمانات التشريعية وهي تنظيم حق الإضراب، تنظيم حق الاستقالة، وأخيرا عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام.

أولا: تنظيم حق الإضراب

يعد الإضراب على أنه اتفاق العمال على الامتناع عن العمل لفترة معينة زمنية احتجاجا بقصد تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية، تحسين ظروف العمل وساعات العمل والأجور... إلخ و الاقتصادية والسياسية كحق التمثيل النقابي والمهني، على هذا الأساس اعتبر انصار القانون الإداري أن الإضراب يشكل خطرا صادقا وحقيقيا على حسن سير المرفق في أداء الخدمة العامة بانتظام وإطراد¹، إلا أن هذا التحريم لم يرد النص عليه صراحة ولم يشر إليه الأمر رقم 66-133².

أما التعديل الدستوري لسنة 2020 تم التأكيد عليه في نص المادة 70 منه والتي تنص "الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون".

يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن، أو في جميع الخدمات أو الأنشطة العمومية ذات المصلحة الحيوية للأمة³.

فجاء أول قانون أقره المجلس الشعبي الوطني رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990، والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية⁴، حيث تضمن هذا القانون كيفية ممارسة حق الإضراب، كما جاء بشروط وضوابط بهدف حماية المصلحة الخاصة للموظف المضرب مع ما يتماشى والنظام الجديد الذي تصبو إليه السياسة العامة للدولة، وذلك حرصا منه على ديمومة واستمرارية

¹رزيق عادل، الضمانات القانونية لدوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد، مكملة من مذكرة شهادة الماستر في الحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015، ص 13.

²الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادر بتاريخ 08 جوان 1966، ص 542.

³أنظر المادة 70 من دستور 2020، المرجع السابق.

⁴قانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990، والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006، ص 3.

بعض الأنشطة في المرافق العامة ذات الحركية في المجتمع بتوفير حد ادنى من الخدمة حسب طبيعة ونشاط كل مرفق من جهة , وعدم حرمان الموظف من المطالبة بحقه من جهة اخرى واخيرا صدر الأمر 06-03 حيث اعترف الموظف بممارسة حق الإضراب بموجب المادة 36 منه والتي نصت على انه " يمارس الموظف حق الإضراب في اطار التشريع والتنظيم المعمول بهما " ¹

وعليه فإن المشرع الجزائري قد اعترف صراحة للموظف والمتقاعد، بممارسة حق الإضراب باعتباره وسيلة للمطالبة الهيئة المستخدمة بتحقيق مطالبه المهنية حرصا على احاطته بالحماية القانونية، إذن فالإضراب يعتبر حقا دستوريا مكفولا للموظف والمتقاعد على حد سواء وبالتالي لا يمكن المساس به لكن مع الحفاظ على ديمومة المرفق العام واستمرارية تحقيقا للمصلحة العامة.

أ شروط ممارسة حق الإضراب.

بالرجوع إلى القانون 90-06 المنظم لكيفيات ممارسة حق الإضراب في الجزائر والأحكام الواردة فيه نجد أن المشرع قد وضع عدة شروط رئيسية لشرعية الإضراب يمكن تلخيصها فيمايلي:

أ-1 أن لا يشرع في الإضراب إلا بعد فشل محاولات التسوية الودية: المتمثلة في الوساطة والمصالحة ,وبعد التأكد من انعدام أي طريق أو وسيلة أخرى لحل النزاع , كما يجب أن يسبق قرار الإضراب اتفاق الطرفين على اللجوء إلى التحكيم² وهو ما يؤدي بنا إلى القول بأن اللجوء إلى التحكيم هو وسيلة من وسائل تقادي الإضراب أو على الأقل تقادي الاستمرارية .

أ-2 موافقة جماعة العمال على الإضراب :اذا فشلت المساعي والاجراءات المقررة في تطويق النزاع ووضع حد له , يمكن للعمال الاستمرار في موقفهم وفق الإجراءات المقررة في الاتفاقية الجماعية للعمل أو اتفاق جماعي أو محتوى القانون 90-02 الذي أشرنا اليه سابقا , إن حساسية اتخاذ قرار الإضراب رغم مشروعيته يستلزم موافقة غالبية العمال بعد إجراء اقتراع سري ,بحيث إذا استمر الخلاف يقوم ممثلي للعمال باستدعاء جماعة العمال المعنيين لإعلامهم بالمستجدات , ويكون بعقد جمعية عامة في أماكن العمل وبعد استشارة الإدارة المعنية³ .

¹الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006،المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 46،الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006 ، ص 3.

²أحمية سليمان ، أليات تسوية منازعات العمل والضمان الاجتماعي في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ، دون سنة ، ص 149 .

³عبد الرحمن خليفي ، الوجيز في منازعات العمل والضمان الاجتماعي ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2008 ، ص71 ،

أ-3 **وجوب الإشعار المسبق بالإضراب:** وهو ما يقتضي وجوب الإشعار المسبق بتاريخ ومدة الإضراب، أي أن يتم إعلان صاحب العمل مسبقاً بقرار اللجوء إلى الإضراب مع تحديد بداية الشروع فيه، ومدته إن كان محدد المدة أو مفتوح، واشترط القانون قبل مباشرة الإضراب أن يودع الإشعار المسبق بأجل لا يمكن أن يقل عن 08 أيام، ويودع الإشعار في الهيئة المستخدمة، ومفتشية العمل المختصة إقليمياً¹.

أ-4 **ضمان أمن وسلامة أماكن ووسائل العمل وعدم احتلالها بالقوة:** وهذا باتخاذ كافة الاحتياطات والإجراءات اللازمة لضمان المحافظة على وسائل وأدوات وأماكن العمل، وعدم تعرضها لأية أضرار أو تخريب أو إتلاف أو مساس بالأموال العقارية والمنقولة والمنشآت التابعة لصاحب العمل، وأن أي تصرف من هذا القبيل من طرف العمال المضربين يرتب عليهم المسؤولية المهنية أو الجزائية حسب جسامته الضرر وفق ما تنص عليه المادة 2/55 من القانون المتعلق بتسوية النزاعات الجماعية وممارسة حق الإضراب²

ب القيود الواردة على حق الإضراب

إن كلمة قيود تحول بين الإضراب وجوهر المرفق العام وعدم المساس باستمراريته وبالتالي فرض القانون لأجل ذلك حدود هي:

ب-1 **عدم عرقلة حرية العمل:** عرقلة حرية العمل هو كل فعل من شأنه أن يحول دون التحاق العامل أو المستخدم أو ممثليه بمكان عمله المعتاد، أو منعهم من استحقاق ممارسة نشاطهم المهني، أو استعمال طرف آخر مثل التهديد، المنازعات الاحتياطية، العنف، الاعتداء، فالقانون يعاقب على عرقلة حرية العمل، ويمكن أن نأخذ عملية عرقلة حرية العمل ورفض الامتثال لتنفيذ أمر قضائي بإخلاء المحلات المهنية يعتبر خطأ جسيماً يعترض تسليط العقوبات التأديبية على المعنيين دون المساس بالعقوبات الجزائية، كما أن السلطة الجزائية هي الأخرى وضعت حداً للتجاوزات³.

ب-2 **احترام الحد الأدنى من الخدمة:** إن القانون الجزائري يحد من الحق الدستوري في الإضراب فجعل قاعدة الحد الأدنى من الخدمة بالنسبة لبعض النشاطات التي قد يحدث توقفها إخلالاً بمبدأ الاستمرارية للمرفق العام، أو بالنشاطات الاقتصادية الحيوية المتعلقة بالتموين أو بصيانة المنشآت والأموال، وينظم الحد الأدنى من النشاط بموجب القانون⁴.

¹ عبد الرحمن خليفي، المرجع السابق، ص 73.

² أحمية سليمان، المرجع السابق، ص 151-152.

³ شامي ياسين، النسق الإجرائي للإضراب في التشريع الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، 2018، ص 207-208.

⁴ برتيمية عبد الوهاب، الحد الأدنى من الخدمة في قانون العمل، مجلة الفكر، العدد 09، بدون سنة، ص 196.

ب-3 **التسخير** : إضافة إلى الحد الأدنى من الخدمة كوسيلة للحد من نطاق الإضراب فإن الهيئة المستخدمة مؤهلة بما تخول لها من صلاحيات إلى اللجوء إلى عملية التسخير واستخدام أسلوب الضبط الإداري حفاظا على الأرواح والممتلكات، وأن التسخير هو تدخل الهيئة المستخدمة المؤهلة وإصدار آخر يتمثل في قرار إداري يبلغ للأطراف المعنية، وعند عدم الاستجابة يمكن للإدارة اتخاذ الإجراءات المواتية لها من خلال امتيازات السلطة¹.

ب-4 **تحريم الإضراب في بعض الأسلاك** : حفاظا على دوام السير الحسن للمرفق العام واستمراريته تم منع بعض القطاعات من ممارسة حق الإضراب، وذلك باعتبار أن الصالح العام والمتمثل في استمرارية المرفق العام أولى من المصالح الشخصية الضيقة لمنتمي هذه الأسلاك، فقد تم منع القضاة من المشاركة في أي إضراب أو التحريض عليه، حيث يعتبر ذلك إهمالا للمنصب دون الإخلال بالمتابعة الجزائية عند الاقتضاء، كما يمنع من القيام بأي عمل من شأنه وقف أو عرقلة سير العمل القضائي².

ومن جهة أخرى نجد أن هذا الخطر لا يقتصر على سلك القضاة فقط بل يشمل عدة قطاعات حساسة أخرى، حيث نجد أن العسكري هو أيضا ممنوع من ممارسة حق الإضراب والتظاهر، وكذا اللجوء إلى أي شكل من الأشكال الاحتجاج الجماعي، وكذلك موظفي الشرطة.

ثانيا: تنظيم الاستقالة.

تعني ترك العمل بصفة نهائية، حيث قررها المشرع في الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة³، إذا كان حق الموظف أن يستقيل من عمله من المرفق العام فإنه ليس من حقه أن يترك ويتخلى عن أداء مهامه فجأة⁴.

أ: شروط الاستقالة.

وتتمثل هذه الشروط في:

أ-1: **أن يكون الطلب كتابي**: يمارس الموظف حقه في الاستقالة عن طريق تقديم طلب يعلن فيه عن رغبته في إنهاء العلاقة الوظيفية، حيث تنص المادة 218 من الأمر 03-06 تنص "لا يمكن أن تتم

¹خليفة عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 86.

²القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 57، ص 14.

³ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 33.

⁴مولود ديدان، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، دون سنة، ص

الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية¹، كما نصت المادة 1/63 من الأمر 06-03 "لا يمكن أن يكون للاستقالة مفعول إلا بطلب خطي يقدمه المعني ويعبر فيه عن إرادته بدون غموض في قطع الصلة التي بالإدارة إلا فيما يتعلق بالإحالة على التقاعد"².

أ-2 : عدم تعليق الاستقالة على شرط .

يشترط الفقه لصحة طلب الاستقالة المقدم من الموظف العام أن يخلو من أية شروط يعلق عليها صدور القرار الإداري بقبول الاستقالة، وذلك لأن الشروط قد تثير الشك في رغبة الموظف العام للاستقالة فقد يكون هدفه في تقديم الاستقالة ليس إنهاء خدمته وإنما حث الإدارة على تحقيق مطالبه³.

أ-3 أن تكون استقالة الموظف صادرة عن إرادة حرة: يجب أن تكون استقالته صادرة عن إرادة حرة إبي بمحض إرادته واختياره، وبالتالي إذ أثبت أن الاستقالة تحت ضغط أو إكراه كانت الاستقالة باطلة⁴.

أ-4 أن يكون طلب الاستقالة فردي: تعتبر الاستقالة حق ثابت للموظف يجب أن يمارس في إطار القانون، حيث يلتزم بتقديم طلب فردي وليس جماعي يعلن فيه أن إرادته الصريحة في قطع علاقته بالوظيفة بصفة نهائية، كما يجب أن يمارس هذا الحق بصفة فردية في الوقت الذي يقدر فيه أن مصلحته تكتم في مغادرة الوظيفة العامة، لذلك فقد جرمت الاستقالة الجماعية في أغلب التشريعات المقارنة، كما جرمها المشرع الجزائري في قانون العقوبات في نص المادة 115 منه⁵.

أ-5: استمرار الموظف في أداء عمله إلى حين صدور قرار الجهة المختصة: حيث أجمعت مختلف قوانين الوظيفة العامة السابقة، على وجود استمرار الموظف المستقيل في أداء مهامه إلى حين صدور قرار الجهة المختصة بالتعيين، وذلك من أجل الحفاظ على استمرارية المرفق العام، وهذا أقرته المادة 219 من الأمر 06-03، وقد حدد المشرع مدة شهرين للسلطة المختصة لاتخاذ قرارها بشأن طلب استقالته ابتداء من تاريخ ايداع الطلب حسب المادة 1/220⁶.

¹ أنظر المادة 218، من الأمر 06-03، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مؤرخ في 19 جمادى الثاني عام 1427، الموافق ل 15 يوليو سنة 2006.

² أنظر المادة 1/36 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

³ عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للإستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 162.

⁴ عبد اللطيف السيد رسلان، المرجع نفسه، ص 164.

⁵ أحمد رسلان، الوظيفة العامة، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، مصر 2000، ص 442.

⁶ أنظر المادة 219 والمادة 1/220 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

ب: القيود الواردة على الاستقالة

بالرغم من أن مختلف التشريعات قد استقرت على أن الاستقالة حق ثابت للموظف العمومي، وأن دخول الوظيفة مرتبطة برضا الموظف العام.

ب-1 حظر الاستقالة الجماعية: لقد جرمها المشرع الجزائري في قانون العقوبات المادة 115 حيث تنص على أن "القضاة والموظفين الذين يقرون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف قيام القضاء بمهمته أو سير مصلحة عمومية يعاقبون بالحبس من 06 إلى 03 سنوات¹.

ب-2 الإحالة على المساءلة التأديبية: فالمشرع الجزائري وذلك من خلال الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون العام الأساسي للوظيفة العمومية، قد نص على خضوع الموظف الذي قدم طلب استقالته ولم يصدر بعد قرار قبولها من الجهة الإدارية المختصة إلى المساءلة التأديبية نظرا لأنه لا يزال يتمتع بالصفة الوظيفية التي هي مناط التأديب وفقا للنص المادة 160 من نفس الأمر، وبالتالي فإن تحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف لا تعد قيديا يمنع الجهة المختصة من قبول استقالة الموظف العام في التشريع الجزائري².

ب-3 حظر استقالة المكلف والمتعهد بالخدمة: يقصد بالتكليف أن تقوم الإدارة بالتزام بعض الأفراد مما تحتاج إليهم بالقيام بخدماتها جبرا عنهم والمدة محدودة، وذلك لحاجتها الملحة إلى خدماتهم أما المتعهدين بالخدمة فهم طائفة من الموظفين العموميين يلتزمون بخدمة جهة معينة التزاما قانونيا يفرضه القانون³

ثالثا: عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام

حيث نصت المادة 636 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، فضلا عن الأموال التي تنص عليها القوانين الخاصة بعدم جواز الحجز عليها وهي كآلاتي:

1- الأموال العامة المملوكة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات ذات الطبيعة الإدارية مالم ينص على خلاف ذلك.

2- الأموال الموقوفة وقفا عاما أو خاصا ماعدا الثمار والإيرادات ويتمحور مضمون مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة في حظر أو منع اتخاذ أي إجراء من إجراءات الحجز من قبل الأفراد، وبطال هذا الحظر جميع أنواع الحجز، حجوز تحفظية أو حجوز تنفيذية بكل أنواعها وأيضا من حجز المنقول لدى

¹ انظر المادة 115 من القانون رقم 14/21 المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات.

² بوسبع بن شهرة، النظام العام القانوني للإستقالة في مجال الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة طاهر مولاي سعيدة، 2017، ص 54.

³ بو صبع بن شهرة، المرجع نفسه، ص 55.

المدين، أو الحجز للمدين لدى الغير، أو الحجز العقاري، والثابت أن حظر الحجز ينطبق على جميع الأموال عقارات أو منقولات¹.

يلعب مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بإنظام وإطراد دورا هاما وحيويا في النظام القانوني للأموال العامة، حيث يجسد هذا المبدأ الأساس القانوني والهدف الأساسي للحماية القانونية للأموال العامة في الدولة، ومبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة هدفه القانوني هو حسن سير المرافق العامة²، وضمانا لذلك أضفى المشرع الجزائري حماية خاصة للأموال العامة أو الأملاك الخاصة أحاطها بالحماية المدنية والجزائية في حالة المساس بها أو التعرض لها، إلا أن القانون قد يسمح بنزع الملكية الخاصة واستعمالها بشروط معينة (وفق للمواد من 677 إلى 681 مكرر 3 من القانون المدني الجزائري وهذا لضمان استمرارية المرافق العامة³ .

الفرع الثاني: الضمانات القضائية لدوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد

إضافة إلى الضمانات التشريعية التي وضعها المشرع لاستمرارية المرفق العام وتحقيق المنفعة العامة التي وجد من أجلها، توجد ضمانات قضائية أوردتها القضاء الإداري من أجل حماية ديمومة المرفق العام، وسيره بانتظام وإطراد وتتمثل في نظرية الظروف الطارئة، ونظرية الموظف الفعلي .

أولاً: نظرية الظروف الطارئة

الأصل في مجال التعاقد أن العقد شريعة المتعاقدين⁴، ولا يعفى المتعاقد من التزاماته إلا في حالة القوة القاهرة، وهي الحوادث غير المتوقع الذي لا يمكن دفعه، وهذه القاعدة لا يمكن العمل بها على إطلاقها في مجال العقود الإدارية، لذا أنشأ القاضي الفرنسي نظرية سميت بنظرية الظروف الطارئة دعت إليها ظروف موضوعية نسوقها نظرا لأهميتها، عقب الحرب العالمية الأولى ارتفعت أسعار الفحم ارتفاعا كبيرا إلى درجة أن شركة الإضاءة في بوردو وجدت أن الرسوم التي تتقاضاها لا تغطي نفقات الإدارة، ولهذا طلبت من السلطة رفع السعر ولكن السلطة رفضت وتمسكت بتنفيذ عقد الالتزام، وبلغ الأمر مجلس الدولة فإذا به يقرر

¹ حليتم العمري، الأموال العامة ومعاييرها تميزها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة محمد بوضياف، المسيلة سنة 2015-2016 ص 111-112.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2002، ص 79

³ قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث والواقع القانوني الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 25.

⁴ أنظر المادة 106 من القانون رقم 05/07 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق 13 مايو سنة 2007، يعدل ويتم الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني.

مبدأً جديداً استمدته من دوام سير المرفق العام بانتظام وطراد مفاده أنه إذا وجدت الظروف لم تكن في الحسبان وقت التعاقد¹، وكان من شأنها زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق الملتزم إلى حد الإخلال بتوازن العقد إخلالاً جسيماً فالملتزم الحق في أن يطلب من الإدارة ولو مؤقتاً المساهمة في الخسائر².

ثانياً : نظرية الموظف الفعلي

ضماناً لمبدأ استمرارية الخدمة العامة، صاغ القضاء الفرنسي نظرية الموظف الفعلي، وهذا لتحقيق ذات المقصد بالنسبة لنظرية الظروف الطارئة، والموظف الفعلي شخص يمارس اختصاصاً إدارياً معيناً رغم وجود عيب جسيم في قرار تعيين شغله لهذه الوظيفة أو لعدم صدور قرار التعيين³، وتقتضي مبادئ القانون الفاء جميع تصرفاته الصادرة لأنها صادرة عن غير ذي مختص، غير أن القضاء وسعياً منه عدم ارتباك الخدمات العامة بانتظام واطراد أضفى مشروعية على هذه الأعمال رغم العيب المذكور، وميز بشأن تأصيل هذا القرار بين حالة الظروف العادية وحالة الظروف الاستثنائية.

أ: في الظروف العادية

نجح القضاء الفرنسي في تأسيس قراراته بالاعتراف ببعض الأعمال الصادرة كما اصطح على تسميتهم بالموظفين الواقعيين، ولقد برر ما ذهب إليه بفكرة العمل الظاهر⁴، فإذا صدر قرار بترقية شخص معين ونجم عن الترقية تغييراً في المهام، وتعين فيما بعد أن أحد أسس الترقية غير متوفرة فإن أعماله تظل صحيحة منتجة لأثارها القانونية، وذات الأثار تنطبق في حالة تفويض الرئيس الإداري للمرؤوسة إذا تبين وجود خطأ في التفويض.

ب: في الظروف الاستثنائية

تقتضي نظرية الظروف الاستثنائية أنه إذا بادر شخص أو مجموعة أشخاص في حالات استثنائية كالحروب والكوارث، بالقيام بأعمال تنتج أثارها القانونية رغم أنها صادرة عن شخص أو أشخاص لا يكتسبون صفة الموظف القانوني، فإذا حلت بالبلدية ظروف استثنائية كالحرب مثلاً وتخلّى عن أداء الوظيفة أعضاء

¹DRAGO(Roland),le juge judiciaire,juge administrative,R.F.D.A,N°6 ,septembre-octobre,1990, p 763.

²سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، القاهرة، سنة 1979، ص 165.

³MAHIOU Ahmed , cour de contentieux administratif, Fascicule 1, l organisation juridictionnelle,N°2,O,p,U ,Alger, 1979 , p147 .

⁴ AUBY (jean- marie), AUBY (Jean-Bernard), Institutions administratives, 7 édition, Dalloz, paris, 1996, p134.

من المجلس البلدي وحل محلهم مواطنون فقاموا بعمل تحت عنوان السلطة، فإن عملهم ينتج آثاره القانونية، وهو ما أكدته القضاء الفرنسي والتأسيس القانوني لإضفاء الطابع الرسمي على هذه الأعمال هو فكرة الموظف الواقعي، وتبقى أن النظرية اجتهاد قضائيا فرنسيا قد لا يلقى التأييد في دول أخرى¹

مقارنة مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد مع تشريعات الدول المقارنة

نظرا لأهمية مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد نص المشرع الجزائري عليه في التعديل الدستوري لسنة 2020 في نص المادة 27 السالفة الذكر تضح من خلالها أهمية ضمان استمرارية سير المرافق العامة دون انقطاع، ضرورة التكيف المستمر مع الظروف الطارئة التي تحول دون أداء هذه المرافق الخدمات العامة، وكذلك المادة 04 من المرسوم التنفيذي المتعلق بتدابير الوقاية من فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته لسنة 2020" يتولى الوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا، كل فيما يخصه، تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية"²

أما بخصوص بعض التشريعات الإدارية المقارنة نذكر المشرع الفرنسي، وبغرض تحقيق استمرارية نشاط المرفق العام بانتظام واطراد وتواتر الخدمة وانتظامها، تعين على المشرع وضع الأدوات والآليات القانونية لضمان هذا المبدأ، بالإضافة إلى ضمانات رسخها القضاء، وبدرجة كبيرة القضاء الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي)، الذي أسهم في إظهار النظريات التي تخدم هذا المبدأ كنظرية الموظف الفعلي، نظرية التوازن المالي للعقد ونظرية الظروف الطارئة.

ومثال في الظروف الطارئة ظهور فيروس كورونا في كل دول العالم، وفرنسا كغيرها من الدول سخرت كل الوسائل البشرية والمادية من أجل ديمومة المرفق العام وخاصة في مرفق النقل والصحة والتعليم، وذلك من أجل المصلحة العامة.

ورغم أهمية هذا المبدأ لم يرد بشأنه نص في دستور، أو القانون، سواء في فرنسا أو في الجزائر.

¹ بن منصور عبد الكريم، نظرية مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية القانونية، العدد الأول والثاني، جوان 2016، ص 193.

² المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442، الموافق ل 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020، ص 10.

المبحث الثالث: مبدأ مرونة المرفق العام (التكيف)

مبدأ مرونة المرفق العام يعتبر المحرك الذي يمكننا من خلاله مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، ويعتبر من المبادئ غير المألوفة في القانون الخاص، حيث يطبق على المرافق العامة ولا يسري على المرافق التي يحكمها القانون الخاص، لأنه يتضمن امتيازات غير مألوفة وغير عادية تجعل المرفق العام والقواعد التي تحكمه تتغير وتتطور، بفعل المستجدات والتغيرات التي تحصل بالمجتمع ولتوضيح وبيان المقصود من مبدأ مرونة المرفق العام، يتم دراسة هذا المبحث من خلال مفهوم مبدأ مرونة المرفق العام في المطلب الأول أما المطلب الثاني عن تأثير المرونة على المراكز القانونية للمرافق العامة وعلاقتها بنظام الإدارة الإلكترونية، أما المطلب الثالث فيتم دراسة ضوابط المرافق العمومية للتعديل والتغيير .

المطلب الأول: مفهوم مبدأ مرونة المرفق العام

إن مفهوم مبدأ مرونة المرفق العام، أو مبدأ تكيف وتطور المرفق العام¹، هو أن المرفق العام يجب أن يساير التطورات ويتكيف بفعالية مع المستجدات دون توقف، إن هذا الالتزام يمكنه أن يؤدي بإنشاء قواعد تحكم المرافق العامة، وتهدف المرافق العامة إلى إشباع الحاجات الجوهرية للأفراد، إذ إن اعتبارات المصلحة العامة تستدعي التأقلم والتطور وإحداث التعديلات والتغيرات على كافة عناصر وأنشطة المرفق العام².

الفرع الأول: تعريف مبدأ مرونة المرفق العام (التكيف)

لمبدأ مرونة المرفق العام عدة تعريفات ومن هذه التعريفات نذكر تعريف الدكتور محمد الصغير بعلي حيث عرفه " بأنه تجدد وتغير وتعديل قواعد وطرائق عمل وسير المرافق العامة تماشياً وتناغماً مع التطورات المتغيرة والاحتياجات المتجددة والمتغيرة باستمرار³، أي أن قواعد وطريقة سير المرافق تتغير وتتطور حسب التطورات الحديثة والمتجددة، وتهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد حيث هذه الحاجات العامة دائمة ومتطورة لأنها وليدة رغبات الأفراد المتجددة وتواكب التطلعات تحقيقاً للمصلحة العامة .

أما الدكتور عمار بوضياف تناوله وحاول تحديد مدلوله حيث عرفه "التغيير في قواعد المنظمة للمرفق وأسلوب إدارته نظراً للأوضاع والظروف الجديدة والطارئة لتحقيق المصلحة العامة⁴، فإن القواعد التي تنظم

¹ رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، الجزائر، سنة 1984، ص 16.

² نصر الزرو عبد الوهاب، مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، أطروحة دكتورا، تخصص قانون، فرع قانون إداري متخصص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 19 مارس 1962، جامعة جيلالي لياس، سيدي بلعباس، 2020-2021، ص 20.

³ محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم، 2013، ص 264.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص 455

المرافق العامة وكذلك كيفية إدارتها تتغير حسب الأوضاع الجديدة والمتطورة وكل هذه تهدف إلى تحقيق الصالح العام .

أما أمين بوسماح فعرفه على أنه "عبارة عن مجموعة من السياسات الإصلاحية تهدف إلى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري، وذلك يعود إلى فعالية المرفق العام وأهميته في المجال الاقتصادي والاجتماعي وأنه من متطلبات الدولة العصرية¹، تعتبر مجموعة من السياسات تسعى إلى تكييف مهام ومختلف الأجهزة الإدارية، ودور ومدى فعالية المرفق العام في مختلف المجالات وخاصة المجال الاقتصادي والاجتماعي، وهذا حسب التطورات والتغيرات الدولة العصرية والحديثة .

ويعرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه " مبدأ من المبادئ القانونية العامة التي استكشفتها القضاء، يضمن الحق للسلطات الإدارية المختصة عملية تنظيم وتعديل وقواعد وتسيير المرافق العامة في الدولة وعوامل وعناصر وشروط مرونة الملائمة الواقعية والتكيف مع الظروف والمعطيات المستجدة تحقيقا للمصلحة العامة²، ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ المهمة والقانونية والتي اكتشفتها القضاء، ويحقق للسلطات الإدارية عملية تنظيم وتغيير وتعديل قواعد وتسيير المرافق العامة في الدولة، وذلك وفق شروط وقواعد حسب التغيرات والمستجدات، ولقد نص المشرع الجزائري بشكل صريح على مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور، وهو مختصر عبارة (مبدأ التكيف) .

الفرع الثاني: أهمية مبدأ مرونة في المرفق العام

لهذا المبدأ أهمية كبيرة بفضل سياسة الإصلاحات، وبرنامجه الرامي إلى تكييف مهام وهيئات الجهاز الإداري وباعتبارها هي العمود الفقري الذي يقوم عليه النظام الاقتصادي والاجتماعي، وأنها من متطلبات الدولة العصرية فليس من المصلحة العامة في شئ أن تبقى المرافق العامة تقدم خدماتها التقليدية التي بدأت بها، وإن تحافظ على نظامها القانوني كما هو بل على العكس من ذلك، فالإدارة العامة متجددة ومتطورة وتواكب كل جديد³ .

حيث أن القواعد القانونية واللائحية المنظمة لسير المرافق العامة توضع بقصد تمكين هذه المرافق من تحقيق النفع العام بأفضل طريقة ممكنة وفقا للظروف والأحوال المصاحبة لوضعها⁴.

¹ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 119.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2008، ص 80.

³ قليل حسناء، المرجع السابق، ص 30.

⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 440.

المطلب الثاني: تأثير المرونة على المراكز القانونية للمرافق العامة وعلاقتها بنظام الإدارة الإلكترونية

إن الإدارة العامة تتميز بامتيازات السلطة العامة، وذلك ما تقوم به من تغيير وتعديل وتطوير المرافق العامة، وتؤثر على المراكز القانونية بالفئات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالمرافق العمومي، ومع التطور الحاصل والتكنولوجيات والتقنيات المتطورة ما تسمى بالإدارة الإلكترونية لها كذلك تأثير على مبدأ مرونة المرفق العام، وعلى أثره سنتناول مدى تأثير المرونة على المراكز القانونية للمرافق العامة من خلال الفرع الأول، أما الفرع الثاني نتحدث على تأثير الإدارة الإلكترونية على مبدأ المرونة .

الفرع الأول: تأثير المرونة على المراكز القانونية للمرافق العامة

نجد أن مبدأ المرونة له تأثير على المراكز القانونية للمرافق العامة وتتمثل في:

أولاً: الموظفين العموميين

ضماناً لمبدأ المرونة (التكيف) يتم وضع الموظفين بالمرافق العامة ف مركز لائحي تنظيمي، بحيث يمكن للإدارة أن تعدل بإرادتها المنفردة من أوضاعهم ومراكزهم القانونية، الحقوق والالتزامات بما يتوافق ومقتضيات تطوير الأجهزة والهيئات الإدارية لمواجهة ومواكبة ما يطرأ على الاحتياجات العامة من تطورات في مختلف المجالات التربوية، الصحية، الأمنية وغيرها¹

ثانياً: المتعاقدين

لقد نظم المشرع الجزائري المتعاقدين مع الإدارة العامة في إطار الوظيفة العمومية، وخصص لها الفصل الرابع من القانون الأساسي للوظيف العمومي، وهي الأنظمة الأخرى للعمل، فتخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ والصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد وغيرها حسب حاجات المرفق العام عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة² .

بالنسبة لأثار التطوير على المتعاقدين مع الإدارة، فإن غالبية هذه التعاقدات تتم أساساً في الجزائر بين المرافق العامة بعضها البعض، تخضع المنازعات المتصلة بهذه الأمور لمبدأ التحكيم الإلزامي طبقاً لما ينظمه قانون الإجراءات المدنية المعدل ب الأمر 71-80 وهو يمثل درجة أولى أو نهائية في الفصل في هذه المنازعات، أما بالنسبة للمتعاقدن مع الإدارة من أفراد القطاع الخاص فإنه بالنسبة للمرافق الإدارية التقليدية بالنظر إلى كون الإدارة طرفاً في العقد وتطبق في هذا المجال مبادئ ونظريات العقد الإداري إذا كان العقد المبرم يتضمن شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص³.

¹ محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 236.

² الزرو نصر، المرجع السابق، ص 64.

³ محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 125.

ثالثا : المنتفعين من المرفق العام

أما في ما يتعلق بعلاقة المرفق بالمنتفعين به فأنهم لا يملكون حقوقا تمكنهم من معارضة الإدارة في ممارستها لسلطة التعديل, ففي المرافق الإدارية البحتة لا يملك المنتفعون الاعتراض على تعديل قواعد تنظيم وإدارة المرفق, لكن ما يملكونه الأشخاص اتجاه ذلك يتبلور في انتظام واستمرارية أداء الخدمة المرفقية الإدارية والمساواة بينهم, فلهم الحق الكامل بعمل المرفق بصورة صحيحة وبأن يطبق عليهم نظام المرفق بشكل طبيعي, ولهم الحق في اللجوء إلى القضاء لرفع دعوى الإلغاء للطعن في القرارات المعيبة, ودعوى القضاء الكامل لتعويض عن أضرارهم أو بالتحقيق في شرعية قرارات المرفق, أو إلى رفع دعوى ضد التعسف في استخدام السلطة¹.

الفرع الثاني: تأثير الإدارة الإلكترونية على مبدأ التكيف لابد من أن نعرف الإدارة الإلكترونية ثم ذكر مدى تأثيرها.

أولا: تعريف الإدارة الإلكترونية

ويقصد بها مجموعة الأفعال والسلوكيات التي تندرج ضمنها المعلومات الإلكترونية للإدارة أين تكون الشفافية والنجاعة هي القاعدة الذهبية لخدمة المواطن², إن إدراك حقيقة العالم اليوم ومستجداته أصبح يصنف المجتمعات, من خلال امتلاك التكنولوجيا والتقنيات المتطورة³, وإن توظيف التكنولوجيا الحديثة في المرفق العام سيحقق نتائج باهرة في الحاضر والمستقبل, منها رفع مستوى الأداء وزيادة دقة البيانات وتقليص الإجراءات الإدارية والاستخدام الأمثل للطاقات البشرية⁴, وإيجاد نماذج جديدة لحل المشاكل الاقتصادية, وغيرها, وتطوير المرفق العام وتقديم خدمات بشكل أفضل للمجتمع, والثقافية وتقليل من حجم الفساد الإداري⁵.

ثانيا : تأثير الإدارة الإلكترونية يساعد على مواكبة المرافق العامة للتغيرات المستمرة التي يشهدها عصر التكنولوجيا في الوقت الحالي, فيسمح للسلطة الإدارية المسؤولة عن إدارة المرفق العام أن تغيير طريقة

¹ المرجع نفسه, ص 318.

² Henri François Gautrin, Gouverner ensemble ; édition panphile le May , Québec , 2012 , p 123 .

³ مريم خالص حسين, الحكومة الإلكترونية, مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية, العدد الخاص بمؤتمرات الكلية, العراق, 2013, ص 444.

⁴ - عمار بحوش, نظريات الإدارة الحديثة في القرن 21, لبنان, دار الغرب الإسلامي, الطبعة الأولى, سنة 2006, ص 179-180.

⁵ مريزق عدمان, التسيير العمومي بين الإتجاهات الكلاسيكية والإتجاهات الحديثة, جسور للنشر والتوزيع, الطبعة الأولى, الجزائر, ص 91.

الإدارة من النظام التقليدي إلى النظام الإلكتروني، وذلك بغض النظر عن طريقة الإدارة المتبعة في إدارة المرفق العام سواء بإدارة مباشرة تتولها السلطة الإدارية المسؤولة عن إدارة المرفق العام، أو بطريقة إدارة غير مباشرة تتم عن طريق الملتزم في عقد الإمتياز، أي أن هذا المبدأ من أهم المبادئ الحاكم للمرافق العامة لأنه يساعد على إنتقال المرفق العام من نظام الإدارة اليدوي إلى نظام الإدارة الإلكتروني، فهذا التحول يحقق تطوير المرافق العامة، ويساعد على تطوير الموظفين في المرافق العامة¹.

المطلب الثالث: ضوابط مرونة المرافق العمومية للتعديل والتغيير

إن مبدأ مرونة قواعد المرفق العام للتغيير والتطور، من المبادئ القانونية والتي لها مكانة ضمن النظام القانوني، وبالتالي هناك ضوابط تحكم هذا التعديل، وتتم الدراسة من خلال ثلاث فروع حيث تناول الفرع الأول تعديل وتغيير المرفق العام، أما الفرع الثاني تناولنا إلغاء المرفق العام، وأخيراً مواكبة المرفق العام للتنمية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعديل وتغيير المرفق العام

إذا كانت المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العامة تملك دائماً تطوير وتغيير المرافق من حيث أسلوب إدارته وتنظيمه وطبيعة النشاط الذي يؤديه بما يتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار، وعلى هذا الأساس فإذا كانت الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في تنظيم المرفق العام على نحو معين، وفي اختيار طريقة إدارته وكيفية تعامله مع جمهور المنتفعين على ضوء طبيعة الخدمة التي يؤديها، وما إذا كانت ذات طابع إداري بحت أم ذات طابع اقتصادي، فإن لها أن تعيد النظر في القواعد التي تحكم سير المرفق العام وطريقة إدارته إذا ما تبين لها أن تلك القواعد لم تعد تتفق مع ما يمكن أن يحصل من تطور أو يستجد من أوضاع²، وعليه يجب أن يقف نشاط المرفق العام عند مجرد إشباع الحاجة العامة التي أنشئت من أجلها، بل يجب أن يواكب ويلاحق التطورات والمستجدات العامة، التي أنشئ من أجلها بل يجب أن يواكب ويلاحق التطورات والمستجدات لتحقيق المصلحة العامة³.

¹ علي بن موسى فقيهي، المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة وعلاقتها بالإدارة الإلكترونية في النظام السعودي، مجلة كلية الدراسات الإسلامية، المجلد 9، العدد السادس والثلاثين، بدون سنة، ص 201.

² هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 2006، ص 318.

³ الزرو نصر، المرجع السابق، ص 15.

الفرع الثاني: إلغاء المرفق العام

إلغاء مرفق عام يعني وضع نهاية لنشاطه، وتوقف ممارسته للمهمة التي أنشئ من أجلها نظرا لعدم الحاجة إلى هذا النشاط، والقاعدة العامة في هذا الشأن أن السلطة تملك الإنشاء، تملك الإلغاء في أي وقت وفقا للمتطلبات المصلحة العامة، أما إذا كان إنشاء المرفق بقرار فيجوز أن يلغى بقرار إلا إذا وجد نص قانوني، يقضي بخلاف ذلك وعند صدور القانون الخاص بالإلغاء فإن أموال المرفق العام الملغى تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه المرفق¹.

وتطبيقا للقاعدة العامة المتمثلة في قاعدة توازي الأشكال فإنه يتم إلغاء المرفق العام بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء، فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاءه إلا بنفس الطريقة، وإذا تم إنشاؤه بقرار من السلطة التنفيذية، فإنه يجوز أن يلغى بقرار إلا إذا نص القانون خلاف ذلك².

الفرع الثالث: مواكبة المرفق العام للتنمية

إن المرفق العام لا يعد من إفرزات الاجتهادات الحديثة بل أن له جذور قيمة لاسيما في الفكر الإداري، الذي تطرق له في عدة مناسبات إلى الخدمة العمومية والمنفعة العامة³، لهذا اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتجديدات التي لها تأثيرات مباشرة على الإدارة العامة ومن أهمها التحولات والمتغيرات مما دفع الدول إلى تنفيذ البرامج في إطار الإصلاح الإداري، الذي هو عملية شاملة هادفة لأحداث تغييرات إيجابية في تنمية قدرات وإمكانيات المرفق العام، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفاعلية .

وأكدنا أن عصرنه المرافق العامة تركز أساسا على قيام نصوص قانونية، إجراءات إدارية يسيرة التطبيق، تمكن المرتفقين من تلبية حاجياتهم بعيدا عن البطيء والتعقيد والروتين والبيروقراطية بمفهومها السلبي، ومن هنا تأتي أهمية العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية، وأنها من أهم مشاكل التواصل الإداري في الجزائر، مما يدفع بضرورة التفكير في تقليص الشكليات الإدارية ومراجعة الإجراءات الإدارية ضرورة ملحة لعصرنه المرفق العمومي⁴، وعليه يتجلى تأثير تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية على المبدأ مرونة المرفق العام في تأكيده وتطويره للأفضل، من حيث سهولة أداء الرسوم اللازمة للانتفاع بخدمة المرفق،

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 420.

² مولود ديدان، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، بدون طبعة، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، ص 220.

³ معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر، مذكرة شهادة الماستر 2012-2013، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، ص 55.

⁴ حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 1428 2007 ص 72.

واستمرار أداء المرفق لخدماته أثناء الليل وأطراف النهار، إن من شأن الإدارة العامة الإلكترونية أن تواكب التنمية والتكنولوجيات الحديثة والمتطورة¹

الفرع الرابع: مقارنة تطبيقات مبدأ مرونة المرفق بين دول أخرى (مبدأ التكيف)

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف مبدأ مرونة المرفق العام (مبدأ التكيف)، وإنما اكتفى بالإشارة بذكر أهم أهدافه ومزاياه في بعض النصوص القانونية المتفرقة هنا وهناك، وكذلك تطرق المشرع إليه من خلال قانون البلدية فقد نص على "يكيف عدد وحجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149 حسب إمكانية ووسائل كل بلدية"²، حيث نلاحظ على هذا النص عدم توضيح مدلول وماهية التكيف وعناصره وضوابطه.

أما بخصوص بعض التشريعات الإدارية المقارنة نذكر المشرع المصري مثلا، قد إستوحى ذلك المبدأ عندما نص في قانون التزامات المرافق العامة رقم 129 الصادر سنة 1947، والمعدل بالقانون رقم 497 لسنة 1954، في مادته الخامسة على "أن المانح الالتزام دائما متى اقتضت المصلحة العامة موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله، مع مراعاة حق التعويض"³

ولهذا المبدأ تطبيقات متعددة فعلى سبيل اقتحام الإدارة الإلكترونية في تسيير المرفق العام، والإصلاح الإداري والخروج من الأزمات المتعددة كأزمة انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19) مثلا فلا يمكن بحال حصر مبدأ التكيف في تطور المرفق من خلال عقد الامتياز.

جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا لجمهورية مصر العربية، إن تطوير نظام الخدمة التي يؤديها المرفق العام مساندة للتقدم العلمي والتكنولوجي والاستفادة من منجزاته، يلقي على المشرع التزاما بمواكبة هذا التقدم نزولا على مقتضيات المحافظة على الشرعية وسيادة القانون، بما لا يجوز معه تطوير هذه الخدمة وتحديثها الا من خلال الأساليب والوسائل الشرعية والدستورية بما توصيه من إجراء التعديلات القانونية والتشريعية الإدارية اللازمة⁴

يتضح منه لم يحدد مدلول له، ولم يعرفه بشكل صريح.

¹ حماد مختار المرجع السابق، ص 72.

² أنظر المادة 150 من القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 يوليو 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادر في 03 يوليو 2011، ص 22.

³ مصطفى زيد أبو فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2005، ص 350.

⁴ راجع حكم المحكمة الإدارية العليا بمصرفي الطعن رقم 7402، السنة القضائية رقم 44، الصادر في الجلسة تحت تاريخ 3-7-2008، الشبكة العنكبوتية الإنترنت، تاريخ الزيارة 06 جوان 2019، الرابط: WWW.LAWEG.NET.

وخلصنا في نهاية هذا الفصل أن أساس ومبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للأفراد، حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء مرافق عامة التي تقتضيها الحياة العامة للمواطنين وذلك لتحقيق المصلحة العامة، وذلك من خلال مجموعة من المبادئ التقليدية التي تم التطرق إليها من بينها مبدأ المساواة، ومبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، وأخيرا مبدأ مرونة المرفق العام، كلها مبادئ تصب من أجل حماية المصالح العامة للأفراد عند مواجهة الإدارة بصفة عامة والمرفق بصفة خاصة، ومن أجل حماة هذه المبادئ وترقيتها تم تعزيزها بمجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية، وهذه المبادئ تطبق على جميع المرافق العامة، وهي بمثابة النظام القانوني للمرافق العامة.

نظرا لأهمية الدور التي تقوم به الإدارة الإلكترونية في تقديم خدمات المرافق العامة، ويتأثر مبدأ مساواة المنتفعين بخدمات المرافق العامة بنظام الإدارة الإلكترونية بصورة واضحة، حيث يحقق نظام الإدارة الإلكترونية المساواة الحقيقية بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة، وكذلك مبدأ سير المرافق العامة بصورة دائمة ومنتظمة، فالشخص يستطيع الحصول على خدمات المرفق العام وهو في منزله أو في مكتبه في أي وقت يشاء، ويمكنه الحصول على أي معلومات تتعلق بالخدمات التي يقدمها المرفق العام في أي وقت، وأخيرا نظام الإدارة الإلكترونية يساعد على مواكبة المرافق العامة للتغيرات المستمرة التي يشهدها عصر التكنولوجيا في الوقت الحالي، فيسمح للسلطة الإدارية المسؤولة عن إدارة المرفق العام أن تغير طريقة الإدارة من النظام التقليدي إلى النظام الإلكتروني.

الفصل الثاني المبادئ الحديثة الضامنة إلى تحقيق
المصلحة العامة في المرافق العمومية

نص التعديل الدستوري لسنة 2020 في أبوابه المختلفة وفصوله المتناثرة على عدة مبادئ تم رصدها لتحديد معالم المرفق العمومي، وما يجب أن يخضع له، من أجل تحقيق المصلحة العامة وتتمثل خصوصا في مبدأ الشفافية، مبدأ الفعالية، مبدأ الإنصاف، ومبادئ أخرى تكميلية مثل مبدأ الجودة ومبدأ السرعة والحياد والمجانبة وهي مبادئ كثيرة تختلف باختلاف المرفق العام.

المبحث الأول: مبدأ الشفافية

لقد أصبح مبدأ الشفافية في الوقت الراهن معيارا أساسيا لتقييم أداء المرفق العام، فهو يسمح للمرتفقين بالاطلاع على مختلف العمليات التي يقوم بها المسير من أجل تنفيذ الخدمات، و بالتالي معرفة تفاصيل إدارة المرفق العمومي، فإقرار هذا المبدأ في الدستور يتحقق احترام المساواة أمام القانون، و قد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 على أهمية مبدأ الشفافية بسبب استشراء الفساد الذي يعكس غياب الشفافية في تسيير المال العام و قد عمل المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير على جعل مبدأ الشفافية غاية عمل المؤسسات التي يختارها الشعب بضمان أن يتم تسيير الشؤون العمومية بطريقة شفافة و أناط بالمؤسسات المعنية بالدور الرقابية المتمثلة في مجلس المحاسبة، و السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته تجسيد هذا المبدأ و العمل على أخلقة الحياة العامة و المساهمة في تعزيز مبادئ الحكامة الجيدة

كما حاول تكريس مبدأ الشفافية باعتباره احد الآليات الفعالة و الأساسية و يؤكد هذا التوجه نقل المؤسس الدستوري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته للباب الرابع منه المتضمن " مؤسسات الرقابة" و تغيير تسميتها لتصبح " السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته " ما يعطيها قيمة دستورية، و لتغيير التسمية من "الهيئة الوطنية" إلى السلطة العليا للشفافية" دلالة قانونية، فنقلها من الهيئات الاستشارية إلى مؤسسات الرقابة و منحها استقلالية بعد أن كانت خاضعة لسلطة رئيس الجمهورية، و لربطها بمبدأ الشفافية و محاربة الفساد أهمية تعكس دور الشفافية في محاربة الفساد¹

¹أكل محمد، شفافية المالية العمومية من منظور المؤسسات الدولية و مستجداتها في التشريع الجزائري،مجلة الحقوق و

العلوم الانسانية، المجلد 13، العدد 03 (2021)، تاريخ النشر 2021/11/12، ص 225

المطلب الأول: مفهوم الشفافية

هو أحد المبادئ التي يبنى عليها نظام الحكم لأن من خلاله يمكن صنع القرار المناسب عكس ما كانت عليه الإدارة التقليدية في السابق لقيامها بأعمالها بسرية وعدم ترك للمواطن فرصة الاطلاع على الإجراءات والأهداف التي اتخذتها وعليه فمبدأ الشفافية من شأنه أن يكرس مفهوم الاشتراكية في تسيير الحياة العامة

الفرع الأول: تعريف الشفافية

سوف نتطرق إلى تعريف الشفافية من الناحية اللغوية وتعريفها اصطلاحيا

أولاً: التعريف اللغوي:

كلمة الشفافية في معاجم وقواميس اللغات الإنسانية تعني الأمانة، الصدق، الإخلاص، العدالة، إذ أشارت اللغة العربية إلى أن الشفافية مشتقة من الفعل (شَف، يشف، شفاف) وثوب شفاف بفتح الشين وكسرهما، ويشف بالكسر (شفيفاً)، وهو الذي يمكن أن يبصر ما وراءه، وعلى ذلك فإن الشفافية في اللغة العربية تعني القدرة على إِبصار الأشياء الموضوعية خلف الشيء، وبالتالي رؤية هذه الأشياء ومعرفة حقيقتها، ويرتبط مفهوم الشفافية اللغوية بمعنى: " الطريقة النزيفة في عمل الأشياء التي تمكن الناس من معرفة ما تقوم به بالضبط ، أي عدم وجود ما يمنع الرؤيا، أو ما لا يحجب أو يستر، أو ما يمكن الرؤيا من خلاله مثل الزجاج وبذلك يشترك المعنى اللفظي العربي مع الأجنبي مع المعنى العلمي؛ في أن الشفافية هي الشيء الذي يمكن النظر من خلاله بسهولة وعلى العكس منه لفظ المعتم، والتي تعني التعتيم والشمولية والتضليل والتستر والتغطية والأبعاد عن الفهم والرؤيا¹

ثانياً: التعريف الاصطلاحي:

تعني الشفافية أن المعلومات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة تكون معلومات واضحة ومنظورة ومفهومة من قبل الشعب، ولزوم خضوعها للمراقبة والمساءلة من خلال مشاركة كل الأطراف ذوي العلاقة في العملية السياسية وتحميلهم مسؤولية الإخفاق. وقد عرفتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة

¹صالح عبد عايد العجيلي، ناظر احمد المنديل، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري، جامعة تكريت، كلية الحقوق ،

وعرفت هيئة الأمم المتحدة على أنها: "حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء". هناك من عرف الشفافية بأنها: «الوضوح والعقلانية والالتزام بمتطلبات والشروط المرجعية للعمل وتكافؤ الفرص وسهولة تنفيذ الإجراءات التنفيذية وبساطتها وسهولة فهمها والسماح بالالتفاف عليها وإطالتها غير المبررة وكذلك النزاهة في تنفيذها"¹

عرفها Michel Bazex "الشفافية هي وسيلة لمراقبة الخدمات المؤدات بواسطة المرفق العام، بغية التأكد من أن المصالح الاقتصادية للمنتفعين قد روعت فعلا من قبل الشخص المكلف بتحقيق المرفق العام"² ذكر مبدأ الشفافية في التعديل الدستوري 2020 في الباب الأول من الدستور "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري" الفصل الثاني " الشعب" في المادة 9 الفقرة 5 "يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها ما يأتي:

ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية"³

الفرع الثالث: مبدأ الشفافية في المملكة المغربية

لقد تمت دسترة مبدأ الشفافية في الفقرة الثانية من الفصل 154 من الدستور الذي ينص على انه "تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي اقرها الدستور" كما انه تم التنصيص مرة أخرى على نفس المبدأ في الفصل 155 من الدستور الذي ينص على انه " يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة"

وقد تعتبر الشفافية كمرادف للوضوح والعلانية، ذلك أن دستور المملكة المغربية وهو ينشد الشفافية و يلزم بها المرافق العامة قد مكن المرتفقين من حق الاطلاع على كل ما يهمهم من معلومات و ينفعهم و كذلك صار من حقهم الحصول على تعليق من المرفق لكل قرار أصدره يبرز به حيثيات و دوافع اتخاذ

¹ د. صالح عبد عايد العجيلي، د. ناظر احمد المنديل، المرجع السابق، ص 21

²نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة و هدف المر دودية حالة عقود الامتياز أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة كلية الحقوق بن عكنون، السنة الجامعية 2011-2012 ص 230.

³دستور 2020، المرجع السابق.

القرار، و أن تفعيل هذا المعيار لهو الخطوة الأولى الضرورية لتحقيق مبادئ أخرى كالحكامة الجيدة و المراقبة والتشاركية في اتخاذ القرارات إلى جانب ربط المسؤولية بالمحاسبة¹

لترسخ مبدأ الشفافية أكثر و أكثر وجد المشرع الدستوري المغربي مبدأ آخر و سماه "مبدأ الحق في المعلومة" حيث يعتبر من أهم مطالب تحقيق الشفافية مما دفع المشرع المغربي إلى إعطائه أهمية بالغة لأنه الطريق الوحيد الذي يعبد نحو تكريس الشفافية في الإدارات العمومية و المؤسسات العمومية و الهيئات المنتخبة، و هو بذلك يكون احد الشروط الأساسية لتحقيق الشفافية و غيابه يعني غياب مقومات الشفافية لذلك يجب الإسراع في تفعيل هذا الحق بالمغرب دعماً للشفافية و للحكامة الجيدة وهو أيضاً من أهم الآليات التواصلية الحديثة التي خولها الدستور للمواطنين من اجل تمكينهم من ممارسة حقوقهم المتعلقة بالمراقبة و المحاسبة و المشاركة و الاقتراح فضلا عن مطالبة المنتخبين بتقديم الحساب

لقد أصبح هذا المبدأ آلية حديثة لتكريس الشفافية كذلك وربط المسؤولية بالمحاسبة ووسيلة لتحقيق التواصل مكرسا دستوريا بموجب الفصل 27 من الدستور الجديد الذي ينص على أن " للمواطنين و للمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، و المؤسسات المنتخبة، و الهيئات المكلفة بمهام المرفق العام" و بالتالي قد جاء هذا النص الدستوري لسد الفراغ التشريعي الذي كان يعتري الدستور السابق في هذا الشأن، و لإعطاء الحق في الحصول على المعلومة حصانة دستورية²

ومن اجل ضمان فعالية مبدأ الحق في الحصول على المعلومة، أكد المشرع الدستوري المغربي في الفقرة الثانية من النص الدستوري المذكور أعلاه حماية امن الدولة الداخلي والخارجي، و الحياة الخاصة للأفراد، و كذا الوقاية من المس بالحريات و الحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، و حماية مصادر المعلومات و المجالات التي يحددها القانون بدقة"

إن الفصل 27 من الدستور لازال محتاجا للدعم من قانون خاص ينظم حدود الحق في الحصول على المعلومة ويبين كيفية ممارسته، وهو ما تحقق مع صدور القانون رقم 31/13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة³

¹ حسن الليلي، مبادئ و معايير المرافق العمومية، محاولة بحثية ملخصة على ضوء الفصل 154 من الدستور المغربي

لسنة 2011، مادة المرافق العامة الكبرى، القطب الجامعي ايت ملول، الموسم الجامعي 2017/2018، ص10

² دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

³ القانون رقم 31/13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة، الصادر سنة 2013.

فقد حدد هذا القانون مجال تطبيق الحق في الحصول على المعلومات الموجودة بحوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة و الهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، و كذا شروط و كفايات ممارسته، و المقصود بالمعلومات بحسب المادة 2 من القانون أعلاه هي المعطيات و الإحصائيات المعبرة عنها في أرقام أو أحرف أو رسوم أو صور أو تسجيل سمعي بصري أو أي شكل آخر، و الضمانة في وثائق و مستندات و تقارير و دراسات و دوريات و مناشير و مذكرات و قواعد البيانات و غيرها من الوثائق ذات الطابع العام، التي تنتجها أو تتواصل بها الهيئات المعنية في إطار مهام المرفق العام، كيفما كانت الدعامة الموجودة فيها ورقية أو الكترونية أو غيرها

بالتالي يبقى دور الحق في الحصول على المعلومات بالإدارة المغربية، انه سيساعد على تنمية التواصل بينها وبين المواطنين، لأنه يشكل وسيلة تواصلية تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، تتجلى في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وتمكين المواطنين من معرفة حقوقهم وواجباتهم، مما يساهم في تقديم ورش إصلاح الدولة، وإضفاء صفة الشرعية على أعمال الإدارة

في هذا الصدد، فان الحكامة الجيدة تدمج في مفهومها عدة معايير في مقدمتها الجودة و شفافية التدبير، و لتحقيق ذلك يرى البعض بضرورة تنزيل جملة من التدابير أهمها:

-تنزيل قانون يتضمن الولوج الغير المقيد للمعلومات ومراجعة الفصل 18 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية المتعلق بالسر المهني

-مراجعة المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية وتطعيمه بمقتضيات تحد من السلطة التقديرية الواسعة لضمان الشفافية التامة للصفقات العمومية

-تسريع وتيرة قوانين التصريح بالامتلاكات لتشمل جميع المرافق العمومية وتطبيق الإجراءات ضد المخالفات المتعلقة بالتصاريح المزيفة¹

¹كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح و تحليل، سلسلة العمل التشريعي و الاجتهادات القضائية، العدد 3،

الفرع الثاني : أنواع الشفافية

بسبب دخول الشفافية إلى المجالات كافة ليس الا على العمل الإداري ظهرت أنواع مختلفة منها، إذ قسمت الشفافية من قبل الدارسين إلى قسمين، و ذلك بحسب وجهة نظر كل منهم، القسم الأول يكون تبعا لهيكلية الإدارة و الثاني بحسب طبيعتها و سنبين تفاصيل كل قسم فيما يلي

أولا : أنواع الشفافية حسب هيكلية الإدارة: تنقسم الشفافية تبعا لهيكلية الإدارة إلى:

1-الشفافية الداخلية: ويراد بها السلوكيات المتابعة داخل العمل الإداري، لتوفير المناخ التنظيمي من خلال التفاعل بين الإدارة و موظفيها من دون وجود أدنى مستوى للسرية و ينتج عن ذلك مشاركتهم في صنع القرار ورسم السياسة الخاصة بها و يحقق نوعا من الديمقراطية الإدارية فيضمن تواتر المعلومات للأفراد و العاملين في الإدارة على حد سواء و مراعاة تبني المساواة في التعامل مع الأفراد

2-الشفافية الخارجية: وهي العملية التنظيمية التي تربط الإدارة بالمجتمع الخارجي و يكون ذلك عن طريق قيام الإدارة بنشر معلومات صحيحة و دقيقة عن خدماتها المقدمة، و بيان ما يواجهها من العقبات و الإخفاقات في أعمالها، من خلال طرحها على الرأي العام للمناقشة بأسلوب ديمقراطي يعزز عمل الإدارة لدى المجتمع الخارجي، و هذا الأسلوب يضمن تحقق حسن سير الإدارة و مصلحة الأفراد

ثانيا :أنواع الشفافية بحسب طبيعتها:

للشفافية عدة أنواع فمنها ما له طابع مقلد ومنها ما له طبيعة خادعة وأخرى ذات طابع انتقائي ولهذا قسم الدارسون الشفافية من ناحية طبيعتها إلى:

1.الشفافية المقلدة: وهي التي تطبق في مجال مغاير عن مجالها الأصلي بشكل لا يتناسب مع الطبيعة الخاصة بالعمل الإداري وظروفها، " كنقل الشفافية المطبقة في القطاع الخاص إلى العام أو العكس ".

2.الشفافية الخادعة: ويطلق عليها قسم من الفقه بالمؤدجة، وهي عكس الشفافية الإبداعية المتكاملة الحقيقية "وهي تعمل على تحقق مصالح وإيديولوجية فئة معينة غالبا ما يكون هم مصدرها والمصممين لآلياتها، وليس المستفيد منها أو المطلع على إنتاجها".

3.الشفافية الانتقائية: وهي تعتمد أسلوب الانتقاء الجيد للنتائج مهما تواضعت وتبرزها بأسلوب علني واضح، وغالبا ما يرافقها حملات إعلانية في حال إذا ما أدى تطبيقها إلى الوصول لنتائج إيجابية عن طريق طرح الأرقام والأحداث الخاصة بتطبيقها للمجتمع، وذكر المبررات في حال الإخفاقات.¹

¹د. صالح عبد عايد العجيلي، د. ناظر احمد المنديل، المرجع السابق ، ص211

الفرع الثالث: أهمية الشفافية

تحتل الشفافية اليوم بأهمية عالمية و وطنية تعنى بها المنظمات العالمية والوطنية، فهي تعمل على تقليل الغموض و الضبابية، و تساهم في القضاء على الفساد، حيث أن غياب الشفافية يؤدي إلى غموض التشريعات و بالتالي السماح للموظف بان يأخذ على عاتقه حرية تفسيرها، ووضع المعوقات الإدارية، لذا يجب أن تكون الشفافية موجودة، و ذلك لدرء خطر الشخصنة في التعامل، و إساءة استخدام التشريعات¹

وتظهر أهمية الشفافية من خلال عملها على تمكين المعنيين بالقرارات الصادرة من خارج و داخل المؤسسة، و تلبية حقوق العامة من خلال مشاركتهم في المعلومات، و تقديم المساعدة لهم في فهم إدارة عمليات البيانات الداخلية، و تسمح بتوعية المواطنين و اطلاعهم على الوثائق التي تتسم بطابع الشرعية، و تسهيل عمليات تقييم الأداء، و تحقيق الديمقراطية و المساءلة و ضمان نجاحهما¹

وتؤكد العديد من القوانين على حق المواطن في مراقبة و تقييم القرارات المتخذة من قبل المسؤولين ويتحقق هذا إذا كانت الفرصة للحصول على المعلومات الصحيحة متوفرة، وقد أشار الإعلان العربي للشفافية و المساءلة في المنظمات الأهلية 2002 أن "أهمية الشفافية تظهر من خلال تحقيق ترابط المنظمة على جميع المستويات، و إحداث التكامل بين أهدافها، و إشاعة النظام و الانضباط ، و الحرص و الدقة و الحسم، و تقوية الترابط المجتمعي بما ينسجم مع الحقوق الاجتماعية و الاقتصادية للفئات المهمشة و الفقراء و تعميق أركان الديمقراطية و الإسهام في بناء القواعد القانونية"

كما تعمل الشفافية على اختيار قيادات تتصف بالموضوعية و النزاهة و الانتماء و الولاء، و تقليل الغموض و تسهم في القضاء على الفساد، لان انعدام الشفافية يؤدي إلى غموض التشريعات...و الحكومة الجيدة ليس لديها ما تخفيه، بل يجب أن تحرص على إظهار نشاطها، لأنه غير معيب، ولا يرتبط بفساد و أن مهمتها محاربة الفساد و الفاسدين، والنهوض بالشعب وحماية مقدراته

وتكمن أهمية الشفافية في أنها توجد قناة مفتوحة للاتصال بين المواطنين وأصحاب المصالح والمسؤولين لمحاربة الفساد الذي يتزايد خاصة في الدول النامية، حيث تتطلب²الكشف عن مختلف الأنظمة والقوانين والتعليمات والإجراءات والمعايير والآليات بشكل عام للإقرار عمليا بالمساءلة والمحاسبة في حال عدم احترام أو مراعاة تلك الأنظمة والقوانين والآليات.

¹الإعلان العربي للشفافية والمساءلة في المنظمات الأهلية 2002، ص 697.

²قارس بن علوش بن بادي السبيعي، المرجع السابق، ص19.

كما أن الشفافية و ان كانت مطلوبة في حياة الناس مع بعضهم البعض و العلاقات الإنسانية بشكل عام، إلا أنها تبقى ضرورة ملحة في مؤسسات العمل الإدارية العامة و الخاصة، و خصوصا بين المسؤولين مع بعضهم البعض من جهة و المسؤولين و العاملين تحت إدارتها من جهة أخرى، حتى لا تكون المؤسسة غامضة في توجهاتها و لا تعرف أهدافها بالنسبة إلى العاملين فيها، و بالتالي يقلل من روح الانتماء لها، لذا فان الشفافية تعزز دور الولاء لدى العاملين، و تزيد من إنتاجيتهم و تشد همهم، و ترسخ قيم التعاون و تضافر الجهود و وضوح النتائج و تحسينها.

أشار بينيس إلى أن الشفافية و الثقة مترابطتان دائما، فبدون الشفافية الشعب لا يصدق ما يقوله قاداته (وفي الولايات المتحدة الأمريكية) فالعديد منهم اعتاد على الشعور بان الحكومة تخفي أشياء عنهم، ما ولد لدى الكثيرين منهم عدم الثقة

فالشفافية هي الخطوة الأولى في محاربة الفساد لكنها تتطلب وسائل اتصال فعالة، و مجتمع مدني قادر على الحصول على المعلومات ثم استخدامها بعد ذلك في مساءلة حكومته، و أن المؤتمرات الدولية توصي بما يلي¹ :

مطالبة الحكومات بالكشف عن الوثائق والميزانيات وعن إجراءات الاتفاق، حتى يمكن للمواطنين ووسائل الإعلام الحصول على المعلومات التي يحتاجونها لفهم و تقييم ما تفعله الإدارة العامة مع ضرورة الإعلان عن التعاقدات العامة، تدريب المنظمات غير الحكومية على استخدام التكنولوجيا الحديثة بما فيها الشبكة العالمية ومتابعة عمليات الخصخصة و التعاقدات العامة، تقديم تقارير كفاءة و جودة الخدمة العامة في قطاعات معينة مثل الصحة، التعليم بالإضافة إلى الجهود المبذولة لمكافحة الفساد، جلسات الاستماع العام توفر آلية و فرصة أمام المواطنين للمساهمة بمدخلات على أولويات المشروعات العامة، و المشاركة في اتخاذ القرارات².

¹فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية و المساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، اطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم الامنية ، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الادارية ، الرياض ، 2010 ، ص 18.

²فارس بن علوش بن بادي السبيعي، المرجع نفسه، ص 21.

المطلب الثاني: طرق دعم وتحسين الشفافية

هناك مجموعة من الإجراءات تهدف لدعم الشفافية وخلق مجتمع واعي بأهميتها يعمل للتخلص من الفساد الإداري لضمان حقوقه وتحقيق المصلحة العامة ومن أجل ذلك وضعت عدة سبل يجب على الإدارة الأخذ بها والالتزام بها لتحقيق الشفافية بصورة صحيحة ومتكاملة ويمكن إيجازها بما يلي:

تعديل نصوص القانون المتعلقة بالحد من الفساد بجانيها الإداري والجنائي، تشجيع الموظف بالإبلاغ عن الفساد الإداري في السلك الوظيفي، وضع الخطط لكشف المعلومات خاصة بمحاولات الفساد عن طريق هيئات تشكل لهذا الغرض، اختيار الموظفين لشغل الوظائف العمومية والترشيح لها عن طريق إتباع الإجراءات التي رسمها القانون وإعلانها للجمهور وبما يحقق مبدأ الشفافية، وليس عن طريق بيع الدرجات الوظيفية، إلزام الموظفين بالتقيد بواجبات الوظيفة العامة التي نص عليها قانون 06/03¹ ومن خلال هذه النقاط يمكننا استخراج متطلبات الشفافية الإدارية في الفرع الأول وكيف يتم تعزيز الشفافية أكثر في الفرع الثاني.

الفرع الأول: متطلبات الشفافية الإدارية

يؤدي تطبيق الشفافية إلى تحقيق فوائد كثيرة في مجالات شتى من حياة الإنسان، كونها تعزز أهداف الإدارة التنموية للمجتمع وتحمي حقوق الأفراد وتنمي الديمقراطية في العمل الإداري، ولكي تحقق الإدارة أهدافها لا بد من توافر مجموعة من المتطلبات ويمكن إجمال هذه المتطلبات بما يلي²:

تهيئة الوسائل العملية الأزمة لتطبيق الشفافية في الوقت الصحيح لغرض تحقيق الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه المشرع من خلال سنه لهذه النصوص القانونية. تمكين الموظف من ممارسته للعمل الإداري بمختلف أنواعه ودرجاته من خلال تشجيع سياسة "الدوران الوظيفي" التي تعني عدم استمرار الموظفين (خاصة في المراكز العليا) في الموقع الإداري مدة طويلة. ضرورة العمل على وجود سياسة واضحة للإدارة وقواعد قانونية تسمح بتطبيق الشفافية، من خلال تعزيز مبدأ الديمقراطية المجتمعية التي تضمن صحة الإجراءات القانونية المتبعة في الوصول للمعلومات والحصول عليها من قبل المستفيدين.

¹د. صالح عبد عايد العجيلي، د. ناظر احمد المنديل، المرجع السابق، ص 230.

²د. صالح عبد عايد العجيلي، د. ناظر احمد المنديل، المرجع نفسه، ص 227.

التقليل من مظاهر البيروقراطية، وذلك بإضافة الصفة المهنية على الخدمة المدنية والحث على ضرورة الالتزام بأخلاقيات الوظيفة لتحقيق هدف الإدارة المتمثل بإشباع الحاجات المحلية للمجتمع¹

الفرع الثاني: متطلبات تعزيز الشفافية

هناك جملة من التدابير أو المتطلبات يمكننا الاعتماد عليها لتعزيز الشفافية في المرافق العامة أهمها:

توافر الديمقراطية في المجتمع، فالشفافية تتطلب وجود ديمقراطية في الممارسات العملية فالممارسات الديمقراطية تضمن قانونية الوصول إلى المعلومات من خلال قوانين لحرية المعلومات و الحصول عليها من قبل المواطنين المعنيين أو من خلال توافر الشفافية في القوانين.

2-انتهاج الشفافية في الأنظمة و القوانين و الإجراءات من خلال مراجعتها و معالجة نصوصها وفقراتها الغامضة و توضيحها و إعلانها للموظفين و المواطنين.

تعزيز مفهوم الشفافية من خلال تطبيق الهندرة الإدارية، و التي تعد تغييرا شاملا في مجالات التكنولوجيا وأساليب العمل و الهياكل التنظيمية، و هذه لا بد أن تتصف بالشفافية، فالهندرة الإدارية تعني البدء من جديد من حيث الإجراءات و القوانين و الأنظمة و أساليب العمل و غيرها، حيث تعد هذه الأخيرة شرطا أساسيا لتطبيق الشفافية في العمليات الإدارية²

توفر مناخ تنظيمي ملائم للشفافية، الذي يتصف بما يلي:

- توافر التدفق الانسيابي للمعلومات التي تمكن المديرين التنفيذيين من اكتشاف الأفكار البناءة وتشجيعها
- ضمان الاتصال المباشر بين الأقسام المختلفة و توفير العلاقات التي تؤمن الموارد والمعلومات و الدعم
- توافر الإدارة التنفيذية العليا التي تؤمن بالتجديد و التطور و قيامها بتوفير الموارد اللازمة.
- توفير المديرين القادرين على استثمار الظروف التي تسمح بالتجديد و التطوير.
- ضمان كل ما من شأنه تامين خاصية الارتباط و الولاء للمنظمة.

¹فارس بن علوش بن بادي السبيعي، المرجع السابق، ص34.

²فارس بن علوش بن بادي السبيعي، المرجع نفسه، ص 22.

تطوير آليات الإشراف من قبل المديرين و كبار الموظفين على أداء موظفيهم، و متابعتهم بحيث يكونون مسؤولين عن نتائج نشاطاتهم، و توزيع الأدوار بما يكفل سير العمل بوضوح و سهولة، و الاهتمام بالتقارير الفعلية لإعلان الانجازات، و تعزيز مبدأ مراجعة الانجازات لمعرفة القصور¹

إلى أن تطبيق الشفافية بفاعلية يتطلب ما يلي:

1. برامج تثقيفية للعاملين الجدد:

يكون من خلال العمل على توعيتهم وزيادة إلمامهم المعرفي بالأبعاد التنظيمية والإدارية، و أهمية تعريفهم بواجباتهم و حقوقهم الوظيفية، و إعطاء صورة صادقة عن المنظمة، وأهدافها، و برامجها، وأنشطتها و مستوياتها الإدارية و هيكلها التنظيمي، و الأدلة التنظيمية.

2. الأدلة التنظيمية: ويكون ذلك من خلال إعداد للأنظمة والقوانين و التعليمات المتعلقة بالعمل و العاملين، و ذلك لغايات الاستخدام عند الضرورة و معرفة الواجبات والحقوق تجاه المنظمة التي يعملون فيها، وإضافة إلى ما يجب أن تقدمه المنظمة للعاملين من التزامات و حقوق و واجبات، مع مراعاة تجديد هذه الأدلة لتلاءم مع المتغيرات و المستجدات المحيطة

3. البلاغات : و يكون ذلك من خلال إصدار البلاغات و التعاميم التي لها علاقة بسياسة العاملين، أو سياسة العمل و إجراءاته، و ذلك لغاية التعديل أو الإلغاء أو الإيقاف، كذلك يتم إصدار هذه البلاغات في حال إصدار أنظمة أو قوانين أو تعليمات جديدة لها علاقة بالعاملين و العمل داخل المنظمة²

إن تبني المؤسسة لتلك الممارسات و السلوكيات سينهض بها لراقي و التمييز في أدائها و تحويل النواتج السلبية إلى نواتج ايجابية، و لهذا ينبغي على مؤسسات المجتمع المختلفة تحمل مسؤولية نشر و تطبيق الشفافية بهدف زيادة القدرة على تقويم الأوضاع و كشف التجاوزات و الانحرافات و السلوكيات السيئة، و اكتشاف حلول ملائمة للحد منها، ولكي يكتب لها النجاح في الممارسات الحقيقية لهذا المفهوم ينبغي أن تعمل على توضيح الأهداف و توضيح الوسائل و الآليات اللازمة لتحقيقها و تدفق المعلومات في كافة المستويات، و تبسيط الإجراءات، و اللامركزية في اتخاذ القرارات، و التوسع في تفويض الصلاحيات، و تفعيل المساءلة بهذا فهي تعمل بشكل أو بآخر على ترسيخ مبدأ الشفافية في تعاملها مع

¹فارس بن علوش بن بادي السبيعي، المرجع السابق، ص 23

²فارس بن علوش بن بادي السبيعي، المرجع نفسه، ص 24

الأفراد العاملين فيها و المجتمع الخارجي المستفيد من خدماتها و خلق روح الانتماء و السمعة الحسنة بين التنظيمات المنافسة¹

الفرع الثالث: دور الشفافية للحد من الفساد الإداري

تلعب الشفافية دوراً بارزاً في اتخاذ القرارات الإدارية الصحيحة التي تعود على الجهاز الإداري بالنفع لان المراجعة الدورية للقوانين والأنظمة ومعاصرتها للمستجدات العصرية والمرجعية العلمية تعود بدائل منطقية لصناع القرار والمنظومة الإدارية وتحقق لها النجاح والاستمرارية، أما مجال الشفافية فهو لا ينحصر في المجال الموضوعي فقط بل يتجاوزها إلى ميادين الحياة الأخرى، وبذلك تكون الشفافية حاملة لمضامين الانفتاح وأساليب الاتصال. كما أنها تتيح للموظفين في الدولة بالاستقلالية أكثر أثناء قيامهم بأداء واجباتهم الوظيفية مما يعزز الرقابة الذاتية بدلاً من الرقابة الإدارية المستمرة وهو ما يجعل قرارات الموظفين أكثر مصداقية، وهناك عدة أساليب وإجراءات للشفافية للوقاية من الفساد في المؤسسات السياسية والاقتصادية في الدولة، ونبرز أهمها:

- 1- دعم وتطوير النظام القانوني والجهاز القضائي بالمجتمع وذلك بتفعيل مواد القوانين الموجودة والعمل على القيام بالدراسات المقارنة والتوصيات بإصدار قوانين جديدة بشأن محاربة للفساد وضرورة تطوير آليات واضحة لتطبيق تلك القوانين من خلال الجهاز القضائي الفعال .
- 2- تعزيز دور دوائر المفتش العام في المؤسسات، من خلال تنمية الممارسات الإدارية الأخلاقية والالتزام بالقيم في أداء الوظائف التي تقوم بها مؤسسات الدولة، وحالات سوء استخدام السلطة
- 3- تعزيز آليات المكاشفة والمصارحة من خلال التأكد على التزام موظفي القطاع الحكومي بمسؤولياتهم عن نشر المعلومات للمواطنين عبر آليات منظمة قانوناً والرد على استفساراتهم. وتبني برنامج لتنمية ثقافة حق المعرفة الاطلاع، والحصول على المعلومات لدى الموظفين.
- 4 -تمكين المستثمرين والمساهمين من الإحاطة الفورية بحركة الأسواق المالية والاطلاع على تقارير المراجعين في الوقت المناسب. تطبيق ضرورات الأمن وأخطار الإقضاء لحجب المعلومات والبيانات التي قد تكون أهمية وصولها للمواطنين تفوق مخاطر إخفائها².

¹أ.حيمر فتيحة، المرجع السابق، ص 34

²د. صالح عبد عايد العجيلي، د. ناظر احمد المنديل، المرجع السابق ، ص 236

المطلب الثالث : مفهوم المسائلة

هو مبدأ هام في تدبير المرافق العمومية، يهدف إلى وضع حد لهدر المال العام، لذلك فإن كل من تحمل المسؤولية فهو ليس بمنأى عن المسائلة والمحاسبة، بحيث ألزم المشرع الدستوري المرافق العمومية باعتماد مبدأ جديد وهو ربط المسؤولية بالمحاسبة لتكريس الحق والقانون.

كما عمد المشرع الجزائري إلى تعزيز عنصر المراقبة باعتماد قاعدة تلازم المسؤوليات والوظائف العمومية وربطها بالمحاسبة، وبذلك فالمحاسبة هي وسيلة لمعرفة نتيجة أعمال مرفق ما اعتمادا على مستندات مبررة لها

الفرع الأول: تعريف المسائلة

تعددت تعريفات مصطلح المسائلة، لتعدد الزوايا التي نظر منها الدارسون، حيث عرفها Gronlund "هي الاستعداد لقبول اللوم عن الفشل أو قبول الثناء و التقدير عن النجاح و الانجاز، و تشمل شرحا و تفسيرا للأسباب المؤدية لذلك، و ما يجب فعله لتصحيح مثل هذا الموقف"

وعرف Joseph Jabbra، المسائلة بأنها تعبير عن مسؤولية الأفراد عما يقتربون من أفعال، و قياسا على ذلك يتحمل جهاز الخدمة المدنية ما يترتب على الأداء الوظيفي من سلوكيات وتصرفات"

يرى John Carver أن المسائلة هي مسؤولية متراكمة حيث أن كل فرد داخل المنظمة الإدارية يعد مسؤولا عما يصدر عن المستوى الأدنى من أفعال و سلوكيات "ويعني هذا أن المسؤولين في الجهاز الإداري يتحملون نوعين من المسؤولية، إحداها مسؤولية شخصية مثل أي شخص عادي، و الأخرى مسؤولية متراكمة تتراكم من أسفل لأعلى وهو ما أشار إليه جون كرفر حيث يخضع كل مدير للمسائلة عن تصرفه الشخصي و عن الأفعال الصادرة عن فريق العمل الذي يخضع لإشرافه، و يتضح الترابط الكبير بين المسائلة و المسؤولية حتى يكاد أن يكون كل منها بدلا للآخر¹

ويشير starling إلى أن المسائلة " هي إجابة الأفراد أو المؤسسات عن الأسئلة الموجهة إليهم بسبب سلوكيات غير مرغوب فيها، و تتنافى مع الأنظمة و المعايير ولا تتسجم معها، و يقتضي ذلك تقديم الأسباب أو المبررات التي دفعت إلى ممارسة تلك السلوكيات أو اتخاذ تلك القرارات، إضافة إلى تحمل أولئك الأفراد و تلك المؤسسات المسؤوليات والتبعات المترتبة على سلوكهم كافة

¹فارس بن علوش بن بادي السبيعي، المرجع السابق، ص 38

الفرع الثاني: العلاقة بين المسائلة و الشفافية

يرتبط مفهوم المسائلة بعملية الإصلاح الإداري، حيث تعمل عند تطبيقها بالشكل المناسب على تخليص المؤسسة من أبعاد المحسوبة و تدفعها نحو الاستقامة و العمل وفق قواعد الجدارة و تكافؤ الفرص، و توجه المسائلة الإدارية رسالة هادفة أساسها الإصلاح و رفع كفاءة أداء العاملين إن توافر الشفافية و تعزيزها يؤدي إلى تقوية و تفعيل حق المواطنين و أصحاب المصالح في مسائلة المسؤولين عن قراراتهم و أعمالهم المختلفة المشكوك فيها، و إن توافر المعلومات لديهم حول نشاطات و أعمال القطاعات الحكومية يعزز من قدرتهم على مسائلتها حول تلك القرارات و الأعمال، فالشفافية عنصر من عناصر المسائلة، تقي من الأخطاء الحكومية و من الفساد، خاصة المالية و الإدارية، إذ يكون للشفافية دور حاسم على صعيد الفعالية، فتوافر الشفافية يدعم ممارسة المسائلة من قبل المواطنين للإدارة العامة من خلال الوسائل المختلفة كالبرلمان، و مجلس الشورى، و وسائل الإعلام، و يساعد على تحقيق أهداف الرقابة الخارجية التي تشكل تقاريرها مرتكزا لعملية المسائلة¹

إن الشفافية و المسائلة مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الآخر، و ما لم يكن هنالك مساءلة فلن تكون للشفافية أية قيمة، و يسهم وجود هاتين الحالتين في قيام إدارة كفؤة و فعالة تؤدي دورها في تقديم الخدمات التي يحتاجها المواطنون، فالشفافية توفر الشروط و المتطلبات الأساسية لأجاد أنظمة مساءلة فعالة تحقق الهدف منها في إيجاد الحلول المناسبة للعديد من مشكلات الإدارة الحكومية، و تزيد من قدرتها على مواجهة التحدت، و مواكبة التغيرات البيئية، و المقابل فان وجود أنظمة مساءلة على مستوى متقدم من الكفاءة و الفاعلية يساعد على تعزيز مفهوم الشفافية من خلال ما تتضمنه من آليات إن الشفافية و الوضوح في القوانين و الأنظمة و اللوائح و التعليمات تحدد مدى شرعية و مشروعية المسائلة، و المسائلة و الشفافية يدعمان شرعية الحكومة أو المسؤولين الحكوميين و سياستهم العامة و قراراتهم أمام الشعب، و يدعمان أفراد الشعب كمواطنين لديهم اليد العليا في حكومتهم.

¹ فارس بن علوش بن بادي السبيعي، المرجع السابق، ص 41

الشفافية أداة لتحقيق المساءلة والديمقراطية وضمن نجاحهما وصولاً إلى ما يعرف بالحكومة المفتوحة فالعديد من القوانين تؤكد حق المواطنين في مراقبة القرارات المتخذة من طرف المسؤولين هذا لن يتحقق إلا إذا توافرت الفرصة للحصول على المعلومات الصحيحة بصورة شفافة¹.

الفرع الثالث: ربط المسؤولية بالمحاسبة في المملكة المغربية

تكرس هذا المعيار من خلال الفصل 154 وأيضاً من خلال الفقرة الثانية من الفصل الأول التي جعلته دعامة من دعائم النظام الدستوري المغربي و هو يعني بإجمال أن كل من قام بأعباء وظيفية من خلال التعيين أو الانتخاب هو مسئول عن كل ما يقوم به خلال مدة عمله و عن كيفية إدارته لها و قيامه بمهامه بل و معرض للمساءلة عنها.

المساءلة تتخذ عدد أشكالاً من المساءلة السياسية إلى المساءلة الإدارية من خلال الاستفسارات و المطالبة بتقارير توضيحية إلى إيفاد لجان تفتيش و مراقبة و تدقيق و قد يصل الأمر إلى المساءلة القضائية و قد اتخذ المشرع عدة إجراءات من شأنها تعزيز هذا المعيار من بينها مطالبة المسؤولين المنتخبين و بعض المعينين بالتصريح بممتلكاتهم و من خلال التنصيص على شفافية المرفق العام و الحق في الوصول إلى المعلومة و الديمقراطية التشاركية كمنهج لتدبير المرافق العامة مما يمكن للمواطنين من القيام بدور المراقبة و بالتالي تحقيق ربط المسؤولية بالمساءلة²

و بالرجوع إلى الهدف الأساسي لوجود المرافق العامة نجد الجواب هو خدمة الصالح العام إلا أن هذه الخدمة قد تعترضها بعض الصعوبات لارتباطها بالمسؤولية لذلك نص دستور 2011 في مجموعة من فصوله على مسألة تحمل المسؤولية من طرف القيمين على الإدارة العمومية و هو ما يحتم تحلي هؤلاء الأشخاص بالمسؤولية أمام الإدارة و المرتفقين و قد عمل الدستور على الإحاطة بهذه المسؤولية بمجموعة من القواعد و الضوابط حيث نص في فصله 155 "يمارس أعوان المرافق العمومية و وظائفهم وفقاً لمبادئ احترام القانون و الحياد و الشفافية والنزاهة و المصلحة العامة"³.

¹د.فلاق محمد، حدو سميرة، دور الشفافية و المساءلة في الحد من الفساد الإداري (تجارب دوليو)، مجلة الردة

لاقتصادات الأعمال، العدد 2015/01، ص 17

²حسن الليلي، المرجع السابق، ص 11.

³بوعويذة مليكة، ليلي ايت ابري وآخرون، المفهوم الدستوري للمرفق العمومي والحكامة الجيدة، جامعة محمد الخامس - السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، ماستر القضاء الإداري، مادة المرافق العمومية، الموسم الجامعي 2016/2017، ص 13.

أوجب الدستور المغربي الجديد أعوان المرافق العمومية عند ممارسة وظائفهم، الخضوع لمبادئ احترام القانون و الحياد والشفافية و النزاهة، و هو إلزام يجد أساسه في المكانة المتميزة التي أصبح يحتلها العنصر البشري العامل بالمرافق العمومية، لما أصبح يقوم به- في العصر الحاضر- من أعمال لم تصبح مقتصرة على الجانب الإداري فحسب با تعدتها إلى الجانب الاقتصادي و الاجتماعي، لأنه يتم تلبية الحاجات العامة المرفقية من خلال الوسائل البشرية أو عمال و أعوان المرافق العمومية الذين يخضعون لأنظمة قانونية مختلفة تبعا للمعنى الذي يأخذه المرفق العام.

المبحث الثاني: مبدأ الفعالية الإدارية

حماية المصلحة العامة تستدعي قيام المرفق العام بتقديم خدمات بكل جودة وفعالية، فالفعالية يمكن التعبير عنها وقياسها بعدة طرق حسب نوع وطبيعة كل مرفق عام سواء كانت مرافق عامة اقتصادية وهدفها تحقيق الكمية الكافية أو مرافق عامة إدارية هدفها تقديم الخدمة بكل جودة وسرعة.

المطلب الأول: مفهوم الفعالية الإدارية

وجب على المرفق العام البحث عن الفعالية في تسييره سواء كان من يسيره شخص عام أو خاص، هذه الفعالية يمكن التعبير عنها وقياسها بعدة طرق حسب نوع وطبيعة كل مرفق عام، فالفعالية في معناها الواسع هي تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا سواء كانت هذه الأهداف اقتصادية، مالية، إدارية، خدماتية ومن هنا فالتعبير الكمي عن الفعالية يخص فقط المرافق العامة الاقتصادية أما المرافق العامة الإدارية فالفعالية تقاس بمدى جودة الخدمة المقدمة والوقت المستغرق.

فهذا المبدأ الحديث حاول جعل المرفق العام فعالا في تقديم خدمات عمومية للمنتفعين، وذلك من خلال الاستعمال الأمثل للموارد والإمكانيات¹.

الفرع الأول: تعريف الفعالية الإدارية

إن نقطة البدء في الحديث عن فعالية المرفق العام هي احترام المبادئ وتكريس المبادئ الحديثة، لاسيما ما تعلق بالشفافية والجودة وغيرها من المبادئ التي تجعل المرفق العام يحقق أهدافه ومن بين المبادئ الحديثة مبدأ الفعالية والمقصود به "المقدرة على تحصيل النتيجة المطلوبة والمبتغاة".

عرفها قاموس المعجم الوسيط في اللغة العربية بكونها "التحسين المستمر للخدمة، وهو مقياس لكون الأهداف الخاصة بعملية أو خدمة أو نشاط ما قد تحققت، والعملية والنشاط الكفاء هو الذي يحقق الأهداف المتفق عليها.

¹نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 233

والفعالية كذلك هي مستوى تحقيق الأهداف والنشاطات المخطط لها مسبقاً، و تبنى على عاملين، الأول احترام القواعد و مبادئ المصلحة العامة ببلوغ الأهداف المسطرة و تحقيق رضا الجمهور المستهدف بخدمات المرفق العام، و قد اعتبر الأستاذ الطيب السعيد أن تحسين فعالية المرفق العام تتحدد من خلال:

- الجانب المالي: تحسين الموارد والتحكم في النفقات وتجنب التبذير، و تبنى المحاسبة التحليلية و تحضير ميزانية الأهداف

- الجانب التسيري: تحديد الأهداف بدقة، حسن تسيير الوقت والوسائل و كذا تقييم النتائج إن الإجراءات المتخذة و التدابير المبذولة على صعيد المرفق العام من أجل تحسينه و تطويره تهدف لتحقيق الفعالية في خدماته، فالتطورات التي وصلت أوجها في الوقت الحاضر ما هي إلا آليات لتفعيل المرفق العام، فالفعالية أصبحت كالمصلحة العامة حتمية ملازمة للمرفق العام، فصارت الحكومات تسعى جاهدة لضمان تحقيق الأهداف بالسرعة الفائقة وكسب رضا الجمهور¹

عرفها كل من نارايان Narayanan و ناث Nath بأنها " عبارة عن إصدار أحكام على التنظيم فيما إذا كان التنظيم يعمل و يحقق أهدافه بطريقة مرضية أم لا، بحيث تشكل هذه الأحكام قاعدة أغراض اتخاذ قرارات بهدف إحداث التغيير في حالة أن الفعالية التنظيمية غير مرضية"²

الفرع الثاني: أنواع الفعالية الإدارية يمكن تقسيم الفعالية إلى ثلاثة أقسام أو أنواع كما يسميها البعض:

اولا فعالية اقتصادية: وهي الصور المعتمدة من قبل المسيرين بحيث تأخذ الأشكال التالية

- درجة تحقيق الأهداف.

- مكانة المؤسسة في قطاع النشاط من زاوية المنافسة وتطورها.

-نوعية المنتجات والخدمات من قبل المؤسسة.

نعني بها تحقيق ربح من وراء تسيير المرفق العام. لقد زادا الاهتمام بها في الآونة الأخيرة نتيجة التحول إلى الفكر الاقتصادي، حيث تزايد تطبيق نظريات الاقتصاد الكلي في الإدارة، فيما يعرف بنظرية الإدارة الاقتصادية ومن ثم تزايد التأكيد على المفهوم الاقتصادي للكفاءة مرة أخرى دون أن يقتصر على المؤشرات المالية فقط، وإنما أصبح يتضمن معايير ومؤشرات كيفية مثل العلاقة بين المنظمة والبيئة.

¹د.بودرع خضرية، المرفق العام بين تحقيق المصلحة العامة و بلوغ الفعالية، مجلة المفكر للدراسات القانونية و السياسية، جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، العدد 4، ديسمبر 2018، ص 180.

²عبد القادر بن برطال و آخرون، و الفعالية التنظيمية في الفكر الإداري (دراسة نظرية)، مجلة العلوم الإدارية و المالية، جامعة الشهيد حنة لخضر بالوادي، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، ديسمبر 2017، ص 201.

ويعد مدخل تبعية الموارد من أهم المداخل الاقتصادية التي تم الاعتماد عليها في تعريف الفعالية، ووفقا لهذا المدخل تتحدد فعالية المنظمة بمدى قدرتها على الحصول على الموارد التي تحتاجها، فمن هذا المنظور الفعالية هي القدرة على استغلال بيئتها للحصول على الموارد النادرة والقيمة.

ثانياً فعالية اجتماعية: وهي الصور التي تعتمد من قبل الأفراد في المؤسسة كأطراف فاعلون و ليس فقط كعوامل إنتاج، وتأخذ هذه الصورة الأشكال التالية:

- المناخ الاجتماعي في المؤسسة

- طبيعة العلاقة الاجتماعية القائمة داخل المؤسسة

- النشاطات الاجتماعية للمؤسسة

تحقيق المصلحة العامة التي يربوها المرفق العام، و الفعالية الاجتماعية هي الضمانة المؤمنة لكل شخص في الاستفادة من المرفق العام وفقاً للقواعد التي تحكم سيره

تتحدد فعالية المنظمة استناداً على قدرتها على خلق نوع من المناخ التعاوني و تحقيق الرضا بين أعضائها، و تتحدد الفعالية الاجتماعية استناداً إلى مدى الانسجام و التوافق بين عملياتها و وظائفها الداخلية، و مدى كفاءة تلك العمليات

ثالثاً فعالية تنظيمية: و تتمثل في النقاط التالية:

احترام الهيكل الرسمية: تعتبر إرادة الإدارة العامة للمؤسسة في تحديد معالم التنظيم القائم، و تختلف عن هيكله الفعلية التي هي عبارة عن نتيجة تفاعل بين الهيكل الرسمية و العلاقات غير الرسمية التي تنشأ داخل المؤسسة.

العلاقات بين المصالح: باعتبار انه لكل مصلحة طريقة عمل خاصة به وأهداف خاصة به، ويمكن أن يؤدي تحقيق هذه الأهداف الجزئية إلى بروز صراعات تنظيمية

- **مرونة الهيكل:** تعني قدرة الهيكل التنظيمي على التغيير للتكيف مع قيود البيئة الخارجية وإمكانية التحكم فيها

إن الفعالية الاقتصادية، اجتماعية أو تنظيمية هي مبدأ و قيد على مسير المرفق العام تستهدف تأمين الخدمة بأفضل الوسائل والشروط، فهي تستهدف المصلحة العامة وتحسن منها وتوسع من مدلولها و تسمو بها لإعطائها المكانة التي تستحقها فهي راعية لها و قيد على مسير المرفق العام¹

¹نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 233.

المطلب الثاني: مؤشرات الحكم على فعالية الأداء

إن التطور الكبير في عدد المؤسسات العامة و نوعها و حجمها و تعاضم دورها، و اتساع أهدافها يتطلب التأكد من فعاليتها، و هنا تبرز مشكلة رئيسية تواجه الدارسين و الممارسين ألا و هي مسألة أجاد مؤشرات علمية لقياس فعالية المؤسسة، فهذه المؤشرات هي مجرد عناصر مقترحة يمكن أن يضاف إليها أو يأخذ منها حسب ظروف كل مؤسسة، و عي تنقسم إلى قسمين مؤشرات داخلية ومؤشرات خارجية و سنكتفي بما توصل إليه الباحث كامل الذي يجمع لنا هذه المؤشرات في نقاط

الفرع الأول : مؤشرات الفعالية الداخلية

و ترتبط بمدخلات المؤسسة و عملياتها و منها:

1. **الإنتاجية:** و تتمثل في حجم الإنتاج أو الخدمات التي تقدمها المؤسسة و تقاس على المستوى الفردي او المستوى الجماعي لكل وحدة تنظيمية لنفس المؤسسة أو بين مؤسسات تتشابه في النشاط.
2. مقارنة الإنتاجية و التكاليف بين الوحدات التنظيمية لنفس المؤسسة أو المؤسسات التي تتشابه في النشاط.
3. **المهارات العملية:** لدى إدارة التنظيم و التي تسمح بالاتصال بباقي المؤسسات الأخرى.
4. **إدارة المعلومات و الاتصالات:** والتي ترتبط بانتقال المعلومات بين مختلف الوحدات التنظيمية و الخصائص التي يجب أن تتوفر في المعلومة من دقة ووضوح.
5. **الاستعداد:** لتحقيق الأهداف الملموسة.
6. **الاستفادة من البيئة:** من خلال الاستمتاع الدائم و حصولها على كل ما له علاقة بالفعالية التنظيمية.
7. **التقييم الخارجي:** والذي يتمثل في وجهة نظر الأطراف الخارجية و الأحكام التقييمية التي تصدرها بحكم المصلحة التي تربطهم مع المؤسسة.
8. **درجة الكفاية و التكامل في الاتصالات الرسمية داخل التنظيم¹**

الفرع الثاني: مؤشرات الفعالية الخارجية

و ترتبط بصفة أساسية بالمنتجات و بعلاقة المنظمة بالبيئة الخارجية و من هذه المؤشرات:

1. **إنتاج السلع والخدمات:** إن تزويد المنظمة بالمنتجات من سلع و خدمات و زيادة الطلب عليها يؤكد وجودها كعنصر فعال في المجتمع.
2. **الجودة:** إن ارتفاع مستوى الجودة الخاص بالمنتجات المنظمة يعد مؤشرا ضروريا لفعاليتها

¹ عبد القادر بن برطال و آخرون، مرجع سابق، ص 202.

3. تحقيق الأرباح: يساعدها على النمو والاستمرار، و بدون تحقيقها للربح يصعب عليها تحقيق أهدافها

4. تحقيق أهداف جيدة: تسعى المنظمة الفعالة إلى تحقيق أهداف جديدة و هامة مثلا: إنشاء مراكز

صحية لعلاج المدمنين من الشباب يكون هدف جديد و هام لمركز رعاية الشباب.

5. التطور: ويتمثل في نمو المنظمة عن طريق إدخال عناصر التكنولوجيا، و إدخال البرامج التنفيذية

للإفراد، و تطوير منتجات المنظمة بشكل يتماشى و التطور العلمي

المطلب الثالث: مفهوم الكفاءة الإدارية

الكفاءة تأخذ عدة أشكال منها تخفيض الأخطاء، تحسين الدخل و أيضا تخفيض التكاليف و التقليل

من البيروقراطية من خلال إعادة هندسة الإجراءات، و هذا يؤدي إلى تقليل الوقت المحدد لتحقيق الأهداف

و إعطاء الفرصة للموظفين للحصول على مهارات جديدة و تطوير أنفسهم¹

الفرع الأول : تعريف الكفاءة

تعددت التعريفات التي قدمها باحثو و مفكرو الإدارة لمفهوم الكفاءة و من ابرز التعريفات التي قدمت

لمفهوم الكفاءة هو ذلك التعريف الذي قدمه بيتر دراكر حيث أشار إليها باعتبارها " فعل الأشياء بطريقة

صحيحة" و وفقا لهذا التعريف يركز بيتر في تعريفه للكفاءة على جانب الأنشطة و المدخلات

يعرف مفهوم الكفاءة على أنها " الاستخدام الأمثل للموارد الإنتاجية المتاحة للمؤسسة و ترتبط

بالدرجة الأولى بعنصر التكلفة و العلاقة بين المدخلات و المخرجات و عليه فهي تشكل عنصر من

عناصر الفعالية و تعبر عن حسن استخدام الموارد المتاحة، و تشير إلى الطريقة الاقتصادية التي يتم بها

انجاز العمليات المتعلقة بالأهداف كما تعرف أيضا "استعداد طاقة المؤسسة في الاستغلال الأفضل للموارد

المتاحة، لها و يمكن التعبير عنها بالإنتاجية و كذلك ترتبط بتقييم تحكم المؤسسة في العمليات من ناحية

تقنية اقتصادية".

أما المفهوم الاقتصادي للكفاءة فهو مرتبط بعنصر التكلفة ويعبر عنه بالعلاقة بين مدخلات

ومخرجات العملية التصنيعية والإنتاجية وتقاس كفاءة أي منظمة بتطبيق القاعدة الكفاءة هي حاصل قسمة

قيمة المخرجات على قيمة المدخلات².

¹سمية عجمي، دور إدارة الوقت في تحسين الفعالية التنظيمية داخل المؤسسة-دراسة حالة وكالة البنك الوطني الجزائري أم

البواقي-، مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في علوم التسيير، تخصص إدارة أعمال المؤسسة،

جامعة أم البواقي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، السنة الجامعية 2015-2016، ص 31.

²سمية عجمي المرجع نفسه، ص 31.

الفرع الثاني: العلاقة بين الكفاءة والفعالية

يعتبر مفهوم الكفاءة ملازماً لمفهوم الفعالية . فالبعض يستخدم مصطلح الكفاءة كمرادف للفاعلية، وربما يرجع ذلك إلى قلة الدراسات حول هذا الموضوع، حيث تشير الفعالية في أغلب الأحيان إلى مدى تحقيق الأهداف المرغوبة من استخدام الموارد وإدارتها بشكل جيد، و من أمثلة هذه الأهداف (تحقيق رضا العاملين)، و الإدارة الجيدة هي التي تتخذ قراراتها في الوقت المناسب لدخول السوق بمنتجات معينة، فإذا دخلت منتجاتها إلى السوق بعد المنافسين بمدة، فلن تحقق النتائج المرجوة، لذلك فالفاعلية تشير إلى أداء الأشياء الصحيحة في الوقت المناسب، بينما تشير الكفاءة أساساً إلى البعد الاقتصادي في طريقة تحقيق الأهداف و إلى نسبة المخرجات للمداخلات، بحيث تكون التكلفة منخفضة مقارنة مع عوائد المخرجات، و تقاس الكفاءة باستخدام معدل المخرجات.

وعليه فالكفاءة ترتبط بمستوى ودرجة استخدام الموارد، وترتبط بالنتائج المترتبة على استخدام هذه الموارد، ومن هنا تتضح العلاقة بين المفهومين، فالفعالية أعم وأشمل من الكفاءة، والتنظيم لن يكون فعالاً إلا إذا كان كفئاً لأن الكفاءة شرط لازم للفعالية، ولكن يمكن أن يكون كفئاً وليس فعالاً، وذلك عندما يتم استغلال الموارد ولكن لغير الهدف المطلوب، حسب الحالات التالية:

1-الوضع المثالي: بحيث تكون الفعالية مرتفعة والكفاءة مرتفعة.

2-الوضع غير الممكن: وفيه تكون الكفاءة منخفضة والفعالية مرتفعة.

3-وضع الفشل: وفيه تكون الكفاءة عالية والفعالية منخفضة.

4-الوضع السالب: وفيه تكون الكفاءة منخفضة والفعالية منخفضة.

الفرع الثالث: الكفاءة والفعالية في المملكة العربية السعودية

تدفع السعودية إلى مزيد من التحول الشامل نحو إدارة المرافق العامة من خلال المشروعات المقرة وفقاً لأعلى مستويات المعايير العالمية في إطار الرفع من كفاءة إدارة المشروعات و المرافق العامة مساندة مشروع المملكة لرؤية 2030، و أتم البرنامج الوطني لدعم إدارة المشروعات و التشغيل و الصيانة في الجهات العامة "مشروعات" توقيع مذكرات التفاهم مع شركائه من الجهات العامة من مختلف مناطق المملكة

في انعكاس عملي مباشر لنجاحات البرنامج الملموسة في رفع كفاءة إدارة المشاريع و المرافق في الجهات العامة و الدفع قدما بموجة من التحول الشامل في أداء القطاع.

أنهى البرنامج الذي يعمل على قيادة عملية تحول لتمكين مكاتب إدارة المشاريع وإدارة المرافق في الجهات العامة في فبراير الجاري توقيع أربعة مذكرات متنوعة في مجال إدارة المشروعات والمرافق وتعزيز التعاون مع الجهات العامة المؤثرة في هذا القطاع لرفع الكفاءة.

-تمهد كل مذكرة تفاهم أبرمت مع الجهات الحكومية لتفعيل دور مشروعات في نطاق جديد على مستوى القطاع والمنطقة، حيث تضاف هذه التفاهمات إلى رصيد برنامج "مشروعات المتزايد من الشراكات مع الجهات الحكومية والتنظيمية والتعليمية: إذ يعمل البرنامج حاليا على تمكين أكثر من 30 جهة حكومية في مجال إدارة المرافق، بينما يواصل بناء الشراكات الاستراتيجية مع الجهات التنظيمية والتعليمية والاستشارية داخل وخارج المملكة التي بلغ عددها أكثر من 34 شريكا.

- جاءت مذكرة التفاهم الموقعة مع أمانة المدينة المنورة ضمن نطاق تعاون "مشروعات مع وزارة الشؤون البلدية و القروية، حيث تركز على مجال إدارة الأصول و المرافق التابعة للأمانة وتشمل 117 عقدا لصيانة و تشغيل مرافق الأمانة و البلديات التابعة لها، و يبلغ عددها 30 بلدية و تتبع الأهمية الخاصة لهذه الشراكة من مكانة المدينة في العالم الإسلامي التي تجعلها وجهة رئيسية تستقطب ملايين الزوار في موسم الحج و غيره الأمر الذي يعظم الحاجة إلى تهيئة البنية التحتية لها لاستقبال الزوار على مدار العام و خدمتهم و تسيير احتياجاتهم بالإضافة إلى خدمة سكانها و المقيمين فيها¹

-وفي حالة مذكرة التفاهم مع هيئة الرقابة ومكافحة الفساد "نزاهة" فتأتي توسعا في الشراكات الإستراتيجية للبرنامج التي يحرص من خلالها على تعميق سبل التعاون مع الجهات المسؤولة عن تحسين البيئة التنظيمية للمشاريع الإنشائية والبنية التحتية، إذ تعد هيئة الرقابة ومكافحة الفساد أحد أهم الجهات التي تسهم في تحقيق هذا الهدف عبر رصد المخالف في إدارة مشاريع البنية التحتية وإدارة المرافق في الجهات العامة. كما تدعم "نزاهة" بتزويد برنامج " مشروعات" بالمعلومات اللازمة حولها لتصميم المعايير والآليات الكفيلة

¹الشرق الوسط، جريدة العرب الدولية، المرافق العامة السعودية لتحول شامل بمعايير عالمية، إتمام مذكرات تفاهم لتمكين

الجهات الحكومية من رفع أداء ادارت المشاريع، الجمعة، 28 فبراير 2020 رقم العدد 15067

لحد من تكرار هذه المخالفات كما تشمل مذكرة التفاهم تبادل المعلومات و البيانات و التعاون في مجال إعداد الدراسات المشتركة حول أنماط و مؤشرات الفساد في مجالي إدارة المشاريع و المرافق

- ركزت مذكرة التفاهم مع جامعة الملك سعود على تمكينها من إدارة مرافقها بكفاءة و فعالية تضمن جودتها و استدامتها في خدمة الطلاب و الأساتذة الحاليين و المستقبليين في الجامعة التي تتميز بضخامة عدد المستفيدين من مرافقها، إذ تخدم 63 ألف طالب و طالبة، و تشمل مرافقها مباني متعددة في مواقع مختلفة من مدينة الرياض يبلغ عددها 51 مبنى أكاديمي و 41 مجمعا سكنيا و 813 منزلا

و تأتي مذكرة التفاهم بين مشروعات و جامعة الملك سعود لتركز على رفع كفاءة إدارة هذه المرافق الجامعية و بناء الأساسيات من تسجيل الأصول و تقييم حالتها وفق منهجية مشروعات و رفع فاعلية النظام المحوسب في إدارة عمليات الصيانة و التشغيل، و بناء لوحة مؤشرات قياس الأداء المالي و الإداري و الفني و تعزيز قدرات الجامعة في هذا المجال

- جاءت المذكرة 4 بين "مشروعات" و الهيئة السعودية للمقاولين لتعطي دفعة للمبادرات المشتركة المتعلقة ببناء القدرات البشرية و نقل المعرفة إليها وفق منهجية "مشروعات" عبر تقديم ورش العمل المشتركة، و اعتماد جهات تدريبية متخصصة، و تحسين البيئة التنظيمية للمقاولات عبر القرارات التشريعية و تبادل المعلومات و الربط الإلكتروني و تبادل الخبرات و المعارف و ستعكس أهمية الدور الذي تؤديه قطاع المقاولات و كوادره البشرية في إدارة مشاريع الجهات العامة في المملكة إذ أن بناء قدرات القطاع البشرية و التقنية له تأثير مباشر على جودة تنفيذ المشاريع حيث أكد المدير العام لبرنامج "مشروعات" المهندس احمد البلوي مواصلة العمل على أكثر من مستوى و قطاع و منطقة "و أن هذه الخطوات تدعونا إلى الاعتزاز بالدور الذي يؤديه البرنامج و الانتقال بمشاريع القطاع العام إلى مرحلة جديدة تتسم بالكفاءة في مختلف مراحل إدارة المشروع و المرفق"¹

المبحث الثالث: مبادئ وقواعد حديثة تكميلية

هناك مبادئ تكميلية تحكم المرفق العام سواء المسيرة من طرف الشخص العام أو الخاص بغض النظر عن طبيعة نشاطها وهذا ما سنتطرق إليه في المطلبين الآتيين

¹الشرق الاوسط، جريدة العرب الدولية، مرجع سابق

المطلب الأول: مفهوم مبدأ النوعية والجودة

إن المنتفع الجديد تأثر بالتغيرات والتطورات التقنية التي تعرفها المجتمعات، أصبح ينظر إلى المرفق العمومي اليوم من خلال الخدمات التي يقدمها ونوعية هذه الخدمات وجودتها، حتى أن المنتفع في الغالب لم يعد بهمه أن تكون هذه الخدمات مقدمة من طرف صاحب الامتياز (الخواص) أو من طرف الإدارة نفسها بقدر ما تهمة جودة هذه الخدمات وثنها.

يتمثل مفهوم النوعية بحق المنتفع في الحصول على خدمة بأفضل نوعية و جودة و بأحسن الأسعار، و هذا ما يجعله على صلة بمبدأي الشفافية و قابلية المرفق العام لتطور و التعديل، أما تطبيقه فيتم أما وفقا لنص قانوني أو تعاقدية

الفرع الأول: تعريف مبدأ النوعية والجودة

يقصد بمبدأ النوعية أن يحق للمنتفع الحصول على خدمة بأفضل نوعية وجودة وبأحسن الأسعار. فمفهوم الجودة أصبح يقدم نفسه كمبدأ من المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة ابتداء من سنوات الثمانينات، إذ انه يشكل تجسيدا للرغبة في تحديث المرافق العامة، وعلى هذا الأساس تأتي الرغبة من السلطات العمومية في التخلي عن المنطق الكمي والاستجابة للنوعية، فالمواطن أصبح يطالب بالخدمة مع ضمان الجودة، فتغيرت نظرة المرتفق من النظرة له كهبة أو منحة من الدولة إلى نظرة كحق ينتزعه بشروطه الخاصة

وقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال المرسوم التنفيذي رقم 435/03 في المادة 03 من دفتر الشروط الملحق حيث نصت: "يجب أن تساهم الخدمات المنتظمة في النقل التي تستغلها المؤسسة في توفير حاجيات التنقل في أحسن الظروف من حيث التكلفة و جودة الخدمة و الأمن للجماعة و المستعملين"، كما نصت م 09: "يمكن لدولة في أي وقت و بواسطة المصالح و الأعوان المؤهلين قانونا أن تفتش و تراقب حالة و سائل النقل و المنشآت وجودة الخدمات المقدمة للمستعملين"¹

نص على هذا المبدأ و بأكثر تفصيل المرسوم التنفيذي 174/05 من خلال دفتر الشروط في مادته 15 الفقرة 2: "يلتزم صاحب الرخصة برصد كل الوسائل لتوفير خدمات بنوعيات تكون مستوياتها مطابقة للمقاييس الدولية، و يلتزم كذلك بالاحترام الدقيق لمعايير النوعية الدنيا المحددة من خلال الملحق"، و هذا

¹نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 234

تكريس لأهمية هذا المبدأ خاصة في مجال الاتصالات، ليخصص المرسوم ملحق كامل معنون بـ "نوعية الخدمة" وضع معايير دقيقة متعلقة بالحد الأدنى لنوعية الخدمات المقدمة سواء من حيث النفاذ و السرعة و النوعية"

أما تطبيقات هذا المبدأ فهي تغلب في المرافق العامة الاستثمارية أكثر مما هي عليه الحالة في المرافق العامة الإدارية و إذا حاولنا دراسة و تقييم هذا المبدأ نجد أن المرافق العامة الصناعية و التجارية هي محور هذا المبدأ ففي اغلب الأحيان تنص على النوعية القوانين أو العقود أما المرافق الإدارية فتطبيق المبدأ فيها محدود جدا و الوصول إلى الجودة يكون من خلال إعادة تأهيل العنصر البشري و استخدام التكنولوجيا الحديثة و الموازنة بين النوعيات و حسن الاختيار وفق آليات السوق و متطلبات المرتفقين، و يكون ذلك من خلال خاصة استطلاعات الرأي و دراسة نفسية للمرتفقين¹

الفرع الثاني: تحسين الخدمة العمومية

إن تحسين الخدمات العمومية و إصلاحها و تطويرها سمة من سمات المرافق الناجحة، التي تسعى إليها اغلب دول العالم، و ذلك لما لها من أهمية متميزة، نظرا لرقى كفاءتها و فعاليتها في أرجاء العالم، لذلك نجد أن النصوص و التنظيمات في كثير الدول اهتمت و اتجهت لتحقيق ذلك منها على سبيل المثال لا الحصر المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 193/14، و مما جاء فيه في إطار صلاحية المدير العام للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، دراسة سير الإدارة العمومية و تقييم ذلك و اقتراح كل تدبير يرمي إلى تحسينه و تحقيق نجاعته، و دراسة و اقتراح كل تدبير من شأنه تثمين العمل الإداري و تحسينه"

كذلك في المرسوم الرئاسي الجزائري 03/16 المنشئ للمرصد الوطني للمرفق العام، فإنه قد صدر ضمن مسعى رئيس الجمهورية الرامي إلى مواصلة الإصلاحات و تحسينها و عصرنه خدمات المرفق العمومي، من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن و مقتضيات التطور التكنولوجي و التمدن و الحداثة، إن المرصد الوطني للمرفق العام يقوم بدور هام وهو تحسين و إصلاح الخدمات العامة

المقدمة و ضمان تكييف هذه الأخيرة مع التطورات الاقتصادية و الاجتماعية و التكنولوجية، ويتم ذلك باقتراح لعناصر و قواعد و إجراءات ذلك، و القيام بعمليات التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية لضمان انسجام هذه العملية على كافة الأصعدة و على مستوى كل القطاعات

¹نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 235.

إن الأداء المتميز للخدمات العمومية القائم على التكيف مع الظروف الراهنة، هو معيار لديمومة المرافق واستمرارها، في ظل هذا الواقع الحافل بالتحديات والعقبات المختلفة، " لان ضرورة التأقلم مع مستجدات العصر تجعل من تحسين الخدمات وإصلاحها عملية ضرورية، يتم من خلالها تجديد وتطوير نظم العمل وإرساء الدعائم لإدارة حديثة قائمة على الكفاءة والثقة، وجعل الجهاز الإداري في الدولة المحرك الأساسي لتنمية الشاملة، وتبني التقنيات وتكنولوجيا المعلومات أي عصرنه المرافق¹

الفرع الثالث: معايير قياس جودة الخدمة المقدمة

حتى يقوم المرفق العام بتقديم خدمة تتلاءم مع توقعات الزبائن وتلبي حاجاتهم فعلى المؤسسة أن تتعرف على المعايير والمؤشرات التي يعتمد عليها الزبون في الحكم على جودة الخدمة المقدمة لهم وقد حددها بعض الكتاب في عشرة معايير وهي:

- 1-المصداقية: درجة الثقة التي يضعها الزبون في مقدم الخدمة، أي الالتزام بالوعود التي يقدمها
- 2-الأمن: ويعبر عن الشعور بالأمان في الخدمة المقدمة ومن يقدمها أي الخلو من أي خطر
- 3-الاتصال: وتتعلق بمدى قدرة مقدم الخدمة على شرح خصائص الخدمة لزبون والدور الذي يلعبه لزبون للحصول على الخدمة المطلوبة هو إتباع الإجراءات والتعليمات المطلوبة قبل تسليم الخدمة
- 4-مدى إمكانية الحصول على الخدمة: وتتعلق بمدى قدرة ومحاولة المؤسسة تقديم الخدمة في الوقت الذي يريدها الزبون وكذلك توفرها في المكان الذي يرغبه.
- 5-فهم ومعرفة الزبون: أي وضع الجهود لمعرفة الزبائن والتعرف الدقيق على احتياجاتهم².

¹نصر الزرو عبد الوهاب رجب، مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام للتغيرات التي تطرأ عليه، أطروحة للحصول على شهادة الدكتوراه ل م د، تخصص قانون فرع قانون إداري متخصص، جامعة جيلال لي اليابس، سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962، السنة الجامعية 2020-2021، ص 166

²حليمة عيادي، مدخل إدارة الجودة لتقييم خدمات المرافق العامة -دراسة حالة شركة اتصالات الجزائر-ورقلة-مذكرة ماستر أكاديمي تخصص تنظيمات سياسية وإدارية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم علوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013، ص 36.

وفي دراسة أخرى قام الباحثون بدمج كل من معيار الاتصال، المصداقية، الأمن والكفاءة واللفظ في معيار واحد اطلقوا عليه معيار التعاطف، ودمجوا معياري فهم ومعرفة احتياجات العميل وإمكانية الحصول على الخدمة في معيار الأمان، فيما بقيت المعايير الأخرى الملموسية، الاعتمادية والاستجابة على حلقها وهذه المعايير موضحة كما يلي:

أ- **الاعتمادية:** وتعني قدرة مقدم الخدمة على انجاز أو أداء الخدمة الموعودة بشكل دقيق يعتمد عليه من حيث الالتزام بالوقت والأداء أو بمعنى آخر مدى ثبات الأداء بمرور الوقت وتقديم الخدمة التي تم الاتفاق عليها بين الشركة والعميل بدقة واعتمادية عالية.

ب- **الاستجابة:** تعني مدى الالتزام بالمواعيد التي تقدمها المنظمة لعملائها مما ينتج عنه الثقة المطلقة لمقدم الخدمة والاعتماد عليه والتسليم الكامل له، وهل مقدم الخدمة أهل لثقة ويلتزم بوعوده.

ج- **الملموسية:** وتعرف بوصفها مظهرا خارجيا للتسهيلات المادية والمستلزمات والأشخاص ومواد الاتصال وهي تشمل على العناصر المادية للخدمة (المقاعد، المعدات... الخ) وكافة عناصر البيئة المادية وهي تصوير الخدمة ماديا.

د- **الأمان:** شعور الزبون بالراحة والاطمئنان إلى المعلومات التي يأخذها وعدم استخدام مصطلحات وألفاظ لا يفهمها الزبون وكذلك شعوره بالثقة والمهم أيضا شعوره بان العاملين كفاء.

خ- **التعاطف:** ويعرف على أساس انه هو الوصول إلى الزبون من خلال علاقة شخصية (حسب طلب الخدمة) وبان الزبون فريد خاص يرغب بان يشعر بأنه مفهوم على نحو جيد ومهم، ويشير إلى درجة العناية¹ بالمستفيد ورعايته بشكل خاص والاهتمام لمشاكله والعمل على إيجاد حلول لها بطريقة إنسانية راقية ومعاملة الزبائن كأفراد وبشكل شخصي.

بعد توضيح هذه المعايير نستنتج انه لا يمكن وضع معايير ثابتة لقياس جودة الخدمات وتعميمها على جميع المرافق العمومية لان كل مرفق يقوم بتطوير المقاييس المناسبة لقياس جودة الخدمة المقدمة في ضوء ظروف بيئية وثقافية وتنظيمية يعمل من خلالها، ويمكن أن نتوصل إلى معايير مشتركة تطبق على بعض المرافق العمومية المتشابهة في النشاط لتسمح بتحقيق الحد الأدنى من الجودة

¹ حليلة عيادي، المرجع نفسه، ص38.

الفرع الرابع: مبدأ الجودة في المملكة المغربية

دخل المغرب في برنامج واسع من الإصلاحات السياسية الدستورية الاقتصادية والاجتماعية هذه الإصلاحات ترمي إلى اعتماد مقاربة جديدة للتدبير والتنمية عن طريق مرفق عمومي نشيط يخضع لمعايير الحكامة الجيدة ومن ضمن هذه العناصر التخطيط على أساس جودة الخدمات ويشكل هذا الأخير محورا أساسيا للإصلاح والتغيير في سبيل رفع مستوى أداء أجهزة القطاع العام بالمغرب.

إن المشرع الدستوري المغربي في الدستور المغربي 2011 نص على مبدأ الجودة والشفافية كأحد المعايير التي تخضع المرافق العامة في الفصل 154 الفقرة الثانية "تخضع المرافق العمومية لمعيار الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي اقرها الدستور" وتعد الجودة أحد المفاهيم المتطورة باستمرار في مجال تدبير المرافق العمومية تتغير حسب طبيعة هذه الأخيرة وحسب تطور نشاطاتها وهو ما جعل من الصعب حصر تعريف واحد لها.

ان المشرع وسعيا منه على الوفاء بمطالب المتعاملين مع المرفق العام وتحقيق تلك المتطلبات بما يتوافق وتوقعاتهم فانه عمل على دسترة هذا المعيار وجعل المرافق تخضع لهذا المعيار مما يؤكد على نتيجة واحدة وهي رد الاعتبار للمرافق العامة وجعلها في مستوى تطلعات المرتفقين¹.

يقصد بجودة المرافق العامة توافر مجموعة من الخصائص الداخلية والضرورية التي تؤدي في النهاية الى رضا المرتفق وذلك يقتضي تحسين مستوى تواصل المرفق العام مع محيطه الخارجي وتطوير كفاءة الموظفين العاملين الساهرين على سير المرفق العام²

المطلب الثاني: مفهوم مبدأ الخضوع لقواعد الاستهلاك

هو ضمانة لنوعية الخدمات التي يقدمها المرفق العام وهي في صالح المنتفع من المرفق العام، ويتضمن هذا المبدأ ثلاثة مستويات أساسية:

- عدم جواز منع أي شخص من الانتفاع من خدمات المرفق العام إلا بدافع مشروع
- عدم جواز إخضاع الانتفاع بوجود الحصول على خدمات أخرى

¹ابوعويذة مليكة، المرجع السابق، ص 12.

²حسن الليلي، المرجع السابق، ص 8.

لكن هذا المبدأ غير مطلق ويخضع لطبيعة المرافق العام وإن كان مطبقا نسبيا في المرافق العامة فهو غير مطبق في مرافق أخرى وقد ربط الاجتهاد القضائي الفرنسي تطبيقه بطبيعة المرفق العام من جهة ومتطلباته من جهة أخرى فبالنسبة لطبيعة المرافق العامة فإن قواعد الاستهلاك تطبق على المرافق الاقتصادية في الغالب أما بالنسبة للمرافق الإدارية فإن تطبيقاتها تبقى محصورة بالمرافق التي ليس لها الطابع السيادي والمجاني، أما متطلبات المرفق العام فهي التي ترتبط بطبيعته وبالوسائل المستخدمة في تحقيقه¹

الفرع الأول: خضوع المرافق العامة لقانون حماية المستهلك

يجري التمييز منذ عهد طويل في ظل القانون الإداري بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية، أي المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

تتميز المرافق الاقتصادية هذه بمزاوتها لنشاط شبيه بنشاط الأفراد، والذي كثيرا ما يؤدي إلى استعمال المنافسة بينهما، بما يحقق صالح الأفراد ومن أمثلتها: مرافق النقل بالسكك الحديدية SNTF ومرافق توريد الماء والغاز والكهرباء SONELGAZ

قد اجاب مجلس الدولة في فرنسا على تحرير هذه المرافق من قيود ووسائل القانون العام، على الأقل فيما يتعلق بالجوانب المالية وكذا طرق الإدارة وكانت بداية هذا التمييز مع صدور قرار محكمة التنازع في قضية Bac d'eloka.

تجب الإشارة أن المرافق التجارية والصناعية تبقى مرافق عامة، وبالتالي تبقى خاضعة لما يسمى بالقانون العام للمرافق العامة من حيث انتظامها واطرادها، ومن حيث مساواة المنتفعين أمامها، ومن حيث تلاؤمها مع الحاجات المتغيرة.

قد اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى إخضاع هذه المرافق في علاقتها مع المنتفعين لقواعد القانون الخاص و لاختصاص القضاء العادي، أما عن موقف المشرع الجزائري فقد اكتفت المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية السابق بحصر المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، بمناسبة حديثها عن اختصاص الغرف الإدارية بنظر المنازعات المتعلقة بها و بمفهوم المخالفة للمادة السابقة يتضح أنها استبعدت المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية و التجارية من اختصاص القضاء الإداري و قواعد

¹نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 236.

القانون الإداري، و بالتالي أخضعها لقواعد القانون الخاص و اختصاص القضاء العادي، و خاصة في علاقتها مع الغير بما فيهم المنتفعين في مجالات الإنتاج و التوزيع.

الحق أن هناك جانبا جزئيا في حماية المستهلك تسري قواعده القانونية حتى ولو تعلق الأمر بمرفق عام إداري بحت كما هو الحال في الغش في بيع السلع والمواد الغذائية والطبية، بينما يبقى المجال الحيوي للحماية هو النشاط المهني الخاص لا العام والأولى أن تتصرف هذه الحماية لتشمل نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات بما فيها عمل الأشخاص العامة كما هو الحال بالنسبة للإعلام المتعلق بالأسعار وأنواع البيوع الممنوعة مثل البيع بالمكافأة، ورفض البيع، والبيوع المتلازمة ولما لا تشمل حتى الشروط التعسفية¹

الفرع الثاني: خضوع المستفيدين من المرافق العامة لقانون حماية المستهلك

إن المنتفع في علاقته مع المرافق العامة ليس في مركز تنظيمي أو لائحي، وإنما في مركز تعاقدية ناشئ عن توافق إرادتين، غير أن هذا التوافق يبقى سوريا، ويخفي في حقيقته صورة إذعان المنتفع لشروط التي تضعها هذه المرافق من جانب واحد، خصوصا إذا كانت احتكارية يجبر المنتفعون إلى التقدم إليها، أو كانت تتمتع بما يسميه البعض بدكتاتورية العرض مما يؤدي إلى القول باستمرار بقاء فكرة تبعية المنتفع للمرفق العام.

هي تتميز بخضوعها التام للقانون العام و لا تلجا إلى وسائل القانون الخاص إلا استثناء و خاصة تلك التي تقدم خدماتها دون مقابل ومن أمثلتها مرافق العدالة و الشرطة و الدفاع و الطرق ويجمع فقهاء القانون الإداري على أن المنتفعين من هذه المرافق هم في مركز تنظيمي تحدده القوانين و النظم بطريقة موضوعية بغض النظر عن شاغله لذلك لا يمكن اعتبارهم مستهلكين غير أن هناك أنواعا من المرافق العامة الإدارية و خاصة تلك التي تقدم خدماتها بمقابل مثل: المستشفيات أصبح الاعتقاد اليوم في فرنسا يميل إلى اعتبارها من المحترفين و إلى اعتبار المنتفعين منها من قبيل المستهلكين الذين يجوز لهم التمسك بقواعد الحماية الخاصة التي يضمنها قانون حماية المستهلك بشرط أن يكونوا غير محترفين²

الفرع الثالث: المستهلك في القانون الفرنسي وخضوع المرافق العامة لقانون المستهلك

بتعديل قانون الاستهلاك لسنة 2014 الصادر بمقتضى القانون 344/2014 المؤرخ في 17

¹ محمد بودالي، مدى خضوع المرافق العامة ومرتبقيها لقانون حماية المستهلك، ص60.

² محمد بودالي، المرجع نفسه، ص56.

مارس 2014 نصت المادة 03 من هذا التعديل باستحداث مادة تمهيدية نصت على انه: " في مفهوم

هذا القانون يعتبر مستهلكا كل شخص طبيعي يتصرف لأغراض لا تدخل في نشاطه التجاري، الصناعي، الحرفي، الحر" و تأسيسا على ذلك فان المشرع الفرنسي كرس ما سار عليه القضاء الفرنسي في استخدامه لمعيار العلاقة المباشرة في تحديد مفهوم المستهلك وبالتعديل الجديد لقانون الاستهلاك الفرنسي 301/2016 بتاريخ 14 مارس 2016 أبقى المشرع على نفس التعريف و أضاف النشاط الزراعي للتعديد المذكور في المادة السابقة المتعلق بالنشاطات المهنية.

نظرا للخلاف الفقهي الذي ظهر بمناسبة المادة 35 من قانون 10 يناير 1978 حول اقتران مصطلح المستهلك و غير المهني، حسم المشرع الفرنسي الخلاف في قانون 2016 مؤيدا ما ذهب إليه القضاء الفرنسي في احد قراراته الشهيرة التي جاء فيها أن مصطلح غير المهني لا يستبعد الأشخاص المعنوية من الحماية ومن تم أصبحت محكمة النقض الفرنسية في احداث قراراتها لا تمنع من حيث المبدأ في حماية الأشخاص المعنوية بموجب قوانين الاستهلاك لاسيما في الشروط التعسفية، و اعتبرت الأشخاص المعنوية لا تخرج من فئة غير المهنيين، الأمر الذي كرسه التشريع الفرنسي في تعديل 2016، بحيث أضاف تعريف مصطلح غير المهني في المادة التمهيدية للقانون التي نصت على أن غير المهني هو "كل شخص معنوي يتصرف لأغراض لا تدخل في إطار نشاطه التجاري الصناعي الحرفي الحر أو الزراعي" و بالتالي تبنى المشرع الفرنسي الاتجاه الموسع لمفهوم المستهلك بشكل صريح و مكرس بمقتضى قانون الاستهلاك

كما اعترف المشرع للشخص المعنوي بالحماية شأنه شأن الشخص الطبيعي بحيث اعتبر أن الشخص الطبيعي هو المستهلك والشخص المعنوي إذا تعاقد خارج مجال اختصاصه اصطلح عليه غير المهني¹ وقد تناول القانون الفرنسي وضع تعريف للمهني كما عرف المستهلك إلا أنها اختلفت فيما بينها في هذا الخصوص، فعرفة التشريع الفرنسي في قانون الاستهلاك 2016 السالف الذكر بأنه "كل شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص يتصرف لأغراض تدخل في نشاطه التجاري، الصناعي، الحرفي، الحر أو الزراعي، بما في ذلك عندما يتصرفون باسم ولحساب مهني آخر".

بناء على ما تقدم يعتبر مهنيا كل شخص طبيعي او معنوي يتصرف لأغراض تدخل في احد النشاطات المعقدة في هذا التعريف، و بمفهوم المخالفة كل شخص طبيعي أو معنوي يتصرف لأغراض

¹ جريفيلي محمد نطاق تطبيق قانون حماية المستهلك من حيث الاشخاص (دراسة تحليلية مقارنة مع قانون الاستهلاك الفرنسي الجديد لسنة 2016)، جامعة احمد دراية-ادرار، ص 220.

لا تدخل في إطار احد هاته النشاطات يعتبر مستهلكا بالإضافة إلى أن المشرع الفرنسي أعطى الصفة المهنية للأشخاص المعنوية العامة، أي حتى أشخاص القانون العام لها صفة المهني، و هو يؤدي إلى نتيجة مفادها خضوع المرافق العامة إلى قانون حماية المستهلك¹

المطلب الثالث: مفهوم مبدأ السرعة

المقصود بهذا المبدأ تقديم الخدمة من طرف المرفق العام في اقل وقت ممكن أي مبدأ السرعة الذي هو من أولويات النشاط الخاص ادخل كمبدأ في المرفق العام لضمان تأدية الخدمة، في وقتها لمستحقيها، خاصة و انه انتشرت ظاهرة التأخر كلما ارتبطت الخدمة بالمرفق العام عكس ما هو وعليه الحال في القطاع الخاص فمثلا المستشفيات الحكومية يلزمك أيام لآخذ موعد عند طبيب مختص عكس ما هو في المستشفيات الخاصة حيث لا يستدعي الأمر سوى بضعت دقائق، ربما يبرر هذا التأخر في المرافق العامة بالاحتفاظ و عدد طالبي الخدمة لكن المرافق العامة و خاصة الاقتصادية منها و المسيرة من طرف الخواص مدعوة لإعادة النظر في سرعة تقديم الخدمة لأنها بلا شك تأثر على المصلحة العامة، و لما لا جعل مبدأ السرعة مبدأ قانوني محترم في جميع المرافق العامة .

قد نصت المادة 53 من الأمر 03/06: " يجب على الموظفين التعامل مع مستعملي المرفق العام بلباقة وبدون مماطلة"، وهذه المادة تكرر مبدأ السرعة في تقديم الخدمة العامة.

كما نصت المادة 27 الفقرة 2 من دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي 05-174 على هذا المبدأ خاصة في حالة وجود احتجاجات أو خلل وذلك من خلال التوفر على مستخدمين مكونين قانونيا لاستقبال المشتركين وتخصيص الإجابة لهم بسرعة²

¹ جريفي محمد، المرجع السابق، ص 225.

² نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 236.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الالكترونية: أهدافها ومبادئها

لتكريس مبدأ السرعة اتجهت الجزائر إلى تحديث الإدارة العمومية وتكييفها مع المعطيات الجديدة رغبة منها لتحقيق الشفافية والحكامة في تسيير الإدارة العمومية، واستحدثت لذلك جملة من الآليات التشريعية والتنظيمية، وكذلك جملة من الآليات والأجهزة لتنمية وتطوير الخدمة العمومية منها إصلاح الخدمة العمومية، ومن أجل عصرنة الإدارة العامة تبنت الجزائر مشروع الجزائر الالكترونية 2013 .

أولاً: تعريفه

تعتبر الإدارة الالكترونية جزء من ما يسمى بالحكومة الالكترونية فالحكومة الالكترونية يقصد بها الأسلوب الحديث لصياغة الإجراءات الإدارية و التنظيمية و الخدمية و حركة البيانات و المعلومات بالمؤسسات العمومية للدولة و استخدام التقنيات الحديثة لدعم عمليات التحول أو التغيير في العمل الحكومي و أدائه، و بالتالي فهي إدارة شاملة لمختلف عمليات التحول أو التغيير في العمل الحكومي و أدائه، و بالتالي فهي إدارة شاملة لمختلف أوجه العمليات اللوجستية و الأعمال الالكترونية وتلبية حاجات عميل الحكومة و هو المواطن و تعمل على تمكين المؤسسات المختلفة من أعمالها الكترونياً، وعليه تعتبر الإدارة الالكترونية الركيزة الأساسية للحكومة الالكترونية لأنها هي التي تقوم بجميع الوظائف في المؤسسات و الأجهزة الحكومية¹

1-ثانياً: مبادئها

انه لمن الواضح في وقتنا الحاضر، أن كل الحكومات تسعى لتدعيم أجهزتها الإدارية بوسائل الاتصالات الحديثة أو الانتقال من العمل الإداري التقليدي إلى العمل الالكتروني الحديث بقصد تسهيل الحصول على البيانات و المعلومات و إدخالها في أجهزة الحاسب الآلي، وتخزينها ثم الاستفادة منها في عمليات اتخاذ القرارات، و انجاز الأعمال بسرعة و تقديم الخدمات للجمهور بكفاءة عالية و تكلفة منخفضة، و لو تمعنا في مبادئ الإدارة الالكترونية لوجدنا أنها تتجه لخدمة الزبون و تلبية طلباته بسرعة وبأقل تكلفة ممكنة، فالهيئات الحكومية تسعى الآن بجميع الوسائل لمتابعة البيانات و المعلومات عن الزبون ، ثم تحليلها و التعرف من خلالها على احتياجات المواطن بقصد توفير خدمات ذات نوعية له، و لهذا سنقوم بالتعريف بأهم مبادئ الإدارة الالكترونية و التي تتلخص في ما يلي:

¹باحمو مصطفى، عزيزي عبد القادر، المرجع السابق، ص 65

- **تقديم أحسن الخدمات للمواطنين:** وهذا الاهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل فيها تنوع في المهارات والكفاءات المهيأة مهنيا لاستخدام التكنولوجيا الحديثة، لان في الإدارة دائما التركيز على توظيف المعلومات واستخلاص النتائج واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة، وحسن استغلالها في بيئة الإدارة الالكترونية بشكل يسمح ب¹:

- التعرف على جوهر كل مشكلة تقوم بتشخيصها .

- ضرورة انتقاء المعلومات المتعلقة بجوهر الموضوع.

- القيام بتحليلات دقيقة وصادقة للمعلومات المتوفرة.

- **التركيز على النتائج:** ونقصد بهذا المبدأ أن اهتمام الإدارة الالكترونية ينصب على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة في ارض الواقع، لان المواطنين لا تهمهم كثيرا فلسفة العمل أو الشعارات البراقة وإنما الشيء الذي يهمهم بالدرجة الأولى هو الإتيان بالبرهان الدليل الفعلي على صحة العملية الالكترونية وبروز نتائجها في ارض الميدان، فإذا قلنا مثلا إن التكنولوجيا تم توطئنها بألمانيا واليابان قيل الحرب العالمية الثانية .

- **سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع:** ونقصد بهذا المبدأ أن تقنيات الإدارة الالكترونية متاحة للجميع في المنازل وفي العمل، والمدارس والمكتبات وذلك لكي يتمكن كل مواطن وكل واد من التواصل مع الإدارة الالكترونية، كما أن نظام الإدارة الالكترونية يقوم على أساس سهولة الاستعمال بحيث يمكن ربط الاتصال بين الجمهور والإدارات الحكومية بسهولة وإتمام الإجراءات ببساطة²

- **التغيير المستمر:** وهذا مبدأ أساسي في الإدارة الالكترونية لان الإدارة الالكترونية تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود ورفع مستوى الأداء، سواء بقصد ترضية الزبائن أو بقصد التفوق في مجال المنافسة، وفي جميع الحالات فان الزبون هو المستفيد الأول من هذا التحسين المستمر والمتواصل

¹ حماد مختار، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر بن يوسف بن خده، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، السنة ال جامعية 2007، ص 14.

² حماد مختار، المرجع نفسه، ص 15.

- **تفيض التكاليف:** وهذا يعني أن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات وتعدد المنافسين على تقديم الخدمات بأسعار زهيدة ينتج عنهما تخفيض التكاليف ورفع مستوى الأداء وتوسيع نطاق الخدمات إلى عدد معتبر من المشاركين الذين يستفيدون من الخدمات بأسعار زهيدة كلما كثر عددهم

ونستخلص من هذه المبادئ ان أهداف الإدارة الالكترونية يغلب عليها الطابع الاستراتيجي، فالغاية هي استخدام الإمكانيات الهائلة لتكنولوجيا المعلومات وزيادة قدرة الحكومة على توفير المعلومات والخدمات للمواطنين ورجال الأعمال بسهولة ويسر.

ثالثا: أهدافها

تتلخص أهداف الإدارة الالكترونية فيما يلي:

- إحداث تحويل في الإجراءات الحكومية مثل ذلك: توفير الخدمات الحكومية بصفة أسرع وبكلفة اقل هذه المكاسب تعود إلى إعادة تنظيم الإدارة الداخلية والإجراءات ودمج وتكامل قواعد المعلومات للهيئات الحكومية.

من هذا المنطق يستفيد المواطن كعميل وليس كطالب فضل أو معروف، إذ يزيد احتمال تلبية احتياجاته، كما أنها تخدم أيضا الأعمال التجارية التي يتحول أصحابها إلى عملاء للخدمات الحكومية وموردين لخدمات وسلع الحكومة في آن واحد وتخدم الحكومة الالكترونية نفسها من خلال خفض التكلفة والإنفاق - تطوير نظام الحكم والشؤون العامة وإيجاد علاقة جديدة بين المواطنين والدولة في إدارة شؤون

الدولة من خلال المكونات الثلاثة التالية:

أ- عملية جمع المعلومات كأساس لتطور السياسات ونشرها بين المواطنين عن نتائج المشاورات في السياسات.

ب- استخدام نظام المعلومات الالكترونية لتسهيل عملية المشاركة والتحاور لإعداد السياسات وتحديد الأولويات والتوجيهات الاستراتيجية للدولة

ج- في مرحلة متقدمة يتم استخدام نظم المعلومات الالكترونية في عملية الانتخابات والتمثيل السياسي

- تخفيف القيود لبيروقراطية، والتقليل من عدد الأوراق المطلوبة لإنجاز المعاملات

- تبسيط واختصار الإجراءات الإدارية¹

¹ حماد مختار، المرجع السابق، ص 17

الفرع الثاني: دور الإدارة الالكترونية في تحسين الخدمة العمومية

يمكن القول إن تأثير الإدارة الالكترونية كبير جدا على المرافق العمومية حيث تساهم في القضاء على البيروقراطية التي كثيرا ما كانت عائقا كبيرا يهدد مصالح الأفراد ويؤثر على مصداقية المرفق العام، فالإدارة الالكترونية ساعدت الأفراد في الحصول على الخدمات وكذا التأثير في الإجراءات الإدارية مما يساهم في تحسين خدمات المرفق العام، بالإضافة لتحسين إجراءات العمل مما يوفر إمكانية ممارسة العمل من أي مكان بالإضافة إلى وضع نظام ألي لأعمال الموظفين مما يساعدهم في تحقيق كفاءة وفعالية في الأداء¹

أصبح اليوم استغلال التكنولوجيا في تسيير المرفق العام ضرورة حتمية تفرضها المتغيرات الداخلية والدولية، نظرا لدور الذي يلعبه هذا الأخير في الرقي بالخدمات المقدمة إذ لا يقصد من وراء الإدارة الالكترونية تحقيق نوعية خدمات الإدارة فحسب بل أيضا استمرارية العمل الإداري، وتيسيره، وفعالته في مواجهة المتعاملين معها وبالتالي فتطبيق الإدارة الالكترونية يلعب دورا هاما في تحسين الخدمة العمومية وهو ما يمكن تأكيده من خلال النقاط التالية:

- 1- التنمية و بصفة متواصلة لسياسة تبسيط الإجراءات الإدارية و كذا مكافحة ظاهرة البيروقراطية
- 2- تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في مختلف مجالات الحياة و تجسيد مبادئ العدالة الاجتماعية و المساواة، و كذا تحقيق السياسة الوطنية الحوارية عن طريق تقريب الإدارة من المواطن
- 3- تحسين فعالية تدخل الدولة فيما يتعلق بانشغالات المواطنين أو وضع قيد التنفيذ السياسة الوطنية
- 4- استخدام الإمكانيات الهائلة لتكنولوجيا المعلومات و الاتصالات في زيادة قدرة الحكومة على توفير تهيئة الجهاز الحكومي للاندماج في مستوى النظام العالمي حتى يواكب أداء الحكومة النظم الحديثة المتبعة في أماكن أخرى و التي تفرضها المنظمات العصرية في معاملاتها (مثلا منظمة الطيران الدولية فرضت تعميم استعمال جواز السفر الالكتروني في كل دول العالم بداية عام 2015)²

¹ د. ميلاس محمد الزين، النظام القانوني للمرفق العام، دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 2/2021، ص 248.

² بإحمو مصطفى، عزيزي عبد القادر، المرفق العام ورهان تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، جامعة احمد دراية ادرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2018/2019، ص 67.

5-تطبيق الإدارة الالكترونية يعالج مشكلة الحفظ والتوثيق وهذا يؤدي الى عدم الحاجة لاماكن التخزين، وتضييع الوقت في البحث، وذلك بإحلال الوثائق الالكترونية بديلا عن الوثائق الورقية¹

الفرع الثالث: معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية

يواجه تطبيق الإدارة الالكترونية معوقات متلفة تتباين من نموذج إلى آخر، تبعا لنوع البيئة التي تعمل في محيطها كل مبادرة، وعموما يمكن التطرق إلى بعض المعوقات التي تكاد تعترض أغلب برامج الإدارة الالكترونية، وتتلخص أهم المعوقات فيما يلي:

المعوقات السياسية والقانونية: تشمل هذه المعوقات ما يلي:

- غياب الإرادة السياسية الفاعلة، والداعمة لإحداث نقلة نوعية في عمل الإدارة التقليدية نحو الإدارة الالكترونية وتسخير التكنولوجيا الحديثة لخدمة هذا الغرض.

- غياب الهيئات اللازمة على مستويات عليا في الأجهزة الحكومية، تساعد على رفع مؤشرات الجاهزية الالكترونية.

- غياب التشريعات القانونية ووجود ثغرات تحول دون وجود بيئة عمل الكترونية محمية ويحفظ حق المتعاملين في الخصوصية والسرية التعاملات الالكترونية²

المعوقات المالية والتقنية: والتي تتمثل في:

-ارتفاع تكاليف تجهيز البنية التحتية للإدارة الالكترونية في ظل ضعف الموارد المالية المخصصة للمشاريع، ومشكل الصيانة التقنية لبرامج الإدارة الالكترونية.

-قلة الموارد المالية لتقديم برامج تدريبية، والاستعانة بخبرات معلوماتية في ميدان تكنولوجيا.

-اللاتكافء في الوصول لخدمات شبكة الانترنت نتيجة ضعف التغطية بشبكة الانترنت وارتفاع تكاليف الاستخدام لدى الكثير من الأفراد.

¹باحمو مصطفى، عزيزي عبد القادر، المرجع السابق، ص 68.

²د. غالم الهام مصطفى، الحكومة الالكترونية كمدخل لإصلاح الخدمة العمومية، أسس نظرية وآليات التطبيق، تجربة الجزائر، المجلة المصرية لعلوم المعلومات، مجلد5، عدد 2، أكتوبر 2018، ص 238 .

معوقات فنية تتعلق بتكنولوجيا المعلومات على مستويات عديدة

كما أن هناك معوقات أخرى يمكن تلخيصها فيما يلي¹

- 1-التخطيط السياسي والذي قد يؤدي إلى مقاطعة مبادرة الإدارة الالكترونية
- 2-عدم اقتناع القيادات الإدارية بفكرة الإدارة الالكترونية وعدم قدرتهم على التخلي عن البيروقراطية
- 3-الإشكالات الناجمة عن عدم وجود بنية تحتية الكترونية على مستوى الدولة
- 4-انعدام التخطيط و التنسيق على مستوى الإدارة العليا للبرامج بتطبيق الإدارة الالكترونية على مستوى المرافق العامة و ضعف الاهتمام بتقييم و متابعة تطبيقها
- 5-عدم التأمين الكافي لنظم الذي يعرض المؤسسات الإلكترونية لأخطار القرصنة، الفيروسات، التي تترتب عليها، الأمر الذي يهدد بوقف البرمجيات الأساسية
- 6- غياب الرؤية الواضحة بشأن استخدام تكنولوجيا المعلومات و الإتصال خاصة أمام تشعب و تعقد مهام و حساسيتها كونها المتعامل المباشر مع المواطنين
- 7- المخاطر الأمنية المرتقبة عن تطبيق الإدارة الالكترونية على مستوى المرافق العامة كحالة التجسس على الوثائق الإدارية و كشفها و إتلافها
- 8- قلة الموارد المالية أمام ضعف التمويل المحلي و عجز الحكومة عن تغطية كافة متطلبات أفرادها وذلك على مستوى الدول النامية خاصة
- 9- غياب الدورات التكوينية و سركلة موظفي الإدارة و الأجهزة التنظيمية في ظل التحول الإلكتروني
- 10-إشكالات البطالة الناجمة عن تطبيق الإدارة الإلكترونية و حلول الآلة محل الإنسان، فهذا الأخير الذي يرفض التحول الإلكتروني خوفا على منصبه
- 11- التخوف من التقنيات الحديثة و عدم الاقتناع بالمعاملات الالكترونية خوف من المساس بالأمن
- 12- قلة الموظفين المدربين و القادرين على التعامل مع الإدارة الالكترونية و التصدي لأي طارئ يعترضهم سواء على مستوى التشغيل أو الصيانة²

¹د. غالم الهام مصطفى، المرجع السابق، ص 239.

²عمورحياة، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، السنة الجامعية 2020/2019، ص 71.

الفرع الرابع: مبدأ السرعة والإدارة الالكترونية في المملكة المغربية

إن الهدف من النشاط الإداري هو تقديم الخدمات للمرتفقين، مع احترام تام للقانون والسرعة والفعالية في الأداء، وتجنب تحمل المرتفق الاكراهات الداخلية للإدارة، والمرافق العمومية مطالبة بالتحسين المستمر للخدمة حتى يتسنى للمرتفقين الحصول على الخدمة بأقل الإجراءات، فجهود التبسيط والتوضيح تعد رافعة أساسية لتحسين علاقة المرفق العمومي بالمرتفق.

لبلوغ هدف السرعة و الفعالية في تقديم الخدمة يجب العمل على تطوير العقلية خصوصا فيما يتعلق بمنهجية تدبير المخاطر، حيث يجب مراجعة المنهجية القبلية لتدبير المخاطر التي تنتج مساطر معقدة و معرقة لأداء الخدمة و تعويضها بالتدبير البعدي للمخاطر، مع تحديد الإجراءات و تقييمها، بهدف رئيسي هو تقديم أجود خدمة ممكنة.

-يرى المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي أن مجموعة من الخدمات التي تقدمها الإدارة و الجماعات المحلية و البلديات مثل تطابق الإمضاءات و تسليم شهادات الحياة و تحصيل الرسومات ، و غيرها من الخدمات التي تمثل عبئا حقيقيا على الإدارة أو على المرتفقين ستكون أكثر فعالية و سرعة في الانجاز مع استعمال أحسن للوسائل إذا تم تفويضها إلى مقدمي خدمات جديرين بالثقة دون المس بجودة الخدمة

-حسب المجلس الأعلى للتربية و التكوين و البحث العلمي فان البنية التحتية التكنولوجية ليست متوفرة دائما في المدارس، كما ان الفوارق في هذا المجال لا تزال قائمة بين الوسطين القروي و الحضري لاسيما و أن بعض المدارس لم تزود بعد بالكهرباء.

لم يتم بعد إدراج الرقمنة بكيفية هيكلية في مناهج و برامج المنظومة التعليمية قصد توظيفها كآليات ضرورية لتقوية و تطوير معارف التلميذات و التلاميذ للاعتبارات الموضوعية مثل عدم توفر جميع المدارس على البنيات التحتية التكنولوجية، علما أن بعض المدارس غير مزودة بالكهرباء، بل تفقر للمرافق الصحية الأساسية وضعف عدد الأطفال الذين تابعوا دروس التعليم الأولى عن بعد

و يلاحظ أن التفاوت الاجتماعي الحاصل بين الوسط القروي و الحضري، و الفقر و الرقمية، و عدم تملك الأسر للمعرفة الرقمية و طرائق استعمالها كلها عوامل تؤثر سلبا على التدابير التي تتخذها السلطات العمومية¹

¹أكرور ميريام، مكانة المرفق العام في القانون الإداري الفرنسي، مجلة القانون العام الجزائري و المقارن، المجلد السادس،

لقد عملت الحكومة على تبني و تطوير مناهج التدبير الالكتروني بغية تسهيل ولوج المرتفقين للخدمات العمومية، و تحقيق الاقتصاد في تكاليف الإدارة، هي هذا الإطار تم تفعيل اللجنة الوطنية للإدارة الالكترونية سنة 2004 برئاسة وزارة تحديث القطاعات العامة، و قد تكللت أشغال هذه اللجنة في الفترة الممتدة ما بين 2004 و 2005 بوضع البرنامج الوطني للإدارة الالكترونية المسمى "إدارتي" حيث تعني هذه الفكرة انتماء الإدارة للمواطن و شعوره بأنها في خدمته، أما معناها بالفرنسية فيفيد إدخال المعلومات في الإدارة، و ربطها بالشبكة باستعمال تكنولوجيا المعلومات

كما تم إعداد خطة العمل للفترة الممتدة ما بين 2005 و 2008 حيث وصل عدد الخدمات على الخط سنة 2007 الى 190 خدمة، و من بين المشاريع المنجزة " بوابة الإدارة www.service-publik.ma " التي تعتبر آلية فعالة للتعريف بالمساطر الإدارية و دعم الشفافية¹

المطلب الرابع: أحدث المبادئ الدستورية وشبه المبادئ الحارسة للمرافق العامة:

جاء في التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 في بابه الأول المعنون ب "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري" وفي الفصل المعنون ب "الدولة" في مادته 27 " تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز. تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، و التكيف المستمر، و التغطية المنصفة للتراب الوطني و عند الاقتضاء ضمان حد ادني من الخدمة"²

و قد جاء هذا التعديل بأحدث مبدأ ليعزز من مبدأ المساواة بين المرتفقين في كامل أنحاء التراب الوطني في توفير نفس الخدمة و عدم التمييز بينهم و هذا لما عرفته بعض مناطق الظل و المناطق النائية خصوصا تلك التي تبعد بمئات الكيلومترات عن وسط المدينة لما تعانيه من ابتعاد الإدارة عن المواطن الفرع الأول، و الفرع الثاني فنتناول فيه معنى التغطية المنصفة لتراب الوطني

الفرع الأول: تغييب مسألة تقرب الخدمة من المواطن

يعتبر تقرب الإدارة من المواطن من المبادئ الأساسية والمفاهيم التي عرفت تداولاً كثيراً رافق معظم الخطابات الإصلاحية المتعلقة بالإدارة الجزائرية، فنجاح الإدارة وتميزها مرتبط ليس فقط بتحقيق أهدافها الخاصة وإنما بمدى اندماجها في محيطها وتفاعلها معه، وبمدى قدرتها على تحقيق تواصل فعال مع المواطن، ويستمد هذا التواصل بين الإدارة والمواطن من أهميته في كونه يعتبر عنصراً ومؤشراً مهماً على مدى ديمقراطية المرفق العمومي وخدمته للمرفق بكفاءة وفعالية، باعتباره أساس وغاية إنشاء المرفق

¹دستور 2020.

ورغم الجهود التي قامت بها الدولة الجزائرية في تدعيم سياسة انفتاح الإدارة على محيطها الداخلي والخارجي لتجاوز أزمة التواصل التي تتخبط فيه المرافق العمومية و تقربها من المواطن أكثر فأكثر، يبقى تأثير هذه الإجراءات محدودة نظرا لطبيعة البنيوية من جهة و الآليات التدبيرية ذات الطابع البيروقراطي و المركزية المفرطة، هذه الأخيرة التي كانت تشكل في وقت سابق ضرورة أساسية وحصانة لوحدة الدولة و استمراريتها فإنه لم يبقى لبقائها أي مبرر اليوم، و لم تعد تستجيب لحاجيات المواطنين، ذلك أن انتشار المركزية المفرطة في المرافق العامة يؤدي إلى فقدانها لمصادقيتها مما يؤدي إلى تفاوت يدفع إلى الطلاق بين المواطن و الإدارة، و ذلك نتيجة نقص معلومات متخذي القرار على المستوى المركزي، هذه المعلومات غالبا ما تكون بعيدة عن الحقيقة ولا تعطي نظرة كاملة عن واقع الأفراد، و قد تبرز المركزية في شكل تجمع لسلطة اتخاذ القرار بين وزارات معينة، على المستوى الداخلي لكل وزارة، بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية .

كما أن اللاتركيز لم يرقى إلى الدور المنوط به إذ أن المصالح المحلية ليست في المستوى الذي يجعلها تستجيب لتطلعات الجماعات المحلية بهدف تحقيق شراكة حقيقية في مجال التنمية المحلية، كما أن دور هذه المصالح لم يرقى إلى تلبية مختلف حاجيات المواطنين فيما يخص الخدمات، كما يلاحظ أنه هناك غياب الملحقات لبعض المصالح الشيء الذي يترتب عنه بعد المواطن عن المرفق العمومي، و حتى في الحالات التي تكون فيها هذه المصالح الخارجية قريبة من المرتفق فإن دورها يبقى ضعيفا.

إن نظام اللامركزية و اللاتركيز الذي تتبعه الجزائر ما زال يشوبه العديد من الاختلالات، سواء من ناحية الاختصاصات أو من جانب الآليات الأساسية، مما يؤدي إلى بطء اتخاذ القرار و تضييع مصالح المواطنين، و ابتعاد الإدارة عن المواطن و قطع حبال الاتصال و التواصل معهم¹.

و كعينة أخذنا قطاع الصحة كمثال من الواقع حيث أضحى الاهتمام بالمنظومة الصحية الوطنية بشكل عام و المستشفيات بشكل خاص من الضروريات و الأولويات الملحة، فهو يمكننا من تعزيز المكتسبات المحققة من جهة و ضمان الحق في العلاج لكافة فئات السكان من جهة أخرى، و يتحقق ذلك من خلال تحسين فعالية المنظومة الصحية عن طريق إدخال إجراءات تنظيمية تمس كل مكوناتها

¹ ابن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2014/ 2015، ص 58.

وكل القطاعات يعاني هذا القطاع من عدة مشاكل و لكن و مع التحولات الديمغرافية و الوبائية، إضافة إلى التقدم التكنولوجي و العلمي و تحديات العولمة، يحتم علينا ضرورة تكييف المنظومة الصحية، فالأمر مركزي جد محدودة في تسيير النظام الصحي، إذ أن الإدارة المركزية غير قادرة على أداء مهمتها الأساسية و المتمثلة في قيادة النظام بشكل عام بالإضافة أن الاختلال الذي شاهده المنظومة الصحية في الجزائر هو الذي عجل بمجيء قطار الإصلاحات ومن بين هذه الإصلاحات:

-تحسين التغطية الصحية ومعالجة الفوارق الجهوية في عرض العلاج

-تحسين جودة الخدمات والعلاج التي تتطلب وضع ميكانيزمات مراقبة الجودة وتقويم أداء المصالح، وكذلك وضع نظام اعتماد الجودة المرتكز على ترقية التنافسية في الولايات المتخلفة.

-إن للتطور الديمغرافي آثار بالغة على تركيبة السكان وتجديدها وينعكس أيضا على الاقتصاد والمجتمع فبالنظر الى الدراسات الاستشرافية في هذا المجال، يتوقع أن تتراجع المؤشرات في سنة 2025 بالنسبة للوفيات، أي تقرب الصحة من المواطن دون إغفال هدف الارتقاء بمستوى العلاج.

-تحسين التغطية في مجال الأسرة الاستشفائية و الموارد البشرية و إحداث نوع من التوازن بين مناطق الوطن في هذا المجال لان الموارد البشرية و الهياكل الصحية المتوفرة حاليا تعكس فروقا واضحة بين مختلف جهات الوطن حيث تتوفر في الشمال في حين تعاني مناطق الجنوب و الهضاب العليا من نقص كبير في الخدمات الصحية و المختصين.

و كما هو معروف تعتبر الخريطة الصحية أداة تخطيط من الدرجة الأولى، تمكننا من تحديد معايير التغطية الصحية على المستوى الوطني و الجهوي لضمان توزيع عادل للرعاية الصحية و تهدف الخريطة الصحية أيضا إلى توقع التطورات و التحولات الطارئة (الديمغرافية الوبائية) المستقبلية و تكييفها مع عرض العلاج حتى يتسنى للقائمين بالصحة تلبية الطلب بشكل مثالي¹.

أما عن المؤسسات الاستشفائية الجوارية يتفاوت نظام تقديم الرعاية الصحية بدرجة كبيرة من حيث التوزيع المادي و البشري العادل للموارد الصحية بين مختلف جهات الوطن و بغرض مواصلة تنفيذ برنامج البطاقة الصحية تم تكثيف شبكة من المؤسسات الصحية لتحسين الحصول على خدمات الوقاية الأساسية و الرعاية الصحية الأولية بما في ذلك التشخيص².

¹حوالف رحيمة، واقع الخدمات الصحية في الجزائر، جامعة تلمسان، المؤسسة، العدد 06، 2017، ص 219.

²حوالف رحيمة، المرجع نفسه، ص 228.

الفرع الثاني: مبدأ التغطية المنصفة لتراب الوطني

هو من المبادئ الحديثة ذكره المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 عدة مرات

بطرق مباشرة و غير مباشرة وهي :

-**الديباجة** " إن الشعب الجزائري متمسك بخياراته من اجل الحد من الفوارق الاجتماعية، و القضاء على

أوجه التفاوت الجهوي، و يعمل على بناء اقتصاد منتج و تنافسي في إطار التنمية المستدامة"

- **الباب الأول "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري" الفصل الثاني "الشعب"**

المادة 9 الفقرة 6 " يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها ما يأتي :

-القضاء على التفاوت الجهوي في مجال التنمية"

- المادة 11 الفقرة 1 " تمتنع المؤسسات عن القيام بما يأتي :

-الممارسات الإقطاعية و الجهوية و المحسوبية "

-الباب الأول، الفصل الثالث " الدولة" في مادته 27 الفقرة الثانية " تقوم المرافق العمومية على مبادئ

الاستمرارية، و التكيف المستمر، و التغطية المنصفة لتراب الوطني وعند الاقتضاء ضمان حد ادني من

الخدمة " ¹

الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي يثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في

حالات الاستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن، فتوفير الخدمات العمومية الجوارية كالنقل او الغاز أو

الكهرباء في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة يسهم في خلق التوازن الجهوي و الحفاظ على مزاولة

النشاطات الاقتصادية، و عليه فان هذه الخدمات تجعل تهيئة و تنمية هذه المناطق أكثر فعالية

إن الإنصاف في تغطية التراب الوطني بخصوص المرافق العامة وانتشارها على المجال الترابي

الوطني يبرر أولاً من خلال ترخيص مبدأ أساسي تقوم عليه كل إدارة و المتمثل في المساواة بين المرتفعين

في الاستفادة من خدمات المرفق العمومي ذلك أن كل مرتفع يحق له أن يستفيد من خدمات المرفق في

نفس الشروط و نفس الظروف ككل المواطنين لذلك فان الفوارق التي مازالت قائمة في مجال البنيات

التحتية في مختلف ولايات الوطن لا مبرر لها وذلك عبر التفكير في توزيع منصف و عقلاني للمصالح

الإدارية في مجموع التراب الوطني بغية تقريب الإدارة عضويا للمواطنين

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

¹دستور 2020، المرجع السابق.

حاجة ماسة إلى ابسط الخدمات الاجتماعية الضرورية كالتعليم و الصحة و الطرق و القضاء والأمن ونخص بالذكر المناطق النائبة البعيدة عن الإدارات المركزية و المناطق تحت الظل

يتمثل مبدأ الإنصاف في إدخال القيم و الأشكال الجديدة لاتخاذ القرار لان المرافق العامة لا يمكنها أن تنفصل عن المستجدات التقنية التي ما فتئت وتيرتها تتسارع، و أن تتجاهل تنامي تكنولوجيا الإعلام التي حولت شروط ممارسة السلطة¹

إذا قلنا التغطية المنصفة للتراب الوطني أو تقديم الحد الأدنى من الخدمة فإننا نقصد بذلك توفير المرافق العمومية في الشمال كما في الجنوب كذلك أن هناك حتى في الشمال ، الشرق و الغرب الجزائري مناطق معزولة لا تتوفر على ادنى ظروف الحياة و متطلباتها تسمى بمناطق الظل

هناك عدة ظروف أدت إلى ظهور المناطق النائبة و المعزولة منذ زمن طويل منها المساحة الشاسعة للجزائر، الظروف التاريخية و الثقافية، العشرية السوداء التي خلفت مناطق فقيرة تغلب عليها الأمية و الذهنيات المتخلفة خاصة في ظل ضعف التأطير و سوء تسيير مصالح البلديات، أيضا توجيه المخصصات المالية للولايات إلى المناطق التي بها عدد اكبر من السكان على حساب المناطق النائبة و المعزولة التي فقد سكانها الأمل في تحسين ظروف معيشتهم

جل هذه الأسباب ساهمت في خلق فجوات واسعة بين مناطق الوطن حتى صارت فرص النمو و التنمية متباعدة بين جهات الوطن الشيء الذي دفع إلى الزحف السكاني من الريف إلى المدينة و تركز السكان حول المدن الكبرى نتج عنها مناطق محرومة تعاني من ظروف اجتماعية صعبة على مستوى التعليم و السكن و التشغيل و الخدمات الصحية

و عليه خصص الرئيس تبون برنامجا استعجالي من اجل ترقية ظروف الحياة و توفير العيش الكريم من اجل الوصول إلى المساواة و تكافؤ الفرص بين جميع الجزائريين

و تعتبر هذه المناطق طاردة للسكان لغياب البنى التحتية من شبكات الطرق البلدية و المسالك الريفية، الربط بشبكة الكهرباء الريفية و الغاز الطبيعي، نقص أو انعدام المياه الصالحة للشرب و في الجانب التعليمي و الصحي فعدم و جود مدارس و مرافق صحية نهائيا أو موجودة و لكنها مغلقة و في حالة وجودها فهي غير مجهزة و تقدم خدمات سيئة و غير كافية كل هذه المعطيات أدت إلى خلل في التوازن الإقليمي.

¹بوعويده مليكة ليلي ايت ابري و آخرون، المرجع السابق، ص 8

الإجراءات المتخذة من طرف السلطات بخصوص مناطق الظل¹ تم إهداء تعليمات من طرف رئيس الجمهورية (التعلية رقم 853-2020) بخصوص مناطق الظل بهدف تدارك النقائص و التكفل المثل لمتطلبات و احتياجات المواطنين القاطنين بمناطق الظل و خلق توازن بين جميع مناطق الولايات تمثلت فيما يلي¹

-تدوين جميع النقائص والاحتياجات المسجلة من حيث الخدمات الأساسية كغاز المدينة، الكهرباء، شبكة الطرقات، مختلف شبكات المياه، قنوات الصرف الصحي، الإطعام المدرسي و النقل بهذه المناطق مع تقديم التقييم المالي و إعداد البطاقات التقنية المفصلة الخاصة بكل عملية مسجلة

-تشكيل لجنة ولائية مهمتها تحديد مناطق الظل على مستوى إقليم الولاية، و وضع برنامج استعجالي يضمن التكفل الأمثل بالاحتياجات الأساسية لسكان هذه المناطق، و ذلك لتنسيق مع اللجنة الوزارية المشتركة المشكلة من اجل الإشراف على تنفيذ عملية تحديد مناطق الظل، و تنفيذ البرنامج الاستعجالي الخاص بها، كما تقوم اللجنة الولائية بإنشاء لجان على مستوى الدوائر تتكفل بتنفيذ العمليات الخاصة بمناطق الظل.

و من اجل تحقيق هذه الأهداف الإستراتيجية استعانت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بتطبيقات تكنولوجية تسمح لها بالمتابعة عن بعد لكل عمليات التكفل بمناطق الظل من خلال نقاط الارتكاز حيث توفر هذه التطبيقات صور مباشرة و حصيلة يومية عن كل ما تم انجازه في إطار البرنامج الاستعجالي، و التي كان لها الأثر الايجابي فيجعلها أكثر جاذبية للسكان مم حد من النزوح الريفي نحو المدن كما أدى إلى الهجرة العكسية من المناطق الحضرية نحو الريف مما سيؤدي حتما إلى تخفيف الضغط السكني على المدن، كما أن هذه الإجراءات ستجعل مناطق الظل ذات ديناميكية و حركية في العملية الاقتصادية إضافة إلى إحداث تجمعات و نقاط حياة جديدة اجتماعية و اقتصادية على مستوى مناطق الظل.

و بالرغم من هذه المبادرات المتخذة، إلا أن عددا كبيرا من المشاريع التنموية بمناطق الظل تواجه عراقيل في تنفيذها هذا ما يستدعي مقاربة جديدة في تسيير هذه المناطق وفقا لآليات جديدة تعمل على القدم نحو الأمام مبنية على قواعد واضحة تساير المشاريع ميدانيا من اجل تقليص عدد مناطق الظل إلى أقصى درجة.

¹وردة حدوش، سامي بسة، ماهية مناطق الظل و قراءة في وضعية البرنامج الاستعجالي الخاص بمناطق الظل، مجلة السياسة العالمية، المجلد 5، العدد الخاص 1، السنة 2021، ص 13.

تنفيذا لتعليمات المسداة خلال لقاء الحكومة مع الولاية بتاريخ 16 فيفري 2020 تمت عملية إحصاء شامل لمناطق الظل المنتشرة عبر كامل حدود التراب الوطني منها ولاية تبسة التي تعتبر حدودية ذات أهمية بالغة بالنظر إلى موقعها الاستراتيجي و شساعة مساحتها و صعوبة تضاريسها حيث تحتوي على 28 بلدية منها 08 بلديات فقيرة و 14 بلدية متوسطة الفقر و 06 بلديات اقل فقرا واستنادا لتعليمات والي ولاية تبسة خلال الاجتماع برؤساء الدوائر و البلديات المنصبة حول تقديم إحصاء شامل لمناطق الظل تم ضبط النطاق الجغرافي للفضاءات السكانية التي لا تتوفر على المرافق الضرورية بولاية تبسة، و خاصة الخدمات الأساسية كغاز المدينة الكهرباء، شبكة الطرقات، مختلف شبكات المياه، قنوات الصرف الصحي، الإطعام المدرسي والنقل، تم إحصاء 456 منطقة ظل و اقتراح 1536 عملية تنمية بهذه الولاية.

وحتى يتم التكفل الجيد و الأمثل بسكان مناطق الظل تم تسطير برنامج من اجل استلام هذه المشاريع منها الاستعجالية التي تم استلامها نهاية 2020 سنة و منها ما تم استلامه خلال سنة 2021 كما تم تسجيل 05 عمليات بكل بلدية أي مجموع 140 عملية في ولاية تبسة بمدة انجاز تقدر (03) أشهر بعنوان سنة 2021 و تم الانطلاق في عملية انجازها لتستلم خلال الثلاثي الثاني¹

التغطية المنصفة في المغرب:

يجد سنده في الفصل 154 من الدستور المغربي "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين و المواطنين في الولوج إليها، و الإنصاف في تغطية التراب الوطني ، و الاستمرارية في أداء الخدمات

تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية و تخضع في تسييرها للمبادئ و القيم الديمقراطية التي اقرها الدستور"

إن مبدأ المساواة يحيل على مبدأ آخر و هو الاستمرارية و القاضي بقيام المرفق العام بمهامه و نشاطه و تقديم خدماته على سبيل الدوام و الاستمرارية دون انقطاع و القرب من المواطنين بتغطية خدماته لكافة التراب الوطني أيا كانت الظروف التي يواجهها في مشواره لاسيما و أن تحقيق المصلحة العامة تقتزن بالاستمرارية و الدوام و القرب الترابي من المواطنين (تحقيق اللامركزية و مبدأ الترابية)

ويقصد بهذا المبدأ الدستوري أن يكون هناك إنصاف في التوزيع ألمجالي للمرافق العمومية على امتداد التراب الوطني، فلا تكون مركزة في منطقة أو مدينة أو جهة على حساب باقي مناطق المملكة. ّ

¹وردة حدوش، سامي بسة، المرجع السابق، ص 14.

ينص الدستور المغربي 2011 أن الإنصاف في تغطية التراب الوطني بخصوص المرافق العامة و انتشار المجال الترابي الوطني أولا فهو يؤدي إلى خلق عدالة مجاليه تسمح للمرتفقين كل حسب حاجته فمثلا المناطق التي اشتهرت بارتفاع نسبة مرض معين أولى بان تتضمن القسط الأكبر من المستشفيات المختصة في ذلك المرض و تتجلى آثاره في رفض التمييز سواء لاعتبارات عامة ذات صلة بالاختيارات السياسية للمرتفق أو بممارسة حرية التعبير أو لاعتبارات خاصة كاللغة و الدين¹

إن الأكثر تضررا من سوء حكامه المرافق العمومية هم السكان المتواجدون في وضعية هشّة و سكان العالم القروي و أولئك الذين يعيشون في المدن الصغرى و الأحياء الهامشية في المدن الكبرى، فهم يعانون من صعوبة الولوج للمرافق العمومية و ما يطلبه منهم ذلك من تكاليف إضافية، ناهيك عن ممارسة كل أنواع الشطط في السلطة و بشكل واضح خصوصا عندما يتعلق الأمر بخدمات مكرزة بشكل قوي لدى مسؤول إداري، مما يفتح الباب واسعا أمام الممارسات غير المشروعة و التي يكون ضحيتها في الغالب الفئات الأكثر هشاشة من المرتفقين

و قد سجل المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي بإيجاب تفاعل عدد من الإدارات مع التوصيات التي تقدم بها في التقرير المرحلي لسنة 2011 و ذلك باتخاذ مجموعة من التدابير مدشنة بذلك إصلاحات يتعين متابعتها في إطار من الشمولية لتحقيق تحديث عميق كامل و متجانس لمجمل المرافق. و من بين التوصيات:

-دمج الخدمات داخل الإدارات و في ما بين الإدارات في ظروف تتسم بالسرعة و المساواة و الإنصاف و الشفافية مع حسن الاستقبال و ضمان الولوج إلى إدارة و حيدة من اجل كل خدمة (ص7)
-توحيد آلية للأداء تشمل كل الخدمات المتعلقة بالأداء كالضرائب و الرسوم و الغرامات و العقوبات المالية و حقوق التسجيل و التبر و الرسوم القضائية و غيرها و أن تفوض تدبيرها إلى مؤسسات خاصة بتقديم الخدمات، سهلة الولوج و ذات بنيات إدارية متخصصة و ذات شبكات واسعة و أكثر كثافة، تغطي الوسط القروي و هوامش المدن.

-تعاني الساكنة البعيدة عن المراكز أو المعزولة من بعد المرافق العمومية و إيجاد صعوبة كبيرة للتنقل و تكاليف باهظة للولوج إليها و حتى الحاجة إلى السكن إذا تطلبت الإجراءات أجال طويلة مما يقضي إلى تهميشها و خرق مبدأ حق الولوج و المساواة و الاستمرارية لهذا ضرورة توفير مرافق عمومية.

¹لبعويدة مليكة، ليلي ايت ابري و آخرون، المرجع السابق، ص9.

للقرب يمكن أن تتخذ عدة أشكال، كالشبابيك الوحيدة و إعادة تنظيم وظيفة تقضي إلى تجميع المصالح و تعميم نزع الصبغة المادية على الخدمات، علاوة على انفتاحها على مقدمي خدمات جديرين بالثقة، من شأنه أن يقدم أجوبة أكثر نجاعة لتلك الساكنة التي يمكنها آنذاك الاعتماد على أقارب أو معارف أو خدمات وسطاء القرب.

-غالبا ما يشتكي المواطن من المركزة المبالغ فيها للمرافق العمومية ، و التي تصبح بالتالي صعبة الولوج، بل و حتى تمييزية (تغطية جغرافية غير كافية، بطء فباتخاذ القرارات، الثقل البيروقراطي) بالإضافة إلى تدهور الخدمات و عدم إستمراريتها في الزمن.

لذا فان فئات السكان الأكثر حرمانا هي التي تعاني اكبر ضرر من جراء إختلالات المرافق العمومية: فهي تتخذ شكلا اكبر بكثير في العالم القروي، و حتى في المدن الصغرى و الأحياء الهامشية في المدن الكبرى، فهم يعانون من الشطط في السلطة الذي يمارسه أعوان الإدارة، فهم لا يتوفرون إلا على وسائل محدودة جدا على المستوى المالي، و غير مؤهلين للدفاع عن حقوقهم التي غالبا ما يجهلوننها و بالتالي يكون من الصعب عليهم جدا إجراء المساعي و الحصول على الخدمة التي يحتاجونها ما يدفعهم لدفع الرشوة من مواردهم الضعيفة و هم مقصيون من شبكات الزبونية¹.

و في الوقت الذي يتعين فيه على المرافق العمومية أن تلعب دورا من اجل اندماج اجتماعي أفضل لهذه الفئات فإنها على العكس تساهم و في حالات متعددة في إقصائها و بشكل اكبر و وضعها على هامش المجتمع

أن تطوير الإدارة يفيد شتى الشرائح الاجتماعية التي تبقى في حاجة ماسة إلى ابسط الخدمات الاجتماعي الضرورية كالتعليم و الصحة و الطرق القضاء و الأمن و نتحدث هنا بالخصوص ع البوادي و الجبال و المراكز البعيدة عن تلك الخدمات الأساسية².

¹ اشرف بوعزوي، فاطمة الزهراء الحساني، تطور مفهوم المرفق العام بالمغرب و حوكمته و فق دستور 2011، بحث نهاية التكوين في وحدة الإداري المعمق، ماستر المتخصص في قانون العقار و التعمير، و حدة القانون الإداري المعمق، الفوج السادس، الرباعي الأول، جامعة محمد الأول، الكلية المتعددة التخصصات الناظور، وجدة، المملكة المغربية، ص14.

² بوعويده مليكة، ليلي ايت ابري و آخرون، المرجع السابق، ص 9.

الفرع الثالث : شبه المبادئ الحارسة للمرافق العامة

لقد تناولنا هذه المبادئ بشكل مختصر لان لها علاقة بمبادئ المرفق العام سواء الكلاسيكية

منها أو الحديثة فمنها ما له علاقة بالمرافق العامة الاقتصادية والأخرى علاقتها بالمرافق الإدارية

أولاً: مبدأ مجانية المرافق العامة

المصلحة العامة هي هدف سامي للمرفق العام، تدخلت الدولة لتحقيقه بعد عجز الأفراد عن ذلك، و هي تقتضي استعادة الجميع من هذا المرفق لهذا وجب تأمينها مجاناً لضمان استعادتهم منها، فالهدف هو تحقيق المصلحة العامة وليس الربح و هذا هو ما يميز نشاط المرفق العام، لكن اختلاف طبيعة المرافق العامة وتوسعها جعل من الصعب تطبيق هذا المبدأ تطبيقاً مطلقاً ليتقلص إلى بعض المجالات الحيوية بسبب صعوبة تطبيقه وكذا تغيير أهدافه خاصة منه التجاري و الصناعي الذي أصبح يبحث عن الربح

مبدأ المجانية هدفه استعادة الجميع من خدمات المرفق بالتساوي وكذا خلق نوع من التضامن الاجتماعي، و المبدأ ليس مبدأ عام يطبق على جميع المرافق العامة فلا يوجد نص أو اجتهاد يمنع الحصول على إتاوات مالية من المنتفعين من المرافق العامة

إن المجانية لا يمكنها أن تكون مبدأً مشتركاً لكل المرافق العمومية بمختلف أنواعها، فإذا كان هذا المبدأ يجد التطبيق في المرافق العمومية الإدارية فانه غير ذلك في المرافق العمومية التجارية و الصناعية لان هذه الأخيرة تجد مصادرها المالية الأساسية من الثمن الذي يدفعه المرتفقين.

إن وجود المرافق العامة الاقتصادية حد من مجانية المرفق العام، لأنه وان أمكن تطبيقه في المرافق العامة الإدارية لاسيما المدارس و الجامعات، فلا يمكن تطبيقه على المرافق العامة الاقتصادية¹.

هذا المبدأ وإن لم يكن مطبقاً على جميع المرافق العامة إلا انه مكرس دستورياً في بعض المجالات لاسيما المادة 53 من الدستور حيث تناولت مبدأ المجانية في مرفق التعليم "الحق في التعليم مضمون التعليم مجاني حسب الشروط التي حددها القانون... الخ

وهناك نوعين من المجانية

المجانبة المطلقة: و هي عدم دفع مقابل مباشر لخدمة المرفق العام، فخدماته تقدم مجاناً لكل المواطنين بدون استثناء و بدون مراعاة للوضعية الاجتماعية أو أي اعتبار آخر كالتعليم أو التعليم

¹نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 238

العالي و تكون الخدمات المقدمة مجانا أي عدم وجود أي مقابل مالي للخدمة سواء كان مقابل رمزي أو حقيقي.

المجانية النسبية: ولها وجهان

الوجه الأول: مجانية خاصة بفئات معينة:

حيث أن بعض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي و التجارية تقدم خدمات غير مجانية لكن بسبب أهميتها للمجتمع بكافة طبقاته و كذا سبب عجز بعض الفئات عن دفع المقابل المادي للخدمة، قد يجيز القانون مجانية تقييم هذه الخدمات بالنسبة لبعض الفئات المعوزة التي سماها الأستاذ LA .De Laubadère فئة المواطنين الأكثر احتياجا نظرا لوضعيتهم الاجتماعية، و الهدف من هذه المجانية هو ضمان استفادة كل الطبقات المجتمعية من هذا المرفق العام و تضمن فعليا المصلحة العامة التي يستهدفها المرفق العام، فالمصلحة العامة تجد معناها و صداها أكثر في المرافق العامة المجانية¹

وقد نصت بعض النصوص في الجزائر على هذا النوع من المجانية وعلى سبيل المثال:

- الأمر 38/71 المؤرخ في 17 جويلية 1971 المعدل و المتمم بتعليق بنظام نقل المسافرين مجانا و بالتعريفه المخفضة على شبكة السكك الحديدية، حيث أن هذا الأمر يحدد النقل المجاني أو بتعريفه مخفضة بالنقل في السكك الحديدية، و حددت المادة 02 من الفئات التي تستفيد من مجانية النقل و هي:

-عجزة حرب التحرير الوطني (يساوي أو يفوق العجز 50 %)

-أصحاب المعاشات و المسرحون (يساوي أو يفوق العجز 50 %)

- الشخص المرافق للكفيف

-الشخص المرافق للعاجز

كما نصت المادة 03 أنه يستفيد من تخفيض من التعريفات (نقل بالسكك الحديدية)

-أعضاء العائلات الكبيرة(حسب المادة 04 يكون التخفيض بنسبة 30%)

- عجزه وضحايا حرب التحرير (حسب المادة 05 يكون التخفيض بنسبة 50 %)

-المكفوفون المدنيون (حسب المادة 06 يكون التخفيض بنسبة 50%)

- طلبة وتلاميذ المؤسسات (حسب المادة 07 يكون التخفيض بنسبة 40%)

-أصحاب المعاشات والمعزولون عن العمل بسبب الحرب (المادة 05 يكون التخفيض بنسبة 50%)

¹نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 239.

- العسكريون (نسبة التخفيف يحددها قرار من وزارة الدفاع).

وبما أن الدولة هي الضامن للمصلحة العامة والراعي لها فأنها هي من يتحمل الأعباء الناتجة عن أداء خدمات المرفق العام مجاناً، وتدفع التكاليف الناتجة عن المجانية الكلية والتخفيضات من ميزانية الدولة " التكاليف المشتركة" تدفع سنوياً لإدارة السكك الحديدية

الوجه الثاني: المجانية غير المطلقة: ويقصد بها دفع ثمن للخدمة العامة لا يقابل الثمن الحقيقي للخدمة المؤداة بل هو ثمن رمزي فقط وهنا نميز بين الثمن أو السعر تكون خاصة في المرافق التجارية والصناعية و الرسوم تكون خاصة بالمرافق العامة الإدارية

كما هو الحال بالنسبة للرسوم القضائية (كرسوم استخراج الجنسية) أو رسوم التسجيل الجامعي

و كما يقول الأستاذ ناصر اللباد تعتبر هذه الرسوم مساهمة نسبية للمرتفقين في نفقات المرفق العام¹

ثانياً: المجانية في المغرب:

إذا كان الميز الايجابي يمثل ضرورة لتفعيل مبدأ التضامن لصالح الفئات ذو الاحتياجات الخاصة، فالحاجة إلى توفير خدمات سريعة تراعي سياق المنافسة الذي تعيشه المقولة لا تعني أبداً أن تكون على حساب جودة المرافق المجانية والمفتوحة في وجه جميع المواطنين كما لا ينبغي ان تتحمل الإدارة عبئ التكاليف الناجمة عنها. لذلك و من المنصف و المبرر مطالبة المستفدين من تلك الإجراءات الخاصة بتحمل التكاليف الإضافية².

ثالثاً: مبدأ حياد المرافق العامة

يجد مبدأ الحياد أساسه في مبدأ المساواة و يعد تطويراً له كما يشكل أحد عناصر علمانية الدولة، و يهدف هذا المبدأ إلى احترام حرية المعتقد لدى الأفراد إلى حسن عمل المرفق العام بعيداً عن التدخل في جنس أو لون أو عقيدة المنتفعين من خدماته، و معظم الفقهاء لا يتناولون مبدأ الحياد كمبدأ مستقل عن المساواة بل يعتبرونه نتيجة لمبدأ المساواة³.

و يمكن تعريف الحياد "هو عدم أخذ موقف اتجاه معين" و من هنا فالحياد أوسع من المساواة و يشملها بل المساواة هي التي تعتبر نتيجة للحياد الواجب من طرف مسير المرفق العام.

¹نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 241.

²المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي للمملكة المغربية، رأي المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، حكمة المرافق العمومية، احالة ذاتية رقم 2013/13.

³نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 243.

و قد أعطي لمبدأ الحياد أهمية بالغة خاصة في دستور 1996 الذي تبناه بصورة واسعة حيث نصت المادة

9 " لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يلي:

- الممارسات الإقطاعية أو الجهوية أو المحسوبية.

- إقامة علاقات الاستغلال و التبعية".

فالحياد يستدعي القيام بالخدمة العمومية بدون ميول جهوية أو المحسوبية بل تحكمها فقط المصلحة

العامة.

تدعيما للعدالة والشفافية وتعزيزا للثقة والمصادقية ظهر في القانون الإداري مبدأ حياد الإدارة، وهو مبدأ يرمي إلى إلزام المرفق العام وموظفيه بواجب الحياد والتحفيز ومعاملة المواطنين والمرشحين بالمساواة في الارتفاق العمومي وبالخدمة العامة. وهو مبدأ يشمل نطاق تطبيقه جميع الموظفين المدنيين والعسكريين بمختلف درجاتهم الوظيفية ومهما كانت أوضاعهم القانونية سواء كانوا في مركز تنظيمي.

كما انه التزام مستمر ابتداء من الالتحاق بالوظيفة العامة وحتى بعد انتهاء العلاقة الوظيفية ضمن شروط معينة يرى فيها المشرع ضرورة تعيد الموظف العام به لمقتضيات المصلحة العامة، وكذلك في حالة انقطاعه عن ممارسة مهامه الوظيفية بسبب العطل والإجازات المختلفة التي يستفيد منها، وحتى رجل السياسة الذي يسعى دائما لتغليب المصلحة الحزبية، عندما يصبح نائبا للشعب أو وزيرا، فإنه يصبح بالضرورة عونا عموميا يتعين عليه التجرد من كل الحسابات السياسية والالتزام بمبدأ الحياد،

وعليه فقد استقر القضاء المقارن على أن للإدارة الحق في إلزام الموظفين بتطبيق هذا الواجب ضمناً للمصلحة العامة، ومن مبدأ عام قضائي تحوّل هذا المفهوم إلى حكم قانون يفرض ته تقريبا كل التشريعات في العالم، ومن بينها الدستور الجزائري في عدة مناسبات.

وتظهر أهميته في الدول الديمقراطية في ظل الاعتراف للموظف العام بالحقوق السياسية التي

قد يتعسف في استعمالها لصالح تصفية المعارضة السياسية والتحيز للفصائل السياسية التي ينتمي إليها

الموظف العام، خصوصا في العمليات الإنتاجية فيأتي هذا المبدأ ليضمن حصول جميع المرتفقين مهما

كانت انتماءاتهم السياسية والعرقية بحصولهم على الخدمات المرفقية دون تمييز في أدائها لمجرد الاختلاف في الانتماء الحزبي، ، أو أن ينعكس ذلك في عمله بأي شكل من الأشكال.¹

رابعاً: حياد المرفق العام الفرنسي

المقصود به أن المرفق العمومي يجب أن يعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة وليس المصلحة الخاصة و عدم التمييز بين المرتفقين بناء على الأصل العرقي أو القناعات الأيدولوجية أو السياسية أو الدينية، لكن البعض يعتبر حياد المرفق العمومي مظهراً من مظاهر مبدأ المساواة إلا إن البعض الآخر يراه متميزاً لأن الحياد لا يهتم بحقوق الأشخاص فقط بل بواجبات المرفق في علاقاته بالأشخاص في هذا الإطار لا يسمح للموظفين باستخدام صلاحية مهامهم لتفضيل بعض المرتفقين أو منحهم امتيازاً أو بالأحرى حرمان أي شخص مما يستحقه قانوناً و لضمان هذا الحياد يجب على الموظفين ما يلي:

- إيلاء نفس الأهمية لشكاوى المرتفقين وللخدمات المقدمة لهم بدون تمييز الطبقة الاجتماعية والجنس

- مزاوله مهامهم بالامتثال الصارم للقواعد والإجراءات المعمول بها

- توزيع الموارد، لخدمات، التجهيزات الجماعية الداخلة في نطاق مسؤوليتهم بشكل عادل و بدون تمييز .

يتضح لنا مما تقدم في هذا الفصل أن مهام الدولة في تطور متزايد و هذا راجع لتطورات التي

يعرفها العالم، و لمواكبته اتبعت الجزائر في تسيير مرافقها العامة عدة مبادئ حديثة الهدف منها إرضاء

المرتفقين و إشباع حاجياتهم و تحقيق المصلحة العامة حيث تحولت إلى دولة رفاهية تتحمل مسؤولية تقديم

جميع الخدمات التي يحتاجها المواطنين و ضمان مستوى معيشي مرتفع لهم، ومن بين هذه المبادئ مبدأ

الشفافية ويكون بإتاحة المعلومة الكاملة عن أعمال الحكومة و وضوح الإجراءات و مرونتها بالإضافة إلى

محاسبة كل مسؤول عن أخطائه

مبدأ التغطية المنصفة لتراب الوطني، مبدأ حديث مكرس لمبدأ المساواة ولمبدأ السرعة في آن واحد

وذلك بتقريب الإدارة من المواطنين، القضاء على البيروقراطية والتمييز وتماطل الإدارة في انجاز أعمالها

¹بوزيان عليان، عنوان المداخلة: مبدأ الحياد في المرافق العمومية بين النص والتطبيق، الملتقى الدولي الأول الموسوم ب

المرفق العمومي في الجزائر و رهانته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية-، جامعة الجبالي بونعامة-خميس

مليانة، ص 22.

أما عن مبدأ الحياد والمجانبة فهي مبادئ حارسة للمرفق العام ومكملة للمبادئ الكلاسيكية والحديثة ترمي إلى تخفيف العبء على المرتفقين.

لتكريس كل هذه المبادئ الحديثة على أرض الواقع لجأت الجزائر إلى الإدارة الالكترونية، حيث أكدت تطبيق تلك المبادئ عن طريق البوابات الالكترونية لتحقيق السرعة والشفافية، كذلك أثبتت حياد الإدارة في الإعلان عن مناصب الشغل مثلا، وإعطاءها دون تمييز كذلك وصول المعلومة إلى كل ربوع الوطن، المساهمة في القضاء على مناطق الظل ومشاكل المناطق النائية والمعزولة وهذا كله عن طريق الإدارة الالكترونية.

الخاتمة

تعد المرافق العامة سبب وجود الإدارة العامة بما تمثله من إشباع الحاجات العامة الأساسية، فقد منحت لها امتيازات القانون العام لضمان حسن سير هذه المرافق على أكمل وجه وتقديم الخدمات الموكلة إليها بأفضل صورة ممكنة، لذا للمرافق العامة أهمية خاصة في حياة الأفراد اليومية بحيث يعتمد عليها جميعا في تنظيم حياتنا اليومية نظرا لما تقدمه من خدمات.

تتعامل الإدارة مع كل فئات المجتمع، فعلاقة المرتفق بالمرفق العام، سواء مباشرة أو غير مباشرة، سبب وجودها هو الحصول على الخدمة العمومية.

من خلال هذا البحث تطرقنا للمبادئ الكلاسيكية

مساواة المرافق في أداء نشاطها وضمان نموها وتطورها مرهون بمدى قدرتها على جلب أكبر التعاملات وتلبية حاجات ورغبات الزبائن ويتوقف ذلك على مستوى جودة الخدمة المقدمة، وبالتالي فهي تسعا دوما إلى انتهاج أساليب إدارية حديثة تهدف إلى تلبية حاجات وتوقعات الزبون وإشباع رغباته

ان من المبادئ الاساسية التي تنظم المرافق العامة هو مبدأ التكيف والذي يتم على حتمية مواكبة التطورات القائمة في العالم والتي تسعى الدولة لتلبية حاجيات ورغبات المواطنين بالدرجة الاولى

نجد أن هذه المبادئ الكلاسيكية التي بدأت كاجتهاد فقهي لتصبح مبادئ دستورية، ولدت إلزامية خضوع المرافق العامة لها من اجل تحقيق المصلحة العامة، إلا انه في الآونة الأخيرة في ظل التحولات التي عرفتها الجزائر والعالم مبادئ حديثة تحكم المرافق العامة، يمكن ان نسميها التزامات جديدة أصبح المرفق العام

مدعو لاحترامها أهمها مبدأ الشفافية، مبدأ الفعالية، مبدأ النوعية والجودة، مبدأ السرعة

تعد الشفافية في أعمال الإدارة هي الطريق إلى التنمية والإصلاح الإداري، فالمصلحة العامة لا تتحقق إلا في ظل مبدأ عام للشفافية يسود كافة أنشطة وأعمال الإدارة.

إن جل النصوص القانونية التي كرست مبدأ الشفافية بشيء من التفصيل هي نصوص تنظم مجالات بعيدة عن اهتمامات المواطن.

وفي الختام يمكننا القول ان الادارة الالكترونية تمثل نقلة حضارية للمجتمعات.

الادارة الالكترونية تمثل ادلة لتحقيق الاصلاح الاداري يهدف الى جعل المرفق العام يحظى بثقة المتعاملين معه ورضاهم عن الخدمات المقدمة لهم والتقليل من الصور السلبية للخدمات العمومية في شكلها التقليدي.

نتائج:

ان المرفق العام ما هو إلا نشاط يمارس من اجل تحقيق المصلحة العامة لتلبية متطلبات الافراد فهو مظهر من مظاهر تدخل الدولة لأداء الخدمات العامة وهذا لما يتميز به.

مهما كانت المرافق على اختلاف انواعها فإنها تخضع لعدد من المبادئ العامة الهادفة الى حسن اداء مهامها، وان هذه المبادئ لن تتأثر بل تزداد تأكيداً اذ تم تقديم الخدمات المرفقية من خلال الادارة الالكترونية بشيء من التدبير والعقلانية.

تطوير الية الحكومة والتنظيم من خلال تعزيز الشفافية والنزاهة ومواكبة التنظيم واللامركزية الى جانب تحديث اساليب وطرق تسيير المرافق العامة.

تثمين الراس البشري كعنصر اساسي لإنجاح اي اصلاح او بالأحرى تحديث المرافق العمومية بهدف تطوير منظومة العنصر البشري وتأهيله.

تحسين علاقة المواطن بالإدارة وذلك بتعزيز روابط الثقة بين المواطن والادارة عبر تطوير جودة الخدمات من خلال تحسين الاستقبال وتبسيط الاجراءات الادارية وكذا اخلقت المرافق العامة

دعم استعمال التكنولوجيا الرقمية لتحسين الخدمات العمومية

ان استخدام الادارة الالكترونية يساعد في التغلب عن العديد من المشاكل التي تعيق مسيرة العمل كعامل الوقت، جودة الخدمة، امن المعلومات، حواجز الزمان والمكان.

ان التحول نحو تطبيق الادارة الالكترونية يواجه صعوبات وعراقيل تجعل من ذلك طريقاً صعباً، وذلك يحتاج الى مقومات وسبل لتفادي هذه الصعوبات

توصيات:

ضرورة اصدار قوانين تركز التكامل بين مضامين مبدأ الشفافية، تراعى فيها مقتضيات الواقع الاداري

تعزيز الحق في الاطلاع على المعلومات والوثائق الادارية بتشريعات قانونية أكثر دقة وتفصيل في تحديد الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها وتحديد بدقة لإجراءات الاطلاع على هذه الوثائق بترسانة قانونية تضمن

وتكرس هذا الحق مع فرض عقوبات لمخالفته

تعميم المبدأ وتبنيه في جميع التعاملات الإدارية.

ترسيخ المبدأ في ذهنيات اعوان الادارة لأجراء تكوينات دورية لنشر ثقافة الشفافية الادارية

تطوير البيئة الاساسية لنجاح الادارة الالكترونية في اداء اعمالها وذلك من خلال توفير نظم اتصالات فعالة لنقل البيانات والمعلومات وتدفعها من المؤسسات والمرافق العامة الى المواطنين واستخدامها وانتشارها على

نطاق واسع، وتدريب العاملين والقوى العاملة على اساليب التعامل والتكيف مع التكنولوجيا المتطورة وحثهم على الاستفادة القصوى منها اي الاهتمام بالبنية التحتية التقنية والشبكات داخل المرافق العامة. البحث عن نموذج جديد للمرافق العامة، ناجحة وبأقل تكلفة وقادرة على التسيير الفعال لمختلف القطاعات المرفق العام. اخضاع ادارة المرافق العامة لرقابة شاملة تتعلق بمختلف الجوانب الادارية والمالية والفنية وتفعيل اجهزة الدولة الرقابية. وضع نظام قانوني شامل بحكم المرافق العامة ويؤكد على الزامية التطبيق الفعلي للمبادئ القانونية بين المواطنين ويرتب جزائيات على القائمين بإدارة هذه الاخيرة في حالة انتهاكهم لهذه المبادئ.

قائمة المراجع

الداستائر .

دستور 2016، الصادر بموجب قانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية 14.
دستور 2020، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442
الموافق ل 30 ديسمبر 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري.

النصوص التشريعية:

قانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فيفري 1990، والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل
وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم بالقانون رقم 91 - 27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006.
الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006.
الأمر 38/71 المؤرخ في 17 جويلية 1971 المعدل والمتمم بتعليق بنظام نقل المسافرين مجانا وبالتعريف
المخفضة على شبكة السكك الحديدية، الجريدة الرسمية رقم 52، 1971.

النصوص القانونية:

القانون رقم 14/21 المعدل والمتمم للأمر رقم 66/156 المتضمن قانون العقوبات. المرسوم التنفيذي رقم
435/03
المرسوم التنفيذي 05/174، المؤرخ في 9 ماي 2005 والمتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية
للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير خدمات هاتفية ثابتة دولية وما بين المدن في الحلقة
المحلية للجمهور، جريدة الرسمية رقم 34/2005.
القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون
الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، ال عدد 57.
القانون رقم 07/05 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق ل 13 مايو 2007، يعدل ويتمم الأمر
رقم 75/58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975 والمتضمن للقانون المدني.

الكتب

- أحمد رسلان، الوظيفة العامة، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، مصر 2000.
- أحمية سليمان، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الاجتماعي في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة.
- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، الجزائر، سنة 1984.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، القاهرة، سنة 1979.
- عبد الرحمن خليفي، الوجيز في منازعات العمل والضمان الاجتماعي، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2008.
- عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.
- علي خطار الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003.
- عمار بحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن 21، لبنان، دار الغرب الإسلامي، الطبعة الأولى، سنة 2006.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2008.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2002.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2013.
- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشري، الإسكندرية، 2008.
- محمد عبد الحميد أبوزيد، دوام سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، دار وهدان، القاهرة، 1975.
- مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر.

مولود ديدان، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، دون سنة.

مولود ديدان، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، بدون طبعة، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر.

نادية ضريفي، تسيير المرافق العامة والتحولت الجديدة، بدون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2014.

نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.

هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 2006. بوعويده مليكة و آخرون، المفهوم الدستوري للمرفق العمومي و الحكامة الجيدة، جامعة محمد الخامس-السويس- كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، سلا، الموسم الجامعي 2016-2017 .

الرسائل والمذكرات الجامعية

رسائل الدكتوراه

نبالي فاطيمة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول

محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008-2009.

ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، حالة عقود الامتياز، أطروحة

دكتورا في الحقوق، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2011-2012 .

نصر الزرو عبد الوهاب رجب، مبدأ إمكانية مواكبة المرفق العام لتغيرات التي تطرأ عليه، أطروحة دكتورا

ا، تخصص قانون فرع قانون إداري متخصص، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962، جامعة

جيلالي لياس، سيدي بلعباس، 2020-2021 .

فارس بن علوش بن بادي ال دبيان السبيعي، دور الشفافية والمسائلة في الحد من الفساد الإداري في

القطاعات الحكومية، أطروحة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في العلوم

الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض،

20103.

مذكرات الماجستير:

باحمو مصطفى، عزيزي عبد القادر، المرفق العام ورهان تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، جامعة احمد دراية ادرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2019/2018.

بوصبع بن شهرة، النظام العام القانوني للاستقالة في مجال الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة طاهر مولاي سعيدة، 2017. حلليم العمري، الأموال العامة ومعاييرها تميزها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة محمد بوضياف، المسيلة سنة 2015-2016.

حماد مختار، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 1428 2007. خلاف صليحة، مبدأ المساواة في تنظيم الصفقات العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة اعربي بن مهدي، أم البواقي 2012-2013.

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

سمية عجمي، دور إدارة الوقت في تحسين الفعالية التنظيمية داخل المؤسسة-دراسة حالة وكالة البنك الوطني الجزائري أم البواقي-، مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في علوم التسيير، تخصص إدارة أعمال المؤسسة، جامعة أم البواقي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، السنة الجامعية 2015-2016.

صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015.

عمور حياة، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم القانون العام، السنة الجامعية 2020/2019.

قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث والواقع القانوني الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2014-2015.

مذكرات الماستر:

مرابط دليلة مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خضر بسكرة 2016.

معروف جهاد، المرفق العمومي بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني في الجزائر، مذكرة شهادة الماستر 2012-2013، جامعة العربي بن مهدي أم البواقي. حليلة عيادي، مدخل إدارة الجودة لتقييم خدمات المرافق العامة -دراسة حالة شركة اتصالات الجزائر-ورقلة-مذكرة ماستر أكاديمي تخصص تنظيمات سياسية وإدارية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم علوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013.

المجلات العلمية

أ.حيمر فتيحة، أستاذة محاضرة بكلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة 3، الشفافية كآلية للحد من الفساد، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24 جوان 2017.

برتيمة عبد الوهاب، الحد الأدنى من الخدمة في قانون العمل، مجلة الفكر، العدد 09، بدون سنة.

بن منصور عبد الكريم، نظرية مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية القانونية، العدد الأول والثاني، جوان 2016.

بن يكن عبد المجيد، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 03، العدد 03 سبتمبر 2018.

د. بودرع خضرية، المرفق العام بين تحقيق المصلحة العامة وبلوغ الفعالية، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 4، ديسمبر 2018.

د. غالم الهام مصطفى، الحكومة الالكترونية كمدخل لإصلاح الخدمة العمومية، أسس نظرية وآليات التطبيق، تجربة الجزائر، المجلة المصرية لعلوم المعلومات، مجلد 5، عدد 2، أكتوبر 2018.

د. فلاق محمد، حدو سميرة، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري (تجارب دوليو)، مجلة الردة لاقتصادات الأعمال العدد 01/2015.

د.ميلاس محمد الزين، النظام القانوني للمرفق العام، دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5، العدد 2/2021.

د، علي بن موسى فقيهي، المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة وعلاقتها بالإدارة الإلكترونية في النظام السعودي، مجلة كلية الدراسات الإسلامية، المجلد 9، العدد السادس والثلاثين، بدون سنة.

شامي ياسين، النسق الإجرائي للإضراب في التشريع الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، ال عدد 05، 2018.

عبد القادر بن برطال وآخرون، والفعالية التنظيمية في الفكر الإداري (دراسة نظرية)، مجلة العلوم الإدارية والمالية، جامعة الشهيد حنة لخضر بالوادي، الجزائر، المجلد 01، العدد 01، ديسمبر 2017.

العربي وردية، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وفق التعديل الدستوري الجزائري، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، على الموقع الإلكتروني، العدد 4.

العربي وردية، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة وفقا لتعديل الدستوري الجزائري، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد 4. عكوشي فتحي، ضمان الخدمة العمومية في تفويض المرفق العام، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 01، 2020 .

عميور خديجة، التمييز الايجابي لصالح المرأة في المواثيق الدولية والقانون الجزائري، مجلة الدفاتر السياسية والقانون، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، ال عدد19، جوان2018. مدون كمال، واقع النظام القانوني للمرافق العامة في ظل سياسة الخصوصية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 03، العدد 05، مارس 2017. مريم خالص حسين، الحكومة الإلكترونية، مجلة بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، العراق، 2013.

الملتقيات العلمية:

بوزيان عليان، عنوان المداخلة: مبدأ الحياد في المرافق العمومية بين النص والتطبيق، الملتقى الدولي الأول لمخبر الحالة المدنية الموسوم ب المرفق العمومي في الجزائر ورهائنه كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونيو وعملية-، جامعة الجبالي بونعامة-خميس مليانة، 22 و 23 أبريل 2015.

المواقع الإلكترونية

ضياف ياسمينه، المبادئ القانونية للمرافق العامة، مأخوذة من الشبكة العنكبوتية، الإنترنت، الموقع الإلكتروني ،

Yassamina .diaf univ-msila.dz.

المراجع بالفرنسية

AUBY (jean- marie), AUBY (Jean-Bernard), Institutions administratives, 7 édition, Dalloz, paris, 1996, p134.

DRAGO(Roland),le juge judiciaire,juge administrative,R.F.D.A,N°6 ,septembre-octobre,1990, p 763.

Henri François Gautrin,Gouverner ensemble ;édition panphile le May , Québec ,2012 , p 123 .

MAHIOU Ahmed , cour de contentieux administratif, Fascicule 1, l organisation juridictionnelle,N°2,O,p,U ,Alger, 1979 , p147.

فهرس المحتويات

إهداء	
شكر وعران	
مقدمة	
الفصل الأول: المبادئ التقليدية الضامنة للتحقيق المصلحة العامة في المرافق العمومية.....	08
المبحث الأول: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.....	08
المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة.....	08
الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة.....	08
المطلب الثاني: مظاهر تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية ومقارنته بالتشريعات المقارنة.....	11
الفرع الأول: المساواة في الإنتفاع بخدمات المرافق العمومية.....	11
الفرع الثاني: المساواة في تقلد الوظائف العامة.....	14
الفرع الثالث: المساواة أمام التكاليف والاعباء العامة.....	15
الفرع الرابع: المساواة القانونية.....	16
الفرع الخامس: مقارنة مبدأ المساواة مع تشريعات الدول المقارنة.....	16
المبحث الثاني: مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد.....	17
المطلب الأول: مفهوم مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد.....	18
الفرع الأول: تعريف مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد.....	18
الفرع الثاني: أهمية مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد	19
المطلب الثاني: الضمانات التشريعية والقضائية لدوام سير المرفق العام بانتظام واطراد ومقارنته بالتشريعات المقارنة.....	19
الفرع الأول: الضمانات التشريعية لدوام سير المرفق العام بانتظام واطراد.....	19
الفرع الثاني: الضمانات القضائية لدوام سير المرفق العام بانتظام واطراد.....	26
الفرع الثالث: مقارنة مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد بالتشريعات الدول المقارنة.....	28
المبحث الثالث: مبدأ مرونة المرفق العام (التكيف)	29
المطلب الأول: مفهوم مبدأ مرونة المرافق العامة.....	29

30.....	الفرع الأول: تعريف مبدأ مرونة المرافق العامة.....
30.....	الفرع الثاني: أهمية مبدأ مرونة المرفق العام.....
	المطلب الثاني: تأثير المرونة على المراكز القانونية للمرافق العامة وعلاقتها بنظام الإدارة الإلكترونية.....
31.....	الإلكترونية.....
32.....	الفرع الأول: تأثير المرونة على المراكز القانونية للمرافق العامة.....
33.....	الفرع الثاني: تأثير الإدارة الإلكترونية على مبدأ مرونة المرفق العام (التكيف).....
33.....	المطلب الثالث: ضوابط مرونة المرافق العامة ومقارنتها بالتشريعات المقارنة.....
33.....	الفرع الأول: تعديل وتغيير المرفق العام.....
34.....	الفرع الثاني: إلغاء المرفق العام.....
34.....	الفرع الثالث: مواكبة المرفق العام للتنمية.....
35.....	الفرع الرابع: مقارنة مبدأ مرونة المرفق العام مع التشريعات الدول المقارنة.....
38.....	الفصل الثاني: المبادئ الحديثة الضامنة لتحقيق المصلحة العامة في المرافق العمومية.....
38.....	المبحث الأول: مبدأ الشفافية.....
39.....	المطلب الأول: مفهوم الشفافية.....
39.....	الفرع الأول: تعريف الشفافية.....
43.....	الفرع الثاني: أنواع الشفافية.....
44.....	الفرع الثالث: أهمية الشفافية.....
45.....	الفرع الرابع: مبدأ الشفافية في المملكة المغربية.....
45.....	المطلب الثاني : طرق دعم وتحسين الشفافية.....
45.....	الفرع الأول: متطلبات الشفافية الإدارية.....
46.....	الفرع الثاني: متطلبات لتعزيز الشفافية.....
49.....	الفرع الثالث: دور الشفافية للحد من الفساد الإداري.....
51.....	المطلب الثالث: مفهوم المسائلة.....
51.....	الفرع الأول: تعريف المسائلة.....
52.....	الفرع الثاني: العلاقة بين المسائلة والشفافية.....
53.....	الفرع الثالث: ربط المسؤولية بالمحاسبة في المملكة المغربية.....

54.....	المبحث الثاني: مبدأ الفعالية الإدارية.....
54.....	المطلب الأول: مفهوم الفعالية الإدارية.....
54.....	الفرع الأول: تعريف الفعالية الإدارية.....
55.....	الفرع الثاني: أنواع الفعالية الإدارية.....
56.....	المطلب الثاني: مؤشرات الحكم على فعالية الأداء.....
57.....	الفرع الأول: مؤشرات الفعالية الخارجية.....
58.....	المطلب الثالث: مفهوم الكفاءة الإدارية.....
58.....	الفرع الأول: تعريف الكفاءة.....
59.....	الفرع الثاني: العلاقة بين الكفاءة والفعالية.....
60.....	الفرع الثالث: الكفاءة والفعالية في المملكة العربية السعودية.....
62.....	المبحث الثالث: مبادئ وقواعد حديثة تكميلية.....
62.....	المطلب الأول: مفهوم مبدأ النوعية والجودة.....
63.....	الفرع الأول: تعريف مبدأ النوعية والجودة.....
64.....	الفرع الثاني: تحسين الخدمة العمومية.....
64.....	الفرع الثالث: معايير قياس جودة الخدمة المقدمة.....
66.....	الفرع الرابع: مبدأ الجودة في المملكة المغربية.....
67.....	المطلب الثاني: مفهوم مبدأ الخضوع لقواعد الإستهلاك.....
67.....	الفرع الأول: خضوع المرافق العامة لقانون حماية المستهلك.....
68.....	الفرع الثاني: خضوع المستفيدين من المرافق العامة لقانون حماية المستهلك.....
69.....	الفرع الثالث: المستهلك في القانون الفرنسي وخضوع المرافق العامة لقانون المستهلك.....
70.....	المطلب الثالث: مفهوم مبدأ السرعة.....
71.....	الفرع الأول: تعريف الإدارة الإلكترونية، مبادئها وأهدافها.....
74.....	الفرع الثاني: دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية.....
75.....	الفرع الثالث: معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية.....
76.....	الفرع الرابع: مبدأ السرعة والإدارة الإلكترونية في المملكة المغربية.....
77.....	المطلب الرابع: أحدث المبادئ الدستورية وشبه المبادئ الحارسة للمرافق العمومية.....

78.....	الفرع الأول: تغيب مسألة تقرب الخدمة من المواطن.....
80.....	الفرع الثاني: مبدأ التغطية المنصفة لتراب الوطني الجزائري.....
85.....	الفرع الثالث: مبدأ التغطية المنصفة في المملكة المغربية.....
88.....	الفرع الرابع: شبه المبادئ الحارسة للمرافق العامة.....
93.....	خاتمة.....
96.....	قائمة المراجع.....
103.....	فهرس المحتويات.....