

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الحقوق
حقوق
قانون إداري
رقم:

إعداد الطالب:
عبد الرؤوف سلطان
محمد أيمن بوسليت
يوم: 2021/06/22

أثر تحسين الخدمة العمومية على المواطن

لجنة المناقشة

رئيسا	أ/ مساعد جامعة محمد خيضر - بسكرة-	عبد المنعم دعدوعة
مشرفا	أ/ محاضر أ جامعة محمد خيضر - بسكرة-	نصرالدين عاشور
مناقشا	أ/ محاضر أ جامعة محمد خيضر - بسكرة-	صوفيا شراد

السنة الجامعية : 2020 - 2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتَى
إِنَّ رَبَّهُ لَسَمِيعٌ عَلِيمٌ
الَّذِي يُرْسِلُ الرِّيَّاحَ
تُحْمَلُهُ السَّحَابُ وَهُوَ
يُنزِّلُ الغُرُوقَ مِنْ سَحَابٍ
مُلْتَمِئًا لَهُ السَّمَوَاتُ
وَالْأَرْضُ فِي يَوْمٍ ذُو
الْقُوَّةِ الْكَبِيرِ
الَّذِي هُوَ الْغَنِيُّ
الَّذِي لَا يَمُوتُ
لَهُ مَا فِي السَّمَوَاتِ
وَالْأَرْضِ وَهُوَ الْعَلِيمُ
الْحَكِيمُ
سُبْحَانَ اللَّهِ عَمَّا يُشْرِكُونَ
اللَّهُ أَكْبَرُ عَمَّا يُشْرِكُونَ

بسم الله الرحمن الرحيم

{قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ}

صدق الله العظيم

سورة البقرة الآية (32)

عن أبي هريرة قال:

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : {مَنْ سَلَكَ طَرِيقًا يَلْتَمِسُ فِيهِ عِلْمًا، سَهَّلَ اللَّهُ لَهُ بِهِ طَرِيقًا إِلَى الْجَنَّةِ، وَإِنَّ

المَلَائِكَةَ تَضَعُ أَجْنِحَتَهَا رِضًا لِطَالِبِ الْعِلْمِ}

-رواه أبو داود و الترمذي-

شكر وتقدير

إن هذا العمل ما كان ليرى النور لولا فضل الله و عونه فلك اللهم الحمد وحده لا شريك لك

وبعد

ولو أنني أتيت كل بلادة
وأفنيك بحر النطق في النخه والنذر
لما كنت بعد القول إلا مقصرا
ومعتزفا بالعجز عن واجب الشكر

أتقدم بخالص الشكر و وافر الإمتنان إلى الأستاذ عاشور نصرالدين الذي شرفني بالإشراف على رسالة الماجستير،
وأقف وقفة الممتن لفضله و لما خصني به من وافر معرفته أثناء إعداد هذا العمل.

كما لا أنسى الوالدين الغاليين اللذان تعبوا في تربيتي و السهر علي للوصول إلى هذه المرحلة ، و أسأل الله أن يقدرني
الله أن أرد لهم ولو القليل لكل هؤلاء جزاكم الله عني بكل خير يحبه ويرضاه.

مقدمة

مقدمة

ارتبط وجود الدولة منذ القديم بتطور الفكر الإنساني، وسعيه على مر التاريخ للبحث عن النظام والأمن وتحقيق النفع العام، ففي البداية كانت الدولة مجرد جهاز إداري مركز هدفه الأمن والدفاع، ثم تحولت إلى كيان مبني على نظريات وقواعد وأسس وقوانين متعلقة بالتنظيم والتسيير والتوجيه لكل ماله علاقة بالفرد والمجتمع، ورغم تنوع وتعدد وتشابك وتطور نشاط الدولة عبر التاريخ وتزايد وظائف الدولة، إلا أنها كانت تسعى وراء إشباع الحاجات العامة المختلفة التي تنشأ وتتزايد دائما، مما أفرز توسع في دائرة نشاطاتها وتدخلاتها، لهذا ابتكرت عديد الآليات لتنفيذ سياساتها العامة المختلفة، أهم هذه الوسائل والآليات المرفق العام، هذا الأخير ارتبط ظهوره بتطور وتزايد وظائف الدولة، وأصبح وسيلة لتنفيذ سياساتها العامة المختلفة، كما ارتبط نجاح هذه السياسات بمدى حسن تسيير المرفق العام، وهكذا كان المرفق العام ملازما لتطور الدولة هدفه الجوهري والرئيسي خدمة المصلحة العامة للإفراد، وأصبح محيط الإدارة والمرفق العام يعرف تطورا متسارعا على مستوى متطلبات وحاجيات المواطنين مواكبا بذلك تطور الحياة التي أفرزت مشكلات في شتى الميادين في ظل كثرة طلبات المواطنين حيث أصبحوا أكثر من أي وقت مضى في طلب خدمات ملحة و متزايدة وذات جودة عالية و قريبة منهم، حيث بات تحديث وعصرنة المرفق العام انشغالا مشتركا للعديد من دول العالم وتعد الجزائر من بين الدول التي تسعى لتحديث وعصرنة قطاعاتها العمومية.

وأصبح لزاما على الدولة ترقية المرافق العامة التي تعيش معظمها على غرار مؤسسات الخدمات العمومية وضعا كارثيا يتميز بالتخلف و رداءة الخدمات العمومية، بسبب تدني فعاليتها وعجزها عن تلبية مطالب المجتمع مما أفرز علاقة متأزمة بين المواطن وهذه المصالح، وهو ما جعل النخبة الحاكمة تحاول تدارك الوضع بضرورة تحسين ذلك، حيث

تمت ترجمة ذلك من خلال الشروع في إصلاح هذه المرافق العمومية من خلال ترقيةها التي يراد بها تلبية حاجيات المواطن والعمل على إعداد البرامج اللازمة لتوفير أجود الخدمات.

أسباب اختيار الموضوع:

من أهم الأسباب التي دفعتني لاختيار هذا الموضوع نذكر:

أسباب ذاتية:

أن موضوع المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر يدخل ضمن مواضيع القانون الإداري الذي يدخل ضمن تخصصنا في الماستر، كما أن موضوع المرفق العام والخدمة العمومية له علاقة بنا نحن أصحاب هذه الدراسة، لان احدنا موظف في الإدارة والآخر مواطن، وكون هذا الموضوع في تطور مستمر مما يتطلب تحيين الدراسات حوله للوصول إلى نتائج جديدة لم تتوصل إليها الدراسات السابقة أو توصلت إليها وبقيّة غامضة .

أسباب موضوعية :

التي تتجلى في كون الموضوع هو موضوع حيوي ومهم نظرا للدور الذي يلعبه في تلبية حاجات المواطنين بالإضافة إلى غياب دراسات شاملة للموضوع حيث أن اغلب الدراسات لا تعتمد على معطيات حديثة ما دفعنا إلى دمج أهم العناصر التي لم يسبق تناولها في هذا الموضوع .

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في محاولة إعطاء صورة واضحة للأساليب المستحدثة من قبل الدولة الجزائرية في تهيئة المرافق العامة وتحسين الخدمة العمومية وإبراز ما تم تحقيقه وما يراد تحقيقه كأفاق مستقبلية.

أهداف الدراسة:

نهدف من خلال هذا البحث إلى إعطاء صورة واضحة للتعريف بالمرافق العامة والخدمات العمومية التي تقدمها ومعرفة الآليات التي استحدثتها الدولة الجزائرية لتطوير مرافقها وتهيئتها وتحسين خدماتها ومدى فاعلية ذلك وانعكاسه على المستوى المحلي والوطني، وتوضيح العراقيل التي تواجه الدولة في تطوير وترقية مرافقها وتحسين خدماتها، ومحاولة إعطاء اقتراحات وحلول التي تساعد الدولة على مواجهة التحديات التي تواجهها في الوصول إلى خدمات ذات جودة وفعالية عالية من شأنها كسب ثقة ورضا المواطن وتحسين علاقتها معه.

منهج الدراسة:

المنهج المعتمد عليه في هذه الدراسة هو المنهج التحليلي وذلك بالرجوع الى المراجع الخاصة بموضوع دراستنا اثر تحسين الخدمة العمومية على المواطن، حيث قمنا بتحليل دور الدولة في النهوض بمرافقها وتحسين خدماتها والسبل التي لجأت إليها من اجل تحسين علاقة الإدارة بالمواطن وكسب رضاه وثقته، كما لم نغفل المناهج الاخرى التي استعنا كالمنهج الوصفي الذي استعملناه في وصف المرفق العام والخدمة العمومية.

الدراسات السابقة :

نظرا لأهمية هذا الموضوع وحيويته من خلال بحثي واطلاعي على الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع قد وجدت دراسات سابقة عالجتة ولكن لم تكن بصورة شاملة من حيث مختلف عناصره ونذكر منها :

*ظريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودة حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012/2011 .

* ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2008/2007.

* وسفي كريمة، الإدارة ودولة القانون في الجزائر، مذكرة من اجل الحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007/2006.

الإشكالية:

ما مدى نجاح المرفق العام في تقديم خدمة عمومية تلبي تطلعات المواطنين في ظل الإصلاحات الإدارية المختلفة المتخذة في هذا الشأن وكذا التطورات التكنولوجية الراهنة ؟

تقسيم الموضوع:

قمنا بتقسيم الموضوع إلى فصلين وهما: تطرقنا في الفصل الأول إلى واقع الخدمة العمومية في الجزائر وقمنا بتقسيمه إلى بحثين وهما تناولنا في المبحث الأول المرفق العام وفي المبحث الثاني الخدمة العمومية.

أما الفصل الثاني تطرقنا فيه إلى آليات الخدمة العمومية وتناولنا فيه بحثين وهما: تناولنا في المبحث الأول: الوسائل والتدابير الجديدة لتحسين الخدمة العمومية، و المبحث الثاني: التوجه نحو الإدارة الإلكترونية.

الفصل الأول

المبحث الأول: المرفق العام

المطلب الأول: مفهوم المرفق العام

المطلب الثاني: أنواع المرافق العمومية

المطلب الثالث: القواعد القانونية العامة في تنظيم المرفق العام

المطلب الرابع: المرفق العام

المبحث الثاني: مفهوم الخدمة العمومية

المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية و تحديد معاييرها.

المطلب الثاني المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية.

المطلب الثالث: أزمة الخدمة العمومية والمرافق العامة.

تمهيد:

إن العلاقة التي تربط الدولة بمواطنيها هو تقديم خدمات عمومية، وهذه الأخيرة قد يعجز المواطن عن توفيرها بنفسه ودون تدخل الدولة في ذلك لقلّة إمكانياته المادية أو لتعلق هذه الخدمات بالجانب السيادي للدولة، وتتخذ أغلبية الخدمات العمومية التي تقوم الدولة بأدائها صورة المرفق العام، والذي يعتبر صورة من صور تدخل الدولة في حياة الأفراد، ويظهر ذلك من خلال الخدمات العمومية التي يقدمها بغية تحقيق النفع والمصلحة العامة للمواطنين والتي هي الغرض الأساسي لوجوده .

ومن خلال ما سبق ذكره ارتأينا إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين حيث سنتناول في

المبحث الأول: المرفق العام.

المبحث الثاني: مفهوم الخدمة العمومية.

المبحث الأول: المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، فهو يتخذ كافة السبل لكسب ود المواطنين وإشباع حاجياتهم العامة، وإلى جانب المصلحة العامة يهدف المرفق العام كذلك إلى تحقيق التنمية والنهوض بالدول .

وعليه سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى:

المطلب الأول: مفهوم المرفق العام.

المطلب ثاني : أنواع المرافق العمومية.

المطلب الثالث:القواعد القانونية العامة في تنظيم المرفق العام.

المطلب الأول: مفهوم المرفق العام

ل للوصول إلى مفهوم المرفق العام تطرقنا إلى:

الفرع الأول:تعريف المرفق العام.

الفرع الثاني: عناصر المرفق العام.

الفرع الأول: تعريف المرفق العام

ويقصد بالمرفق لغتا وهو ما ينتفع به أو يستعان به، ويقال مرفق أو مرفقا أو مرتفقا كما جاء في القرآن الكريم .

إما اصطلاحا فقد عرف الفقه المرفق العام عدة تعريفات اختلفت باختلاف المدرسة ووجهات نظر، فقد عرفها :

الفرنسي موريس "هوريو" بأنه "منظمة عامة تباشر من طرف السلطات اختصاصات التي تكفل القيام بتقديم خدمة للجمهور على نحو مستمر"¹.

أما الفقيه "ليون دوجي" فقد عرف المرفق العام بأنه "كل نشاط يجب إن يكفله وينظمه الحكام لان الاضطلاع بأمر هذا النشاط لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماع ولا يمكن تحقيقه إلا عن طريق السلطة الحاكمة التي تحقق المنفعة العامة"²، هذه التعاريف بالنسبة للفقهاء وعلماء الغرب أما عند العرب فقد عرفه "الدكتور محمود حافظ" على أنه "مشروع ذو نفع عام يهيمن عليه الحكم، أي تتولى السلطة العامة إدارته مباشرة أو بطريق غير مباشر"³.

أما الأستاذ "سليمان الطماوي" فقد عرفه "مشروع يعمل بانتظام تحت إشراف السلطة العمومية قصد تقديم خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام معين"⁴.

وعرفته الدكتورة "سعاد الشرقاوي" بأنه "نشاط تمارسه جماعة عامة بهدف إشباع حاجة من الحاجات التي تحقق الصالح العام"⁵.

فقد اجمع العلماء والفقهاء على إن المرفق العام يهدف إلى تحقيق النفع والمصلحة العامة التي هي السبب الأساسي لإنشائه .

¹- عبد الوهاب برتيمة، المرفق العمومي ورهاناته كأداة لخدمة المواطن، دراسة قانونية، وعملية، بطاقة المشاركة في الملتقى الدولي الأول الموسم ب، عنوان المداخلة مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الإضراب، جامعة الجبالي بو نعامة خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية، ص 11 .

²-محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق القاهرة، 1963/1964، ص 18 .

³- محمود حافظ، نظرية المرفق العام، نفس المرجع، ص 18-19.

⁴-محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، الطبعة 10، القاهرة 1979، ص 25

⁵-شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، أقيمت على طلبة السنة ثانية، كلية الحقوق العلوم السياسية، قسم الحقوق، السداسي الأول، جامعة محمد لمين دباغين 2 سطيف، 2019/2020، ص 12 .

ومن خلال ما سبق ذكره يمكننا القول إن المرفق العام هو "الوسيلة التي تتخذها الدولة من اجل تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجيات المواطنين كالتعليم والصحة...، وبالتالي تحسين علاقتها مع المواطنين، كما تسعى الدولة من خلال المرفق العام النهوض بالدولة وتحقيق التنمية. ويتضح من التعريفات السابقة إن هناك من عرف المرفق العام على أساس المعيار العضوي (الفرع الأول) وهناك من عرفه على أساس المعيار الموضوعي (الفرع الثاني) .

أولاً: المدلول العضوي للمرفق العام :

يعرف المرفق العام استناداً إلى المعيار العضوي على انه جهاز أو مؤسسة أو هيئة عامة أي الجهاز الذي يسير الشؤون والحاجات العامة، ويقصد بهذا المفهوم الإدارة العمومية بشكل عام أو أي مؤسسة إدارية معينة تهدف إلى النفع العام عن طريق إشباع الحاجة العامة أو أداء خدمة معينة سواء كانت هذه الحاجة أو الخدمة مادية كتوفير سلع التموينية أو معنوية كالتعليم.⁶ لذا قيل انه يشترط لاعتبار نشاط معين مرفقاً معيناً أن يتولاه شخصاً معنوياً عاماً بهدف تحقيق المرفق العام أيضاً صورة من صور النشاط الإداري، ونجد من أنصار هذا الاتجاه الفقيه "هوريو" الذي يرى "إن المرفق العام هو منظمة organisation تجمع مجموعة من العناصر البشرية المادية والمالية القانونية، لهذا يقر المرفق العام وسيلة من الوسائل التي تلجأ إليها السلطات الإدارية لإشباع حاجة جماعية بصورة منظمة"⁷. ويتفق الفقيه "رولاند" مع الفقيه "هوريو" في إن المرفق العام هو المشروع الذي تتولاه السلطات الإدارية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة و تستهدف منه تقديم الخدمات العامة إلى الأفراد.⁸

⁶- شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، المرجع نفسه، ص 12 .

⁷ -إسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصيص في المرافق العامة، العراق، مجلة جامعة بابل، 2007، ص168، ص169

⁸ -إسماعيل صعصاع، فكرة التخصيص في المرافق العامة، المرجع نفسه، ص169

ومن خلال ما سبق ذكره يمكننا القول إن المدلول العضوي للمرفق العام هو أن تقوم الدولة بإنشاء المرافق العمومية وتنظيمها وتوجيهها أو تشرف عليها، مع ممارسة الرقابة في حال أوكلت إدارة هذا المشروع إلى احد الأشخاص المعنوية الخاصة بما يحقق مقتضيات المصلحة العمومية . ويمكن القول أيضا انه كل مشروع أو نشاط يدار من طرف أجهزة مادية وبشرية وفنية أو يديره شخص معنوي عام بنفسه أو تحت إشرافه من اجل تحقيق مصلحة عامة ويخضع لقواعد القانون الإداري .

كما يمكننا القول انه مجموعة بشرية تتولى مهمة التخطيط والتوجيه والتنسيق والإشراف والتنفيذ بغية تحقيق المصلحة العامة وتلبية حاجيات المواطنين .

ثانيا: المدلول الموضوعي للمرفق العام :

بالاستناد للمعيار المادي، فان المرافق العامة تمثل ذلك النشاط او العمل الذي تقوم به الأجهزة العمومية، وكذلك أجهزة أخرى تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة وبهذا المعنى فان المرفق هو النشاط الذي تقوم به الأجهزة العمومية بهدف تحقيق المصلحة العامة⁹.

وقد أشار احمد محيو بقوله "إن مفهوم المرفق العام ليس ولا يمكن إن يكون مفهوما قانونيا مجردا وحياديا، وليس له معنى في ضوء محتواه والغايات الاقتصادية والاجتماعية التي أسندت له والتي يجب تحديدها مسبقا قبل إعداد النظام القانوني للمرفق، وتعيين الجهة لإحداث هذا المرفق أو ذلك"¹⁰.

أما الدكتور عوابدي فقد عرفه بأنه "كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة"¹¹.

⁹ -علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2010، الجزائر، ص9.

¹⁰ -احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد اعراب صاصيلا، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1996، ص18.

¹¹ -عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص79.

ونستنتج من خلال التعاريف السابقة أن المدلول الموضوعي للمرفق العام هو " النشاط الذي يقوم به أشخاص القانون العام بغية تحقيق المصلحة وتلبية حاجيات المواطنين مستغلة في ذلك الوسائل المادية والقانونية .

وننوه في الأخير إلى أن المشرع الجزائري لم يخرج عن هذين المدلولين السابقين (العضوي والموضوعي) لتحديد مفهوم المرفق العام، وان إنشاء المرفق العام يعود لأشخاص القانون العام (الوزراء ، الجهات المركزية ، الولاية ، البلدية).

ويمكن استنتاج التعريف التالي للمرفق العام من خلال النصوص القانونية التي جاءت لتنظيم المرفق العام في الجزائر وذلك بان المرفق العام هو نشاط تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها بهدف تحقيق المصلحة العامة ، خاضعا في ذلك إلى قواعد القانون العام¹².

الفرع الثاني: عناصر المرفق العام

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص أربعة عناصر يقوم عليها المرفق العام، وعليه سوف نتطرق لها في أربعة فروع، وهي :

-أولا: المرفق العام مشروع أو تنظيم عام.

-ثانيا: عنصر تحقيق النفع العام.

-ثالثا: عنصر ارتباط المرفق بالسلطة العامة.

-رابعا: عنصر خضوع المرفق العام لنظام قانوني استثنائي ومتميز .

أولا : المرفق العام مشروع أو تنظيم عام

المرفق العام عبارة عن مشروع أي نشاط منظم تمارسه مجموعة من الأفراد مستعينة بذلك بوسائل مادية وفنية وقانونية لتحقيق غرض معين¹³.

¹²-ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، ص150.

¹³-عصام علي الدبس، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الاردن، سنة 2014، ص240.

وبناء على ذلك فإن المشروع يتضمن ثلاثة عناصر تتمثل في :

- مجموعة من الأفراد تقوم بمهمة توجيه النشاط وتنظيمه وتنفيذه.
- يكون الهدف من هذا النشاط تحقيق هدف معين.
- يستعين القائمين على المشروع بعدة وسائل تتمثل في الوسائل القانونية والمادية والفنية .

تجدر الإشارة هنا أن الهدف المراد تحقيقه يختلف من مشروع إلى آخر¹⁴.

وبالتالي يقتضي وجود أي مرفق عام إقامة تنسيق وتنظيم بين مختلف مكوناته المختلفة البشرية والمادية بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجات العامة، وذلك من خلال إحداث أجهزة دائمة به مثل مدير، مجلس، إدارة اللجان...¹⁵.

من خلال ما سبق يتضح لنا أهمية وجود مشروع أي نشاط منظم او تنظيم عام يستطيع من خلاله القائمين عليه تقديم الخدمة العمومية المطلوبة وذلك حتى يمكننا القول إننا أمام مرفق من مرافق الدولة والتي تستهدف تحقيق النفع العام.

ثانياً: عنصر تحقيق النفع العام

إن الهدف الأساسي لوجود المرفق هو تحقيق المصلحة العامة، عن طريق إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية الآنية والمستقبلية لأفراد المجتمع، وذلك في نطاق السياسة العامة المرسومة والمحددة في المواثيق ومصادر النظام القانوني الساري المفعول في الدولة¹⁶.

كما عرفها الأستاذ سليمان الطماوي على أنها "الخدمة التي تكون على قدر الأهمية، وإلا تركت للأفراد"¹⁷.

¹⁴ - عصام علي الدبس، نفس المرجع، ص 240.

¹⁵ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 208 .

¹⁶ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص 264 .

¹⁷ - عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع سابق، ص 60 .

إن المصلحة العامة التي يسعى المرفق العام إلى تحقيقها تقرها وتحميها القوانين وتكرسها مؤسسات الدولة دائما وهي مخططة ومدروسة تحكمها شروط ومبادئ وتنفذها الأجهزة الإدارية. المصلحة العامة هي علة وجود المرفق العمومي وسبب إنشائه فلا يمكن إن يقوم هذا الأخير إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة ينبغي تأمينها للأفراد والمتفق عليه وان المرفق العام يحقق المصلحة المرتبط بشخص عام، ويخضع لنظام قانوني غير مألوف للقانون العادي المطبق على الأفراد، كما إن هذه المصلحة العامة تضمن وتؤمن إما من طرف أشخاص القانون العام أو أشخاص من القانون الخاص¹⁸.

ومن خلال ما سبق يمكن القول إن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية بل وحتى المؤسسات التي تسيرها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الاقتصادية إنما تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، والتي هي الغرض الأساسي والسبب لإنشاء الدولة للمرافق العمومية.

ثالثا: ارتباط المرفق العام بالسلطة العامة

يهدف المرفق العام من خلال تقديمه للخدمات العمومية إلى تحقيق النفع العام، ولكن هذا الهدف قد يتشابه مع أهداف المرافق الخاصة كالمدارس الخاصة، فكلاهما يهدفان إلى تحقيق المصلحة العامة وتقديم خدمة للجمهور، لكن الشيء الذي قد يميزهما هو خضوع المرافق العامة للسلطة الدولة أو احد أشخاص القانون العام أو الأشخاص العامة الإدارية. فالمرفق العام يخضع للسلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية وهذا ما يميزه عن المشروعات الخاصة .

إذ ما يميز المرافق العامة أن تكون خاضعة في إدارتها للسلطة الحاكمة (الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية العامة)، فالدولة هي التي تضع التنظيم الخاص بالمرافق وتبين أقسامه وفروعه وتعين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط والأشخاص¹⁹، وتحرص على سير المرفق العام كما

¹⁸ - مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى بيروت لبنان، 2009، ص 26 .

¹⁹ - حسين طاهري، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007، ص 82.

تحرص على تقديم خدمات عامة تلبية حاجيات المواطن، وتعمل دائما لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وتحسين الخدمات العامة تلبية لمتطلبات المواطن.

رابعا: خضوع المرفق العام لنظام قانوني استثنائي ومتميز

إن المرفق الذي رصد لتحقيق المصلحة العامة وأنشأته الدولة وتولت هي إدارته مباشرة أو عهدت به إلى احد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية إنما يحكمه نظام قانوني خاص، وما اجمع عليه الفقهاء إن هذا النظام يختلف من مرفق إلى آخر حسب طبيعته²⁰.

وقد اختلف الفقه حول هذا العنصر حيث يرى جانب من الفقهاء أن خضوع المرفق للقانون الإداري هو ركن من أركان المرفق العام، في حين يرى الجانب الآخر من الفقه بأن خضوع المرفق العام للقانون الإداري ليس إلا نتيجة اعتباره مرفقا عاما لا ركنا أو شرطا لقيام المرفق العام ولكل حججه²¹.

أما في القانون الجزائري فان أي مرفق ينشأ لتحقيق المصلحة العامة يعرف بأنه "مجموعة من القواعد والأحكام والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المرافق الخاصة بصفة خاصة".

المطلب الثاني: أنواع المرافق العمومية

تنقسم المرافق العامة إلى عدة تقسيمات وأنواع وفق الزاوية التي ينظر منها، فقد قمنا بتقسيمها إلى:

الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها.

الفرع الثاني: تقسيمات المرافق بحسب نطاقها الإقليمي.

الفرع الثالث: مرافق العامة وفق الالتزام بإنشائها.

الفرع الرابع: تقسيم المرافق العامة من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية.

²⁰ - جورج فيدال، بيارد لفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، د- ط، بيروت، 2001، ص82.

²¹ - مصباح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2012 ص324 .

الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها

ويمكن تقسيمها من حيث هذه الزاوية إلى مرافق إدارية وأخرى اقتصادية وأخرى مهنية وأخرى اجتماعية.

أولاً: المرافق الإدارية

يقصد بها المرافق التي تؤدي الخدمات المرفقية التقليدية، وقد لازمت الدولة منذ زمن طويل وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء والصحة والتعليم.

وعادة ما تتسم هذي المرافق بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وان لا تعهد بها للأفراد، ولما في ذلك من خطورة كبيرة²².

ورغم قدم هذا النوع من المرافق العامة إلا أن الباحثين في الموضوع لم يهتدوا لوضع معيار دقيق يمكن توظيفه والاعتماد عليه لمعرفة هذا النوع من المرافق²³.

وعرفها فديلو بادير بأنها "تلك المرافق التي تعتبر مرافق صناعية أو تجارية أو مهنية" وعرفها الدكتور فؤاد مهنا بأنها " المرافق التي يكون نشاطها إداريا وتخضع في تنظيمها وفي مباشرة نشاطها للقانون الإداري وتستخدم وسائل القانون العام"²⁴.

المرافق العمومية في غالبيتها تتميز بان الأفراد لا يستهويهم نشاطها فلا يمكن التصور أن يبادر الأفراد لإنشاء مرفق الأمن أو القضاء، فهذا النوع من النشاط دون غيره يجب أن يلحق بالدولة ويدعم ماليا من قبلها ويسير أيضا من جانبها بصفة مباشرة، ولا يمكن للدولة أن ترفع يدها عن هذا النوع من النشاطات لأنها تدخل ضمن وظيفتها الطبيعية أو واجباتها تجاه الأفراد²⁵.

22 - سمير بوعيسى، أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، العدد 5، ديسمبر 2017، ص 28.

23 - سمير بوعيسى، أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر، نفس المرجع، ص 28 .

24 - محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، السلطة الإدارية، الجزء الأول، القاهرة، 1956، ص 263 .

25 - سمير بوعيسى، أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر، المرجع سابق، ص 28

ثانيا: المرافق الاقتصادية

وهي مرافق حديثة النشأة نسبيا تسبب فيها التطور الاقتصادي وظهور الفكر الاشتراكي، مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معقدة للأفراد ومثال هذا النوع من المرافق المؤسسات الصناعية والمؤسسات التجارية²⁶.

وقد اثبت ميدانيا أن المرافق الإدارية تتسم بالبطيء في عملها وإجراءاتها معقدة وتتميز بالمماطلة، هذه الآليات لا تساعد المرافق الاقتصادية التي تحتاج إلى أن تتحرر أكثر وتخضع لإجراءات يسيرة يفرضها مبدأ المنافسة ويتجه الرأي الحديث في القانون الإداري إلى ضرورة تحرير المرافق الصناعية من قيود القانون العام²⁷.

ثالثا: المرافق العامة المهنية أو النقابية

هي تلك المرافق التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والمادي . هي الأشخاص المرفقية التي يكون موضوعها رقابة أو توجيه النشاط المهني وقد منح لها القانون بعض الحقوق وامتيازات السلطة العامة بهدف تنظيم المهنة ورعاية مصالح أعضائها²⁸ . ومثال هذه النقابات في الجزائر نقابة المحامين التي يحكمها القانون رقم 91-04.

رابعا: المرافق الاجتماعية

ويقصد بها تلك المرافق التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور مثل مراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد، ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص، كما تمثل منازعاتها أمام القضاء الإداري وأحيانا أمام القضاء العادي.

²⁶ - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع سابق ، ص389.

²⁷ - سمير بوعيسى، أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر، المرجع سابق، ص30.

²⁸ - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع سابق ، ص389.

غير أن تطور النظرة لمؤسسات الضمان الاجتماعي وبروز فكرة الأقساط التي يلزم بدفعها المنتفعين من خدمات المرفق جعلت القضاء الإداري يتردد في كثير من الأحيان في تولي الفصل في منازعات هذا النوع من المرافق²⁹.

الفرع الثاني: تقسيمات المرافق بحسب نطاقها الإقليمي

تنقسم إلى مرافق وطنية مركزية وأخرى مرافق عامة محلية:

أولا : المرافق العامة الوطنية

وهي المرافق العامة المركزية التي يشمل نشاطها كافة إقليم الدولة ويكون مقر أغليبتها في العاصمة، فهي تتولى إشراف وتوجيه المرافق العامة المحلية وقد تقوم بتقديم خدمات للمواطنين كمرافق الدفاع الوطني، والأمن والقضاء والجمارك والبريد والسكك الحديدية، وتخضع المرافق العامة الوطنية للإدارة المركزية كالوزراء أو ممثليهم ضمنا لسير هذه المرافق وتحقيق المساواة في توزيع خدماتها.

ثانيا: المرافق العامة المحلية

ويقصد بها المرافق الموجودة على المستوى المحلي والتي يغطي نشاطها إقليم معين كالولاية أو الدائرة أو البلدية، تسهر على تقديم خدمات عامة للمواطنين بصورة ترضيهم وقد يتم إنشاؤها من طرف الدولة (الجهات المركزية في الدولة) أو الولاية أو البلدية، ويعهد إدارتها إلى الوحدات المحلية وتهدف إلى إشباع حاجات الجمهور المحلية كمرفق النقل وتوزيع المياه والكهرباء والغاز وغيرها من المرافق المحلية...

²⁹ - بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة

محمد خيضر بسكرة، 2015/2014، ص 16.

الفرع الثالث: مرافق العامة وفق الالتزام بإنشائها

تنقسم المرافق العامة وفق الالتزام بإنشائها إلى مرافق اختيارية وأخرى إجبارية.

أولاً: المرافق العامة الاختيارية

الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشائها بشكل اختياري من جانب الدولة وتملك الإدارة السلطة التقديرية الواسعة في اختيار وقت ومكان إنشاء هذه المرافق وخدماتها أو النشاطات التي يمارسها وأساليب إدارتها.

ومن ثم لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة كما لا يملكون الوسائل القانونية التي يمكنهم حملها على إنشائها أو مقضاتها على عدم إنشائها³⁰.

ولقد اخذ المشرع الجزائري بهذا النوع من المرافق العامة كما هو الحال بالنسبة لمعظم المرافق والأنشطة المحلية وفقاً لقانون البلدية 11-10³¹ في المواد من 107 إلى 124 منه، وقانون الولاية رقم 07-12³² من المواد 80 إلى 101 منه.

ثانياً: المرافق العامة الإجبارية

إذا كان الأصل في المرافق العامة أن يتم إنشائها بشكل اختياري فإن الإدارة تكون ملزمة بإنشائها عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أخرى ومثال ذلك: إنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة. قد تلتزم السلطة التنفيذية بإنشاء المرفق العام بناء على نصوص تشريعية صريحة سواء أوردت في الدستور أو في القانون، فالنصوص الواردة في قوانين الجهات التي تضع على عاتقها القيام بإنشاء وإدارة تلك المرافق يجعل السلطة المركزية الحق في ممارسة اختصاصات الوصاية الإدارية على

³⁰ -مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الثانية، لبنان، سنة 2013، ص 142.

³¹ -القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية 37، العدد الصادر في 03 يونيو 2011.

³² - القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية 12، العدد 12، الصادر في 03 يونيو 29 فبراير 2012.

هذه الجهات وكذلك حق الأفراد في الالتجاء إلى القضاء إذا رفضت الإدارة إنشاء المرفق للمطالبة بالتعويض عما يلحق الأفراد من أضرار³³.

الفرع الرابع: تقسيم المرافق العامة من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية وتنقسم بدورها إلى:

أولاً: المرافق العامة التي تدار بواسطة هيئة متمتعة بالشخصية المعنوية

يرى المشرع ان المرافق الواجب إنجازها وإنشاؤها تتطلب قدر من الاستقلالية وجانب من الذاتية من اجل تحقيق أهدافها وعلى هذا الأساس يتمتع المرفق بالشخصية المعنوية التي تترتب عنها جملة من النتائج أهمها الذمة المالية تكون مستقلة عن مالية الدولة، وبالتالي يتحمل نفقاته وأرباحه وخسائره ويتحمل كافة المسؤوليات القانونية، ومن أمثلة هذه المرافق البنك المركزي الجزائري³⁴.

ثانياً: المرافق العامة التي تدار بواسطة هيئات ليس لها شخصية معنوية

ويقصد بها تلك التي تحتفظ الدولة بإدارتها بنفسها نظراً لأهميتها وحيويتها بالنسبة للمنتفعين، ومثال ذلك مرافق التعليم والصحة والقضاء... الخ، فهي تتبع احد أشخاص القانون العام وبذلك لا تتمتع هذه المرافق بالشخصية المعنوية.

ويمكن القول أن كل المرافق العمومية باختلاف أنواعها ونشاطاتها أنشأت ووجدت لتقديم خدمات عامة للجمهور وإشباع حاجيات العامة، والسهر على استمرار هذه الخدمات وتوزيعها بالمساواة بين المنتفعين، فالمصلحة العامة هي الغرض الرئيسي من إنشائها.

³³ - قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث و تحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة لنيل متطلبات شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسكرة، 2015/2014، ص 119 .

³⁴ - عتيقة بلجيل، الإضراب في المرافق العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004/2003، ص 42 .

المطلب الثالث: القواعد القانونية العامة في تنظيم المرفق العام

تجدر الإشارة أنه يصعب إيجاد قانون واحد يحكم المرفق العام، وذلك كون ما قد يصلح من القواعد لتسيير مرفق ما لا يصلح لمرفق آخر، حيث أن مرفق القضاء يتميز بطبيعة نشاط مختلفة، تفرض عليه خاصية الحياد، العدل والمساواة، وهو ما يستلزم بالتبعية أن يتمتع هذا الأخير في أداء مهامه بالاستقلال التام وعدم الخضوع لأي جهة أو سلطة من شأنها أن تحد من هذا الاستقلال³⁵.

لذلك عمدت غالبية الأنظمة المعاصرة إلى تخصيص قواعد تحكم كل نشاط لوحده، وهو ما عمل به المشرع الجزائري حيث خص كل قطاع بقانونه الأساسي، فلجامعة قانونها، وهذا خلافا لمرافق أخرى تقتضي طبيعة نشاطها أن لا تستقل في أداء عملها بذات الصورة التي ألفناها في عمل مرفق القضاء.

مرفق الدفاع مثلا طبيعة عمله تفرض توحيد مصدر قيادته وأوامره وربطه أكثر بجهات قيادية معينة، وما قيل عن مرفق القضاء والأمن يقال عن سائر المرافق الأخرى كمرفق التعليم والبريد والصحة³⁶.

حتى أنه نجم عن صدور قانون الوظيفة العامة الجديد صدور أكثر من 80 مرسوما منظما لقطاعات مختلفة وإذا كان الأصل هو عدم إمكانية وضع قانون واحد جامع مانع يحكم سائر المرافق وكل النشاطات والقطاعات، إلا أن ذلك لا يمنع أن تتحد المرافق جميعها في قواعد أساسية وأحكام عامة تجد تطبيقها في شتى ميادين النشاط³⁷.

³⁵ - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون عام، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 314.

³⁶ - تياب نادية، مرجع سابق، ص 314/315.

³⁷ - تياب نادية، نفس المرجع، ص 314/315.

حتى أنه نجم عن صدور قانون الوظيفة العامة الجديد صدور أكثر من 80 مرسوما منظما لقطاعات مختلفة وإذا كان الأصل هو عدم إمكانية وضع قانون واحد جامع مانع يحكم سائر المرافق وكل النشاطات والقطاعات.

ومن هنا جاز لنا القول أنه إذا كان يتعذر سن قانون عام يحكم كل المرافق، فإنه بالإمكان سن قانون مصغر تسري قواعده على جميع المرافق، وهذا ما اصطلح عليه فقها بقانون المرافق المتمثل في المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة، وتقتضي دراسة النظام القانوني للمرافق التطرق لقواعد إنشاء المرافق والمبادئ الأساسية التي تحكمها وكذا طرق وقواعد سيرها، نفصل ذلك فيما يلي:

الفرع الأول: النظام القانوني للمرافق العامة

سبق البيان أن أهمية المرافق وتعددتها مسألة تخضع معالجتها للنظام السياسي السائد في الدولة. فنطاق تدخل الدولة وقيامها بممارسة بعض النشاطات وسيطرتها على ميادين محددة دون غيرها، أمر لا يمكن التطرق إليه بعيدا عن فلسفة الدولة وخطتها ومنهجها السياسي، فللمرافق الاقتصادية مكانة بارزة في ظل الفكر والنظام الاشتراكي، ولا تحتل ذات الموقع في ظل الفلسفة الليبرالية³⁸.

لما اختلف الموقع والأهمية وجب أن تختلف قواعد إنشاء المرفق، وثمة مسائل أخرى تتحكم في قواعد الإنشاء والإلغاء وهي العلاقة داخل الدولة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومجال

³⁸ - حسين الدوري، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، ندوة القضاء الإداري، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الدار البيضاء، المغرب المنعقدة بين 18 و22 جوان 2007، ص18.

تدخل ونشاط كل منهما، فإذا كان دستور الدولة قد قطع بأن إنشاء مرافق ما، بالنظر لأهميتها يعود للسلطة التشريعية، فإن هذا النوع من المرفق ينشأ بنص تشريعي³⁹.

إذا كان الدستور عند استعراضه لصلاحيات السلطة التنفيذية قد حكم بأنه يعود إليها إنشاء بعض المرافق فإن قاعدة إنشاء المرفق تكون بموجب نص تنظيمي .

بالرجوع للأمر 71 / 74 المشار إليه وتحديدا لنص المادة 5 منه نجدها قد جاء فيها " تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب قانون" فمن هذا النص يتضح أن المشرع ربط بين أداة الإنشاء (نص تشريعي أو تنظيمي)⁴⁰ .

قد بين المشرع أهمية المرفق فإن كان يحتل مكانة بارزة ونشاطه سيعود بالنفع العام على مجموع الإقليم دون أن يخص جزءا معينا منه، فإن إحداثه يتم بموجب نص تشريعي، وإن ثبت خلاف ذلك تعين إحداثه بموجب نص تنظيمي.

ولو وقفنا عند دستور 1976 وتحديدا عن نص مادته 151 والتي نظمت صلاحية المجلس الشعبي الوطني لوجدناها تخلو من الإشارة إلى صلاحيات المجلس في إنشاء المؤسسات العامة، بينما نجد ذات النص تقريبا موجود في دستور 1989 المادة 115 منها مما يفهم منه أن الأصل في إنشاء المؤسسات يعود للسلطة التنفيذية⁴¹.

³⁹ - بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد الأول والثاني يناير، جوان 2016، ص178.

3- الامر رقم 74/71 المؤرخ في 28 رمضان عام 1391 الموافق ل16نوفمبر 1971، المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، الجريدة الرسمية عدد101، الصادرة في 13ديسمبر 1971.

⁴¹-المادة 151من دستور 1976، الصادر بموجب أمر رقم 97/76مؤرخ في 30ذي القعدة عام 1396 الموافق ل 24/11/1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد94، مؤرخ في 24 نوفمبر 1976.

و ترتيبا على ذلك فقد تم إنشاء العديد من المرافق العامة عن طريق مراسيم وأوامر هذا على الصعيد الوطني، أما على المستوى المحلي فإن الجماعات المحلية تقوم بإنشاء المرافق العامة حسب النصوص الواردة في قانوني الولاية والبلدية .

تتأرجح سلطة تنظيم المرافق العمومية في النظم القانونية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية حسب النظام الدستوري السائد في كل دولة، والسلطة المختصة بتنظيم المرافق العامة في الجزائر هي السلطة التنفيذية.

بخصوص إلغاء المرافق العامة فإنه يخضع منطقيا لقاعدة توازي الأشكال فان إلغاءه يتم وفقا لنفس طريقة الإنشاء، فبالنسبة للدول التي تعتمد على الإنشاء عن طريق قانون فان الإلغاء يكون في شكل قانون في حين أن الدول التي تعتمد على الإنشاء من طرف السلطة التنفيذية فان الإلغاء يكون بنفس الشكل.

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم المرافق العامة

يمكن القول أن سن قانون واحد ينظم المرافق العامة جميعا أصبح أمر لا يمكن تجسيده في الواقع العملي بسبب اختلاف طبيعة نشاط كل مرفق، غير أن ذلك لا يمنع من إخضاع كل المرافق إلى مبادئ معينة اتفق الفقه والقضاء بشأنها وأضحت اليوم من المسلمات في نظرية المرافق العامة . وتتمثل هذه المبادئ في⁴²:

أولا: المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العامة.

ثانيا: المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العامة.

⁴² -بن منصور عبد الكريم، مرجع سابق، ص180.

1- مبدأ المساواة المنتفعين أمام المرفق

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد للمبدأ العام هو مساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان وحقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير، ويترتب على هذا القول نتائج تتمثل في مبادئ فرعية هي المساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة⁴³.

يقتضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنتفعين معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المالية وغيرها، ويعود سر إلزام المرفق بالحياد بعلاقته بالمنتفعين إلى أن المرفق تم إحدائه بأموال عامة بغرض أداء حاجة عامة. ومن هنا تعين عليه أن لا يفاضل في مجال الانتفاع بين شخص وشخص وفئة وأخرى ممن تتوفر فيهم شروط الانتفاع من خدمات المرفق العام⁴⁴.

لا يتنافى هذا المبدأ مع سلطة المرفق العام في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين والتنظيمات كالشروط المتعلقة بدفع الرسوم أو إتباع بعض الإجراءات أو تقديم بعض الوثائق، وعلى ذلك لا يعد انتهاكا للمبدأ المذكور أن تشترط مؤسسة سونلغاز على المنتفع وثيقة تتعلق بالعقار موضوع الخدمة لتتأكد من توافر الشروط التقنية البناء الغير فوضوي⁴⁵.

كما لا يعد المبدأ انتهاكا لمبدأ المساواة أن تفرض إدارة الخدمات الجامعية على الطلبة الراغبين في الحصول على غرفة بالأحياء الجامعية أن يقدم هؤلاء ما يثبتون به إقامتهم العائلية على بعد مسافة حددها التنظيم لا يعد انتهاكا للمبدأ أن تفرض مبالغ مالية معينة لقاء الانتفاع بالخدمات.

⁴³ - عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2008، ص 307 .

⁴⁴ - عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 307/308.

⁴⁵ - عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 308.

2- مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد:

مفاد مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وباططراد، هو أن المرفق العام يجب أن يستمر سيره مهما كانت الظروف ، ذلك أنه مادامت المرافق العامة تنشأ لإشباع حاجات الأشخاص ، فمن الطبيعي ألا يكون هناك انقطاع في نشاط المرفق، وإلا أثر ذلك سلبا على تلبية مطالب المنتفعين لا سيما، وأن هناك من المرافق العامة ممن تتطلب الدوام في خدماتها ، فالمنتفع من خدمات المرفق يجب أن يتم التكفل به باستمرار، ويترتب على تطبيق قاعدة دوام سير المرفق العام بانتظام وباططراد⁴⁶.

3- مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير:

سبق القول أن المرافق العامة تخضع لقوانين وتنظيمات وهذه القوانين والتنظيمات منها ما يحكم المرفق العام من حيث تنظيمه وهيكلته، ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرفق، بل يمتد أيضا لأسلوب إدارته فيجوز تغيير أسلوب الإدارة من الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العامة، أو من المؤسسة العامة إلى الشركة المختلطة⁴⁷، وللمرفق أيضا أن يفرض رسوما لقاء الخدمات التي يقدمها أو أن يخفض من هذه الرسوم إذا رأى في ذلك مصلحة، ولا يجوز لأي كان الاحتجاج على هذا التغيير .

ولقد أكد القضاء الإداري في مصر هذا المبدأ بقوله " من المسلم قانونا أن للجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تتولاها سيرا منتظما ومنتجا وكذلك لها تعديل هذه الأنظمة بما تراه متفقا مع الصالح العام دون أن يكون لأحد من الناس الادعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام معين"⁴⁸.

⁴⁶ - سليمان حاج عزام، دور المبادئ العامة للمرفق العام في حماية حقوق المنتفعين، مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، العدد السادس، 2018، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص 138.

⁴⁷ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 184.

⁴⁸ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1975، ص 377.

وبناء على هذا المبدأ إذا غيرت الإدارة في نظام المرفق من أسلوب إلى آخر فليس للموظفين التمسك بالنظام القديم الذي كان يحكمهم، كما أنه ليس من حق المنتفعين التمسك بمجانبة الخدمة خاصة إذا غيرت الإدارة الأسلوب من طريقة الاستغلال المباشرة إلى أسلوب المؤسسة.

ثانيا: المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العامة

1- مبدأ الولوجية و مبدأ جودة المرفق العام

أ- مبدأ الولوجية

إن ارتياد المنتفعين للمرفق العام بدون أي معيقات ، بأي شكل كانت ، لمن أهم تطلعاتهم ولهذا نشأ مبدأ الولوجية والبساطة ، أي ضرورة القضاء على التعقيدات الإدارية وكثرة النصوص التشريعية والتنظيمية ، وغموض بعض القواعد منها ، والقول بغير ذلك يؤدي إلى عدم القدرة على الفهم والتواصل بين المرافق العامة والمنتفعين من خدماتها، ذلك أن وجود إجراءات ونصوص واضحة و قابلة للفهم ، هي من يجسد دولة القانون ، وأن بساطة ووضوح العمل الإداري يعد عنصرا أساسيا لتحسين العلاقة بين المرافق العامة و المنتفعين من خدماتها⁴⁹ ، ويسري الأمر نفسه على الولوجية الجغرافية ، فمن واجب المرافق العمومية أن تعمل على تأمين تواجد إداري لها على كامل التراب الوطني .

ب : مبدأ جودة خدمة المرفق العام

يعتبر مبدأ نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام من المبادئ الحديثة التي تحكم سير المرفق العام ، ومقتضى هذا المبدأ هو ضرورة تلقي المواطن خدمة عمومية نوعية ، وقد تزامن ظهور هذا المبدأ مع المناداة بإرساء أسس الحكم الراشد أو الحكامة ومبادئ الشفافية ، وهو مبدأ دستوري نصت عليه دساتير حديثة ، كما هو الحال .

⁴⁹ -سليمان حاج عزام، المرجع السابق، ص 138.

ثانيا: مبدأ حياد المرفق العام

يعد مبدأ الحياد نتيجة مباشرة لمبدأ المساواة ، حيث يضمن الحياد الولوج الحر لجميع المنتفعين للمرفق العام دون تمييز ، وهو ذي صلة وطيدة بطبيعة دولة القانون ، ويجب أن يلازم الحياد الأنشطة اليومية للمرفق العام ، حيث تجسده نزاهة أعوان الإدارة، وحظر كل أشكال التمييز مهما كانت .

ثالثا: مبدأ النجاعة والثقة

يفرض مبدأ النجاعة والثقة أن يتصرف الجميع ، وفي كل الظروف ، على أساس أنهم شركاء مخلصون لبعضهم البعض ، فللمنتفع من خدمات المرفق العام الحق في الأمن القانوني في علاقته مع الإدارة ، كما يجب أن تكون طريقة عمل المرفق العام محددة بوضوح ، وأن يحاط المنتفعون علما بالقواعد الجديدة التي ينشئها المرفق.

حتى يمكنهم التكيف معها في أفضل الظروف، ومن عامل الثقة كذلك ، أن يعترف المرفق بأخطائه ويسعى إلى تصحيحها، وذلك بتعويض المتضرر عند الاقتضاء، وأن يسعى لتنفيذ الأحكام الصادرة ضده طواعية⁵⁰.

رابعا : مبدأ حرية المنافسة والشفافية

تضمن الشفافية حسن سير المرفق العمومي ، وتوفر للمنتفعين إمكانية المطالبة بحقوقهم حيث أن لكل منتفع الحق في الحصول على المعلومات، ومما لا شك فيه أن مبدأي حرية المنافسة والشفافية في مجال العقود الإدارية يتم المساس بهما عند اللجوء إلى إعداد ملاحق لعقود

⁵⁰ - سليمان حاج عزام، المرجع السابق، ص 138.

التفويض، ولهذا تشدد القضاء ومن قبله المشرع في شروط اللجوء إلى الملاحق ، والإخلال بالالتزامية الإعلان عن الصفقة ، وضرورة جعل العقود محددة المدة⁵¹.

إن الاجتهاد القضائي قد كرس مبدأ حرية إبرام الملاحق ، بشرط تسليط رقابة قاضي الموضوع التي ترمي إلى الإعلان عن الصفقة ، حماية لمبدأ المنافسة.

نصل في ختام هذا المقال إلى القول بأنه بالفعل ، فإن المبادئ التي تحكم المرفق العام، سواء التقليدية أو الحديثة منها، ما وجدت إلا لأن تكون صمام أمان يحمي كلتا المصلحتين العامة والخاصة على السواء، في مواجهة سلطة المفوض له التي لا يجب الاستهانة بها، كون منطق الحصول على الربح الذي يشكل فلسفة لدى رجال الأعمال قد يحيد بهم عن مراعاة مبادئ المرفق العام، مما قد يؤثر سلبا على جودة الخدمات ، وبالتالي يترتب عنه المساس بالمصلحة العامة للإدارة، والمصلحة الخاصة للمنتفعين.

⁵¹ -سليمان حاج عزام، نفس المرجع، ص 138.

المبحث الثاني : مفهوم الخدمة العمومية

يستمد مفهوم الخدمة العمومّة من مفهوم المرفق العام ، ذلك باعتبار أن هذا الآخر وسيلة في يد الدولة لتتقدّ الخدمة العمومّة ، فالمرفق العام يمثل ترجمة وصورة الدولة في أرض الواقع من خلاله تنفذ الدولة سّاستها الاقتصادية والاجتماعية ونجاح هذه السياسة مرهون بنجاح تسير المرفق العام وفعاليتيه في تقديم خدمة عمومية ناجعة ترقى لتطلعات المواطنين.¹

وعليه بعد ما تناولنا في المبحث الأول مفهوم المرفق العام سنأتي في المبحث الثاني على توضّح مفهوم الهدف الأسمى من وراء إنشاء المرافق العمومّة والمتمثل في إسداء ما يسمى بالخدمة العمومية والسهر على ضمانها ، وذلك من خلال التطرق في المطلب الأول لتعريف الخدمة العمومية وتحديد معاييرها ثم المطلب الثاني أنواع الخدمة العمومية وأخيرا في المطلب الثالث المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية.

المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية وتحديد معاييرها

سنتناول مضمون هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين الفرع الأول لتعريف الخدمة العمومية والفرع الثاني لتحديد معايير هذه الخدمة.

الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية

-تعرف الخدمة العمومية بأنها: جميع أنواع الخدمات التي من غيرا لممكن استغلالها إلا في إطار جماعي تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون ويكون من الضروري

¹-ظريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودة حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في القانون

العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2011، 2012/1، ص4

استغلالها بمعزل عن قواعد السوق ، وتتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها².

ومصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية، والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة³.

كما عرف خبراء الإدارة العامة الخدمة العمومية بأنها : " الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفُّرها بالنسبة لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين"⁴.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري نجد أنه حاول وضع تعريف للخدمة العمومية في مجال السمعى البصري وذلك بموجب القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بقانون السمعى البصري، حيث عرفت المادة 07 منه الفقرة السادسة الخدمة العمومية للسمعى البصري هي: "نشاط للاتصال السمعى البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يشغل خدمة الاتصال السمعى البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والتكليف والإستمرارية".

كما نصت المادة 08 منه على أنه: "يتشكل القطاع العمومي للسمعى البصري في الهيئات والمؤسسات الأخرى التي تمتلك فيها الدولة كافة الأسهم ، وتضطلع فإ إطار المنفعة العامة بمهام الخدمة العمومية".

² - خالد بخالد، اليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص ادارة وتسيير الجماعات المحلية،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي طاهر -سعيدة، 2017/2018، ص10.

³ - ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الادارة العامة ، الدار الجامعية ، دون بلد النشر ، سنة 2011 ، ص455.

⁴ - العربي بوعمامة ، الاتصال العمومي والإدارة الالكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية ، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية ، العدد 09، جامعة الوادي ، ديسمبر، 2014،ص40.

وقد عرف الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011 الخدمة العمومية في نص المادة الأولى منه على أنها " أي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة يتم القيام بها تحت سلطة الإدارة".⁵

ومن خلال التعاريف السابقة يستنتج أن العناصر المشتركة لمفهوم الخدمة العمومية تتلخص بشكل عام في عنصرين أساسيين هما:⁶

-الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة.

-الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

تجدد بنا الإشارة هنا إلى أنه في تعريف الخدمة العمومية يمكن تمييز زاويتين ينظر منهما إلى الخدمة العمومية تتمثلان في النظر إلى الخدمة العمومية كعملية والخدمة منها إلى الخدمة العمومية تتمثلان في النظر إلى الخدمة العمومية كعملية والخدمة العمومية كنظام، وهو ما سنوضحه من خلال الآتي:⁷

أولاً - الخدمة العمومية كعملية

حيث يمكن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية أو العامة على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تتطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات، وبالنسبة للمدخلات فإن هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجرى عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي:

⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 2012/12/11 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة ، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 68 مؤرخة في 2012/12/16، ص5.

⁶ - حمريط سهام ، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف- المسيلة، 2016/2015، ص12.

⁷ - عبد الكريم عاشور، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص الديمقراطية والرشادة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري - قسنطينة، 2010/2009، ص41.

1-الأفراد : إذ يمثل المواطن طالب الخدمة احد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة أي عندما تؤدي هذه العمليات على المواطن بذاته كعملات العلاج والوقاية ومختلف الخدمات الصحية التي تجري عليه.

2-الموارد : حيث يمكن أن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة ، أي عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء، وليس على الأفراد وتسمى عمالات الأشياء المملوكة، مثل خدمات رخص مرور السيارات... .

3-المعلومات : تمثل أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة ويطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات، ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مثل خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات .

ثانيا - الخدمة العمومية كنظام

انطلاقا من مفهوم النظم يمكن النظر إلى الخدمة التي تقدمها المنظمات العامة كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل ما يلي:

-نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة : وفق هذا النظام تتم عمالات التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة.

-نظام تسليم الخدمة : ووفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة ، ثم التسليم النهائي للخدمة وإيصالها للمواطن طالب الخدمة ، ويتضمن مفهوم الخدمة العامة كنظام شكلين:

-خدمة عامة مرئية أو منظورة لمستقبل الخدمة (المواطن).

-خدمة عامة غير مرئية أو غير منظورة ، ويطلق عليها جوهر الخدمة الفني.

ولتوضيح مفهوم الخدمة العامة كنظام يمكن تقديم أحد الأمثلة انطلاقا من الخدمات التي تقدمها المنظمات العامة في المجتمع ، فقد يتوجه مواطن لتسجيل سيارته أو استخراج رخصة لها، فيقوم

بتقديم مختلف الوثائق والأوراق اللازمة لدى مكتب الخدمة ويسدد ما هو مخصص ومطلوب من نقود لمثل هذه الوثائق في الخزينة ثم عليه بالانتظار لكي تنتهي الخدمة، وهنا يمكن القول أن هذا الجزء من الخدمة يمثل الجزء المرئي للمواطن لأنه يرى الإدارة والموظفين والمعدات الإدارية والأجهزة، غير أنه وحتى يحصل على الخدمة المطلوبة يتطلب الأمر مهام وأعمال أخرى تجرى داخل مكتب الخدمة العامة مثل الفحص في الدفاتر أو الحاسب الآلي عن تاريخ السيارة والمخالفات، التسجيل، المراجعة الداخلية، وكل هذه الأعمال تتم في المكتب الخلفي الذي لا يراه المواطن وهو أمر ضروري لاستكمال الخدمة وتقديمها.⁸

الفرع الثاني: معايير الخدمة العمومية

من خلال نتائج الأعمال والدراسات التي خلص إليها معظم العلماء والباحثين في مجال التسيير العمومي (علم الإدارة العمومي)، أكدوا أن كل عملية التسيير لنشاطات الخدمة العمومية ينبغي عليها أن تستخدم قواعد مشتركة، تعد بمثابة قيم تستمد منها شرعيتها وصفاتها والتمثلة في المعايير التالية:⁹

1- معيار المساواة: ويعبر هذا المعيار عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو اللون أو الانتماء الحزبي... الخ، فهذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة، ويستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير والموائق العامة وإعلانات الحقوق التي تقتضي بالمساواة أمام القانون وبذلك أمام المرافق العمومية.

2- معيار التطور أو التكيف: هذا المعيار يسمح بتكيف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى، مثل الانتقال من

⁸ - ثابت عبد الرحمان إدريس، مرجع سابق، ص 458.

⁹ - قوادري عائشة و شيروف سارة، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علوم الإعلام والاتصال تخصص اتصال وعلاقات عامة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة 8 ماي 1945 - قالمة، 2016/2017، ص 54 و 55.

الاعتماد على الإدارة الورقية إلى الإدارة الإلكترونية ، لمجاراة التطورات التكنولوجية وسرعة إنتقال المعلومات والمعطيات .

3- معيار الإستمرارية: والذي يعني ضمان إستمرارية الخدمة العمومية بصورة منتظمة كونها مرتبطة بحاجات متواصلة لعموم الناس مما يتطلب من الدولة وضع خطط تحفظ الخدمة العامة عن التوقف.

4- معيار المجانية النسبية: امتدادا لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة إختلاف التي يكون الوصول لها مجانية كالصحة والأمن، ثم ترتيب تنازلي حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد، بحيث تتعدد التغيرات وتندرج إلى غاية أسفل السلم أين يقتضي معيار المساواة في التعامل بالحصول على الخدمة العمومية بمقابل مثل أغلبية الخدمات ذات الصفة التجارية والصناعية.

5- معيار الشمولية: إنطلاقا من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الإستفادة منها مكفولا لكل مواطن لأنها تعتبر ضرورية ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم.

6- معيار الفعالية: تعتبر الخدمة العمومية هي كل الأنشطة التي يثبت فيها عجز السوق في التصحيح الذي يحصل في حالات الاستغلال غير المتوازن بين مناطق الوطن ، فتوفير بعض الخدمات العمومية الجوارية في مجال النقل أو الغاز أو الكهرباء... الخ، في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة ساهم في خلق التوازن الجهوي والحفاظ على مزاولة النشاطات الإقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى، وعليه فان مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية.

7- معيار التضامن: تعتبر الخدمة العمومية تعبير عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا ، بالمساهمة بتقلص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة

الصحية، الفقر والحرمان، لذا تصنف الخدمة العمومية لثلاث مهام وفق معيار التضامن وهي كالاتي¹⁰:

أ- مهام تهدف لجعل الخدمة العمومية مادية ومالية في متناول المواطنين المهددين بالفقر والتهميش.

ب- مهام تهدف للمحافظة على الانسجام الإجتماعي والشعور بالمواطنة.

ج- مهام تهدف للمساهمة في تشجيع الإستعمال الفعال والعادل للموارد المشتركة.

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية

إنفق أغلب الفقهاء على مبادئ أساسية تحكم سير المرافق العمومية في تقديمها للخدمة العمومية ، والتي استقر عليها القضاء وهذا إرتباطا دائما بمتطلبات الخدمة العمومية التي تهدف إلى إستقرار النظام العام بالدرجة الأولى.¹¹

هناك من يعتبر هذه المبادئ أنها خصائص تميز الخدمة العمومية عن غيرها من الخدمات ، وقد ينظر إلى هذه المبادئ وفقا لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني والإداري لتقديم الخدمة العمومية ومنها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها.¹²

وتتجلى هذه المبادئ الأساسية من خلال ثلاث صور سوف نوضحها من خلال الفروع الثلاثة التالية :

¹⁰ -ضالع بخالد، اليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر،مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر -سعيدة،2018/2017، ص13 و14.

¹¹ -ضريفي نادية،تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية،كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2008/2007، ص22.

¹² -حاكمي حمزة، اصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية تخصص السياسات العامة والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتورمولاي الطاهر -سعيدة2016/2015، ص13.

الفرع الأول: مبدأ الإستمرارية في تقديم الخدمة العمومية

تقوم المرافق العامة بتوفّر خدمات أساسية للمواطنين وتأمين حاجات عمومية جوهرية في حياتهم كالتزويد بالمياه، النظافة، الغاز، النقل...، ونظرا لضرورة هذه الخدمات ودوريتها وحاجة المنتفعين للتزويد بها يجب أن يكون عمل المرافق العمومية منتظما (غير متقطع) ومستمر دون إنقطاع أو توقف، وأي توقف ولو لمدة قصيرة يشكل خلاا ومساسا بفكرة الخدمة العمومية، فإستمرارية الخدمة العمومية مرتبط بشكل أساسي بإستمرارية الدولة وإستقرار سلطاتها المركزية وجماعاتها المحلية ومؤسساتها وهيئاتها.

ونظرا لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة، فقد تم تكريسه دستوريا من خلال المادة 90 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 والمادة 6/99 منه¹³، حيث نصت المادة 90 على "ان رئيس الجمهورية يسهر على إستمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات...". وقد جاء في المادة 6/99 منه " أن الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية."

الفرع الثاني: مبدأ المساواة في تقديم الخدمة العمومية للمنتفعين

يقوم هذا المبدأ على أساس إلتزام الجهات القائمة على إدارة المرافق العمومية بان تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوفر فُهم شروط الإستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدن أو المركز الإجتماعي أو الإقتصادي¹⁴.

ويعد هذا المبدأ عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية فينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العمومية وأن تتشابه الضريبة أو الرسم في المواقع المتشابهة ، وأن يدفع الجميع بنفس

¹³ -دستور الجزائر لسنة 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06، الجريدة الرسمية العدد 14

المؤرخة في 2016/03/07.

¹⁴ -حمريط سهام، مرجع سابق، ص 14 و 15.

الطريقة ويحصلوا على جميع الضمانات ، ويتضمن هذا المبدأ ضرورة توفير الخدمة العمومية بدون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء وبصورة عادلة.¹⁵

ويستمد هذا المبدأ أساسه من الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق التي تقتضي بمساواة الجميع أمام القانون ولا تمييز بين أحد منهم ، وهذا ما تجسد في الدستور الجزائري ضمن مادتيه 10 و34 التي تؤكد وجوب تقديم الخدمة العمومية دون تمييز على قدم المساواة بين كل المواطنين.

الفرع الثالث: مبدأ تكيف الخدمة العمومية وموائمتها

يقضي هذا المبدأ أن تتطور الخدمة العمومية مع مرور الزمن وتتطور بتطور المجتمع ومن ثم فمن الضروري أن تقدم الخدمة بكفاءة ، وأن يساير تقديمها تطور حاجات المواطن على إعتبار أن هذه الحاجات تتغير وتتطور مع الزمن خاصة وأن المحيط بجميع مجالاته يتميز بالتغير وعدم الثبات.

وقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال عدة نصوص قانونية منها:¹⁶

-المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 والذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن¹⁷ ، حيث جاء في نص المادة 06 منه على أنه " تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها وهيكلها مع إحتياجات المواطنين ، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة " ، كما نصت المادة 3/21 منه على أنه "... يجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتلائم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير " .

¹⁵ -حاكمي حمزة، مرجع سابق، ص13.

¹⁶ - حمريط سهام، مرجع سابق، ص15 و16.

¹⁷ - لمرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية المؤرخة في 06/07/1988، ص من 1013 الى 1017.

-المرسوم التنفيذي رقم 188/90 المؤرخ في 1990/06/23 يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، حيث تنص المادة 8/2 منه على أنه " تتولى الإدارة المركزية في الوزارة على الخصوص ما يلي: تسهر على تحسين نوعية خدمات المرافق العامة وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن ".

المطلب الثالث: أزمة الخدمة العمومية والمرافق العامة

حقيقة إن الوضعية الراهنة التي يتواجد عليها المرفق العام جعلته محل أزمة تستوجب إعادة النظر في السياسات المتبعة من أجل إعادته إلى السكة الصحيحة التي يجب أن يكون عليها سنحاول في هذا المطلب تشخيص نقائص المرفق العام أخذين بعين الاعتبار ثلاث مرافق مهمة لاحتكاكها بصفة كبيرة بالمواطن وهي مرفق الحالة المدنية، مرفق القضاء، مرفق الصحة. ثم التطرق لأزمة البيروقراطية مع بيان مظاهرها.

الفرع الأول: تشخيص نقائص المرفق العام

يعاني كل من مرفق الحالة المدنية والقضاء والصحة كمرافق نموذجية من مجموعة من النقائص جعلت من الخدمة التي تقدمها هذه الأخيرة لا ترقى لتطلعات المواطن.

الفقرة الأولى: مرفق الحالة المدنية

تعتبر المرافق العمومية الإدارية المحلية من بين أكثر المرافق احتكاكا بالمواطن نظرا للإقبال المستمر والمتزايد على الخدمات المقدمة من هذا النوع من المرافق، لذلك فقد شكل إعادة تأهيله محور وصلب اهتمام السلطات العمومية.

إن الحديث عن مرفق الحالة المدنية يدفعنا بالضرورة إلى التطرق للظروف التاريخية التي نشأ فيها حيث أنه أول ما ظهر كان مع صدور قانون 26 جويلية 1873 المتعلق بالملكية، لكن هذا

الأخير كان قد وضع لأغراض استعمارية ترتبت عنه مخاطر مست العائلة الجزائرية بالدرجة الأولى في ملكيتها الخاصة. ثم صدر بعده قانون 23 مارس 1882 الذي حدد طريقة وكيفية تأسيس الحالة المدنية للجزائريين وقد استمر العمل بهذا النص إلى غاية صدور الأمر 307-66 المؤرخ في 14 أكتوبر 1966 المتضمن شروط تأسيس الحالة المدنية في المناطق التي لم تؤسس فيها كون أن القانون الفرنسي نظم الحالة المدنية في الشمال دون الجنوب.¹⁸

وقد ألغي هذا الأمر بصدور الأمر 20-70 المؤرخ في 19 فيفري 1970 المتضمن قانون الحالة المدنية قبل أن تعدل أحكام هذا الأخير.¹⁹

لقد جعل الطابع الخصوصي لنظام الحالة المدنية- بكونه ليس مجرد نظام تقاس به العمليات الإدارية والقانونية فقط- بل باعتباره أمر يتعلق بعمل حضاري نستقي من خلاله معلومات و مؤشرات دقيقة تخص النمو الديمغرافي للسكان وتبنى من خلاله مختلف السياسات الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية وما يتعلق بباقي القطاعات الأخرى،²⁰ فهو على هذا النحو يعتبر بمثابة ذاكرة للشعوب بالإضافة إلى تأثيره على بعض الملفات كالجنسية، الهوية، تنقل الأشخاص، العمليات الانتخابية، الخدمة الوطنية، ونصوص قانونية مثل قانون الأسرة والقانون المدني، ربما هذا من وجهة نظرنا هو الذي يفسر إعطاء أجل سنتين للقانون 20-70 لدخوله حيز النفاذ²¹، وذلك من أجل وضع و استكمالاً للأدوات والوسائل القانونية اللازمة وهذه النقاط بالتحديد هي التي تفرض مسألة إصلاحه باعتباره مرفقا مهما لا يمكن الإستغناء عن خدماته.

¹⁸ -"عصرنة تسيير الحالة المدنية" مقالة منشورة بالإنترنت على الموقع

<https://www.mjustice.dz/html/conference/020.htm> لين يزار نجيب- مكلف بالدراسات والتلخيص بوزارة الداخلية والجماعات الإقليمية. بتاريخ 29/05/2015. ص1.

¹⁹- عدل الأمر 20-70 المتضمن قانون الحالة المدنية والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد، 21 المؤرخة في 27/02/1970 بموجب القانون رقم، 14- 08 المؤرخ في 19 فبراير، 2014 الجريدة الرسمية، العدد، 49 ص 3.

²⁰ -بن يزار نجيب ، المرجع السابق ، ص1.

²¹ -دخل الأمر 22-70 حيز النفاذ في 01-07-1972 .

لقد أخذ قطاع الحالة المدنية على عاتقه مهمة التكفل بكل متطلبات المواطن أثناء تعامله مع الإدارة وهذا تكريسا وتجسيذا لمفهوم وجود الدولة على المستوى المحلي، ومسايرة للتحويلات التي مست بنية المجتمع.

وقد صاحب هذه التحويلات تزايد حاجيات المواطن اليومية بالموازاة مع تطور المجتمع ما أثر سلبا على حسن أداء هذا المرفق.

وانطلاقا من هذا المنظور فقد بذلت الدولة مجهودات كبيرة من أجل تزويد مختلف الإدارات المحلية بمنشآت قاعدية وبتجهيزات ضرورية لأدائها لمهامها في أحسن الظروف، وذلك بإنجاز وتجهيز وتهيئة العديد من المقرات الإدارية وكذا تعزيز مواردها البشرية لضمان تأطيرها، بالإضافة إلى تفعيل برنامج طموح بهدف عصرنه المرافق العمومية الإدارية وإدخال المعلوماتية في إدارتها وأدائها لمهامها. ومن المؤكد أن كل هذه المجهودات ستساهم في تطوير نشاط هذه الهياكل الإدارية.

غير أنه يجب أن نشير إلى أن نوعية الخدمات التي تقدمها هذه المرافق تبقى دون المستوى المطلوب ودون مستوى الطموحات المرجوة بالنظر للإمكانيات المخصصة لها، الأمر الذي يشكل مصدر إحباط للمواطن وللمستعملي المرفق العام، ما من شأنه أن يوسع الهوة بين الدولة والمواطن لاسيما مع استفحال مظاهر البيروقراطية.

لقد شكل المنشور الوزاري الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 2012²² إحدى أهم المساهمات التي قامت بها وزارة الداخلية في تشخيص عيوب المرفق العمومي الإداري. حيث أنه بفضل التجربة التي تتوفر عليها هذه الأخيرة وتقاليد العتيقة في ميدان الإصلاح الإداري إستطاعت أن تلعب دورا هاما وذلك بتوسيع ميدان اختصاصها إلى مجالات مرتبطة بها.²³

²² - أنظر المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الداخلية بتاريخ 2012/11/14، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية (الملحق الرابع).

²³ - د. محمد أمين بوسماح، "المرفق العام في الجزائر"، ترجمة رحال بن أحمد ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995 ص 45.

تمحور المنشور الوزاري المذكور حول مسألتين أساسيتين. حيث حاول أولاً إعطاء تشخيص وتحديد النقائص المسجلة على مستوى هذه المرافق. وفي نقطة ثانية أعطى مجموعة من الاقتراحات والحلول والتي من شأنها أن تعيد الاعتبار للخدمة التي تقدمها.

سنعالج النقطة الأولى على أن نعود للمحور الثاني لاحقاً.

لقد خلصت دراسة وزارة الداخلية من خلال التقييمات والمعاینات التي قامت بها إلى تسجيل مجموعة من النقائص تركزت على ثلاث نقاط أساسية ستمثل فيما بعد محورا للإصلاح وهي:

-نقائص فيما يخص استقبال المواطنين والتكفل بإنشغالاتهم وطلباتهم.

-نقص في التوجيه، الاتصال وإعلام المواطن.

-استمرار التصرفات البيروقراطية والمحسوبية في بعض الهيئات الإدارية.

أولاً: بالنسبة للنقائص المسجلة فيما يخص استقبال المواطنين والتكفل بإنشغالاتهم وطلباتهم²⁴

حيث أشارت حيث أشارت وزارة الداخلية بصريح العبارة وبدون لبس ولا تحفظ إلى العادات السلبية التي تسود نشاط المرافق العمومية الإدارية، وخلصت إلى مجموعة من النقاط منها أن بعض المسؤولين المحليين لا يقومون باستقبال المواطنين، وفي حالات أخرى يقوم هؤلاء بتكليف المسؤولين المحليين لا يقومون باستقبال المواطنين، وفي حالات أخرى يقوم هؤلاء بتكليف بعض المرؤوسين لاستقبال المواطنين والذين غالباً ما يفتقدون للمؤهلات والقدرات التي تسمح لهم بالاستقبال وبالمعالجة الملائمة لطلبات المرتفقين والتكفل الصحيح بإنشغالاتهم، ومن جهة أخرى أكد التقرير على عدم توفر الظروف المناسبة للاستقبال وأكثر من ذلك يسجل أن بعض المسؤولين يميلون إلى تخصيص ردود سلبية الأمر الذي لا يساهم بتاتا في تعزيز علاقة الثقة بين المواطن والإدارة.

²⁴- أنظر الفقرة الثانية من المنشور المؤرخ في 2012/11/14، الصادر عن وزارة الداخلية، ص2 (الملحق الرابع) .

وبموجب تعليمية أخرى صادرة عن المديرية الفرعية للحالة المدنية والهوية بوزارة الداخلية²⁵ والتي أكدت ما ورد في المنشور السابق. حيث أنه تم بموجبها تشكيل فوج عمل على مستوى الإدارات الإقليمية لضمان تطبيق أحكام النصوص القانونية المتعلقة بالمرافق العمومية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين هذا الأخير توصل إلى تسجيل مجموعة من الملاحظات منها مثلا أن القاعات المخصصة لإبرام عقود الزواج على مستوى بعض البلديات غير مهياً وغير ملائمة، بالإضافة إلى تسجيل عدم إمضاء عقود الحالة المدنية في وقتها من طرف بعض ضباط الحالة المدنية، وفي حالات أخرى يتم إبرام عقود الزواج من طرف أشخاص غير مؤهلين قانوناً.

ويشكل تضخم عدد الوثائق الإدارية نقطة أخرى لا تقل سوءاً عن النقاط السابق الإشارة إليها فيتطلب مثلا استخراج وثيقة إدارية أو التصديق عليها أن يجبر المواطن على الإنتظار لمدة طويلة، وقد يطرح تساؤل عن المغزى من طلب التصديق على نسخ لوثائق صدرت من إدارات رسمية وهو ما جعل وزير الداخلية والجماعات المحلية" يعلق على هذه النقطة في تصريح له بمناسبة صدور المرسوم المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من الإدارات العمومية أفريل 2014²⁶، حيث صرح قائلاً "إنه من غير المعقول أن يطلب من المواطن إلزامية التصديق طبق الأصل على نسخ لوثائق صدرت عن إدارات عمومية جزائرية فهي تمس بمصداقية الإدارة أولاً وبنقطة المواطن في إدارته ثانياً".

هذا ونشير إلى أن المرسوم التنفيذي 10-211 والذي يحدد قائمة المطبوعات المتعلقة بالحالة المدنية²⁷ قد إشتراط بعض الوثائق الإدارية التي ليس لها أي اختلاف بمقارنتها مع وثائق أخرى

²⁵ - أنظر التعليمية رقم 196، الصادرة عن المديرية الفرعية للحالة المدنية والهوية بوزارة الداخلية والمتعلقة بتأخر إمضاء سجلات الحالة المدنية والصادرة بتاريخ 2014/02/3 .

²⁶-مرسوم تنفيذي، رقم 14-363، مؤرخ في 2014/12/15، يتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد72، ص28.

²⁷ - أنظر المرسوم التنفيذي، رقم 10-211 المؤرخ في 2010/09/16، يحدد قائمة مطبوعات الحالة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد54، ص5.

بحيث نجدها تحتوي على نفس المعلومات مما يستوجب تقليصها أو على الأقل دمجها في وثيقة واحدة كشهادة عدم الاعتراض على الزواج "ح،م،4" وشهادة الرضا بالزواج "ح،م،3".

كما نسجل أن تحرير بعض العقود وبعض البيانات على سجلات الحالة المدنية تتم بخط رديء يصعب قرأتها الأمر الذي يؤدي إلى خلق إزعاج كبير للمواطنين عند تقديمهم لهذه الوثائق ضمن الملفات الإدارية المرتبطة بشؤونهم، مع أن المادة الثامنة من قانون الحالة المدنية²⁸ قد ألزمت أن تسجل العقود بالتتابع، ودون ترك أي بياض أو أية كتابة بين الأسطر وعدم الإختصار في الكتابة.

كما أكدت التعليمات الوزارية رقم 18 المؤرخة في 4 مارس 1992 المتعلقة بوثائق الحالة المدنية ما نصت عليه المادة 8²⁹، في حين ذهبت المادة 36 إلى إلزامية أن "توقع العقود من قبل ضابط الحالة المدنية والطرف الحاضر والشهود، ويشار إلى السبب الذي منع الحاضر والشهود من التوقيع". لكن ما يلاحظ في الواقع هو غياب هذه التوقعات مما يؤدي إلى عدم نظامية هذه العقود. حيث أن غياب الختم الشخصي للموظف المكلف بإمضاء وثيقة الحالة المدنية يفقد هذه الوثيقة طابعها الرسمي، ويسبب للمواطن عراقيل كبيرة في تكوين مختلف الملفات الإدارية، ومن ناحية أخرى فقد سجلت العديد من البلديات تأخرا ملحوظا في إيداع النسخ الثانية من سجلات الحالة المدنية لدى كتابة ضبط المجلس القضائي وهذا يعتبر خروجاً عن نص المادة 9 من قانون الحالة المدنية والتي تلزم ضباط الحالة المدنية بإرسال النسخة الثانية من هذه السجلات لدى كتابة المجلس القضائي، وذلك مغبة تعرضها للتلف.

ثانياً: فيما يخص نقص التوجيه، الاتصال وإعلام المواطن

أشار المنشور الوزاري إلى عدة ملاحظات منها ما يتعلق بنقص في إعلام المواطنين حول مختلف الخدمات الإدارية التي تقدمه لاسيما فيما يخص:

²⁸ - الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 1970/02/27، المعدل والمتمم.

²⁹-بن يزار نجيب ، المرجع السابق ، ص3.

-الشروط التنظيمية للاستفادة من بعض الخدمات واستحقاقها.

-الإجراءات الواجب إتباعها لإعداد الملفات الإدارية.

-أجال معالجة الطلبات.

كما حمل التقرير من جانب آخر نقص وسائل وإشارات لتوجيه المواطن على مستوى بعض الهيئات، وأحيانا وجود وسائل قديمة لم تعد صالحة وتحتاج لإعادة التحيين والضبط، ضف إلى ذلك كله غياب إتصال فعال يثمن مجهود الإدارة فيما يخص خدمات المرفق العمومي التي يقدمها، مع تكليف أعوان غير مؤهلين مهمتهم الأصلية هي الوقاية والأمن والصيانة باستقبال المواطنين ما من شأنه أن يضر بمصداقية الإدارة.

من جانب آخر أكدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية¹ على أن العديد من شكاوي المواطنين لا تحظى بالعناية اللازمة فيكون ذلك دون فعالية بسبب ضعف مستوى التنسيق والمتابعة في التكفل بها، ما يزيد هذه الظاهرة السلبية أكثر جسامة هو عدم تخصيص المواطن بالإجابة اللازمة على مطالبه واستفساراته، أو الحصول في أحسن الأحوال على إجابات سطحية منمطة لا تتناسب وتطلعاته.

وما يمكن أن نستنتجه بصفة عامة هنا ومن خلال ما سبق أن علاقة الإدارة بالمرتفقين على مستوى مرفق الحالة المدنية مازال بعيدا كل البعد عما يجب أن يكون عليه، وهذا ربما يفسر بضعف إنفتاح الإدارة بصفة عامة على محيطها الإجتماعي حيث وكما سبق القول فقد لاحظنا غياب رؤية شمولية للاستقبال والإرشاد مع وجود بعض الإجراءات المتخذة على مستوى بعض القطاعات، بالإضافة إلى النظرة التقليدية للإستقبال في ظل غياب معلومات دقيقة عن الخدمات التي تقدمها مختلف المصالح الإدارية...إلخ، وقد إنعكس هذا على جودة الخدمات التي تقدمها هذه المرافق العمومية، والتي ترتب عنها إجراءات إدارية معقدة.³⁰

³⁰ -سوفي كريمة، الإدارة ودولة القانون في الجزائر، مذكرة من اجل الحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق-بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006/2007، ص40.

ويزداد هذا الإشكال حدة في مسألة مدى كفاية الموارد المالية المحلية في التكفل بهذه الخدمات، بالنظر لطبيعة التمويل الخاصة ومصادره، حيث أنه من خصوصية الخدمة العمومية على المستوى المحلي هو الجوارية والتفاعل المباشر مع المواطن، ومن جهة أخرى وجود منظومة تمويل متعددة المصادر، تتميز بميزتين أساسيتين: أولاً أنها منظومة تمويل تعكس تباين شديد في القدرات المالية للبلديات، وثانياً بكونها منظومة تمويل تعكس تباين كبير في حجم وطبيعة الأعباء³¹، لذلك فكان من الطبيعي أن لا تكون هذه الخدمات في المستوى المطلوب مما يستوجب إعادة النظر فيها.

الفرع الثاني: البيروقراطية نقطة مظلمة للإدارة الجزائرية

إن جهاز الدولة على مختلف مستوياته معرض لداء البيروقراطية، ويمكن أن يكون بدوره مصدراً لعرقلة حسن سير المؤسسات العمومية والنشاط الاقتصادي. وتتصف البيروقراطية داخل الدولة بتعدد الإجراءات والتنظيمات التي تتصف أحياناً بالسطحية والعجز عن تقديم أي حل للمشاكل التي يفترض فيها أن تسويها، وتنتهي غالباً إلى تناقض بعضها مع بعض لتشكل تدخلات معقدة تحير المسيرين وتدخل البلبلة على المواطنين.³²

إن الإدارة الجزائرية لا تعتبر إستثناءاً هنا، فهي تعاني من هذا الداء وعلى جميع الأصعدة على غرار باقي إدارات الدول الأخرى وهذا يبدو واضحاً من خلال إحتجاجات المواطنين

المتكررة نتيجة سوء الإستقبال والتوجيه بالإضافة إلى رداءة الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين وضياع الوقت، كثرة الوثائق الإدارية البطيء في العمل الإداري.³³

31 - مداخلة مقدمة من طرف السيد الظاهر الطيب توفيق بمناسبة اليوم الدراسي حول المواطن و الخدمة العمومية، المنعقد بتاريخ 2014/04/22، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1.

32 - انظر الميثاق الوطني لسنة 1976، الجريدة الرسمية، العدد 39، المؤرخ في 30 يوليو 1976، ص 929.

33 - علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 1977، ص 17.

لقد أدخلت البيروقراطية الإدارية الجزائرية بصفة عامة والمرفق العام على وجه الخصوص مرحلة خطيرة جدا فبعدما كان هذا المصطلح يستعمل كأداة للتنظيم الإداري الفعال³⁴ صار يعتبر كأحد أخطر الأمراض التي أصابت هذه الأخيرة.

إن البيروقراطية الإدارية تعتبر مركزا مستقلا وسلطة في حد ذاتها، فهي ليست مجرد نقائص إدارية وإختلالات بسيطة وتماطلات فقط، بل يمكن أن تذهب إلى حد الإستيلاء على السلطة من طرف شريحة ذات إمتيازات ومنعزلة عن الجماهير³⁵.

إن انحراف البيروقراطية عن الهدف الذي كانت تصبو إليه - بإعتبارها وجدت كألية لتنظيم العمل الإداري- ولد نتائج عكسية ترتب عنها خلق إختلالات أشد خطورة وأكثر وقعا من تلك التي كانت تسعى لتفاديها.

يزداد هذا الدور الغير العادي للبيروقراطية ويتكاثر عندما تعتبر الدولة أن الإدارة العامة هي التعبير الوحيد عن سلطتها³⁶ متغافلة باقي الفواعل الأخرى داخل المجتمع والذين من شأنهم تقليل الخطر البيروقراطي.

³⁴-البيروقراطية بمعناها الإداري والتأسيسي تشكل نوعا من التنظيم تمارس به الإدارة العامة نشاطها ويعتبر ماكس فيبر MAX WEBER أول من حاول الكشف عن مزايا البيروقراطية معتمدا في ذلك على نمط تحليلي، ويعتبر التحليل الذي قدمه هذا المؤرخ الإجتماعي الألماني للنموذج البيروقراطي المثالي نقطة بدء هامة لتفهم البيروقراطية، وقد إكتسب إتباعا متزايدا في الولايات المتحدة الأمريكية وفي غيرها من البلدان على الرغم من تعرض هذا النموذج لكثير من النقد(علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، 1977 كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، ص5).

³⁵-محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص43.

³⁶- محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص45.

وبسبب ما تتوفر عليه هذه الأخيرة من قدرة على صنع قواعدها الخاصة خارج الإطار الشرعي سنتجه بذلك نحو وضع نظام قيم ملزمة بالنسبة للدولة والمجتمع مما يسمح للهياكل البيروقراطية أن تتمركز بقوة داخل الهيئات السياسية وأن تتحلى بمظاهر السلطة³⁷.

في مقابل ذلك تتميز البيروقراطية بأنها قاهرة ولا تقاوم، مع ما يوازيها من تقليص الوسائل الموضوعية للوصول إلى أعلى مصادر القرار، مما يجعل المواطن يعيش في جو من العزلة والانطواء والتهميش، وأن مطالبه لا تتعدى حدود النسيج الإجتماعي لأن الإدارة العامة التي وجدت من أجل أن تخدمه قد أصبحت تمثل جسما غريبا عنه بل أكثر من ذلك هاجسا لا يقاوم³⁸.

وكنتيمة حتمية لذلك يتمسك المجتمع بصفة تلقائية بهذه القيم وبالهياكل التقليدية، رغم الخطر الذي يهدده من حين لآخر فهو لا يدرك دائما معنى الخطاب الرسمي المتعلق بالعصرنة، بالحس المدني وبإحترام كل ما هو عمومي ويتوقع المجتمع أمام التدخل الإداري ويتصدى له بالجمود³⁹.

وبالنظر للنتائج المتعاقبة للظاهرة البيروقراطية، بكونها تحجز لصالحها مقاصد التطور الإقتصادي والإجتماعي والثقافي، ومن ثمة الإنحراف المتمثل في تجديد موقف الدولة والمجتمع وتصرفهما إعتبارا لهذا الواقع المفروض وحده، فإنه من الآن فصاعدا أصبح مكافحة الإجراءات التي لا جدوى منها هي جزء من معركة التنمية، لأنها ستسمح بتوفير وقت ثمين في بناء الأمة، وتدخل في نفس الوقت بعدا هاما عن الثورة الثقافية من أجل بناء إدارة تكون في خدمة الشعب⁴⁰.

³⁷ - محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص45.

³⁸ - رابحي أحسن، "أثار الفساد الإداري على علاقة الفرد بالدولة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد02، 2013، ص113.

³⁹ - محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص45.

⁴⁰ - أنظر الميثاق الوطني لسنة 1976، الجريدة الرسمية، العدد61، ص929.

وتحت عنوان "إستمرار التصرفات البيروقراطية والمحسوبية في الهيئات الإدارية"، أشار المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الداخلية بتاريخ 2012/11/14 والمتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية إلى الخطر الذي تشكله هذه الظاهرة ولقد أشار بصراحة إلى أن "المسألة ليست نقاش حول القضاء على البيروقراطية بل هي مسألة تهديد لدولة القانون وتحدي للسلطة العمومية والتي يجب إستعادتها وفرضها في كل أبعادها الحقيقية من أجل التمكن من مواجهة هذه التهديدات بكل حزم ومثابرة"، مما يؤكد على صحة تحليلنا السابق أن ظاهرة البيروقراطية، هي قضية تهديد لكيان الدولة قبل أن تكون قضية تهديد لحقوق المواطن، وقد أضاف المنشور "أن هذه الوضعية تحول اليوم دون التقدير المناسب من طرف المواطن للمجهود المبذول من طرف السلطات العمومية فيما يخص تحسين خدمات المرافق العمومية، وتساهم في إستفحال المواقف السلبية التي ما فتئ المواطن يعبر عنها إتجاه أعمال ونشاطات الإدارات العمومية."

ولقد ذهب مخطط عمل الحكومة ماي 2014 إلى التأكيد على نفس الإتجاه، فتحت المحور المتضمن "توطيد أركان دولة القانون وتعزيز الإستقرار وترقية الحوار الوطني وبالضبط في النقطة المتضمنة "ترقية خدمة عمومية ناجعة"، ذهب المخطط إلى التأكيد على "أنه يتمثل هدف الحكومة في مواصلة عملية تأهيل الخدمة العمومية وتجديدها، وضمان تكيفها المتواصل مع محيطها ومع تطور حاجيات المرتفقين وتطلعاتهم، الأمر الذي يسمح بإستعادة الثقة وتعزيزها بين المواطن والإدارة و بالتالي إستعادة مصداقية الدولة وهيبته وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن التدابير التي سيتم إتخاذها ستقضي إلى ما يجعل عمل السلطات العمومية متطابقا مع متطلبات دولة يسودها القانون من أجل القضاء على أشكال التعسف والتجاوزات التي تعد مصدر للفساد وتغذي الشعور بالإقصاء والإجحاف والتهميش".

وقد أكد المنشور الوزاري السابق الإشارة إليه على مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية منها:

- المطالبة بوثائق أو إجراءات خارج تلك المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، وهذا من شأنه أن يحدث نفور المواطن من الإدارة، لأنها تتسبب في ذهاب المواطن وإيابه مرات إلى المرفق المعني بالشغل الذي أراد المواطن قضاءه، وي طرح هذا الإشكال بطريقة أكثر حدة عندما يتعلق الأمر بالتعامل مثلا مع مرفق عمومي موجود على مسافة بعيدة من مقر إقامة المواطن.

- البطئ في معالجة طلبات المواطنين ساعد على تفشي بعض التصرفات السلبية وغير المطابقة للقانون مما يدفع في غالب الأحيان المواطن إلى استعمال أسلوب الوساطة في إنجاز بعض المعاملات، وقد يضطر في حالات أخرى إلى اللجوء إلى أساليب أخطر من ذلك تمس بمصداقية الجهاز الإداري من خلال استعمال الرشوة - وهي جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات- في قضاء بعض المعاملات الإدارية وهو ما أدى إلى الإنتشار الرهيب للفساد الإداري نتيجة تعقيد الإجراءات في وجه المواطنين والذين يكونون في النهاية مجبرين على قضاء حاجياتهم بجميع السبل حتى ولو إقتضى الأمر استعمال أساليب لا أخلاقية.

- وفي نقطة ثالثة أشار المنشور إلى تشكل بعض الشبكات غير الرسمية تلجأ للمماطلة في معالجة طلبات المواطنين واللجوء إلى بعض التصرفات المشبوهة وغير القانونية هذه الشبكات كما يضيف المنشور أصبحت تطور آليات وأساليب تتأقلم مع كل وضعية إدارية جديدة لجعلها في خدمة الجماعات المشروعة.

إن هذه المشكلة ستؤدي إلى نقطة في غاية الخطورة فلا يقتصر الأمر هنا على مسألة المساس بهيبة الدولة ووجودها ككيان مستقل عن إرادة هذه الجماعات بل سيتعد ذلك إلى ما يمكن تسميته بوجود الدولة الموازية وهذه في النهاية هي التي ستؤدي إلى اضمحلال الدولة وهنا يظهر مكنم الخطر البيروقراطي على وجود الدولة وعلى تكريس هيبتها فوق كل الاعتبارات.

خلاصة الفصل الأول:

تعتبر الخدمة العمومية عن الحاجات الضرورية التي تقوم الدولة بتوفيرها في إطار ممارسة وظائفها وذلك عن طريق النشاطات التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ، وباعتبار أن المرفق العمومي هو الوسيلة الوحيدة لتنفيذ الخدمة العمومية ، فإن الواقع الحالي للمرفق العام قد تميز بأزمة في أداء خدماته ، مما ساهم في ظهور العديد من النقائص الإختلالات، إضافة إلى أزمة البيروقراطية ، وهذا ما أثر بشكل كبير على نوعية الخدمات العمومية ، وبالتالي فقد ابتعدت عن الفعالية في تقديم خدماتها.

وأمام تدني مستوى الخدمة العمومية المقدمة للمواطن ، فقد بادرت الحكومة الجزائرية في تطوير المرافق العامة وتحسين الخدمة العمومية ، وذلك عن طريق إحداث العديد من الآليات القانونية سعت بواسطتها إلى محاولة ترشيد أفضل للخدمة العمومية الموجهة للمنتفعين ، وذلك بجعلها أكثر جودة وذات نوعية باعتبارها مطلب ضروري لا تقوم الإدارة بدونه ، وهذا ما انعكس في كل محاولاتها المتعلقة بتبسيط الإجراءات الإدارية واختصارها ، وتحسين ظروف استقبال وتوجيه المواطنين.

ورغم هذه الإصلاحات إلى أن واقع الخدمة العمومية لم يعرف تحسنا بعد ، فقد بقيت مجرد محاولات تفتقد إلى إستراتيجية شاملة وواضحة تسير عليها فهي نتائج جزئية ، كما تفتقد للإرادة السياسية للحكومة في مواصلة عملية الإصلاح بشكل مستمر ودائم.

الفصل الثاني

المبحث الأول :الوسائل والتدابير الجديدة لتحسين الخدمة العمومية.

المطلب الأول : تفويض المرافق العامة كآلية جديدة لتسيير المرفق العام.

المطلب الثاني: إنشاء المرصد الوطني لتحسين الخدمة العمومية.

المطلب الثالث:التدابير المتعلقة بمكافحة ظاهرة البيروقراطية .

المبحث الثاني: التوجه نحو الإدارة الإلكترونية.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة الالكترونية .

المطلب الثاني: دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية.

المطلب الثالث: تطبيق الإدارة الالكترونية في الجزائر والتحديات التي

تواجهها.

تمهيد:

إن المرفق العام وإصلاحه يرتبط بعدة تحديات ، تتصدرها بالدرجة الأولى تحسين علاقة المرفق العمومي بالمرتفقين، كما يرتبط من جه أخرى، حيث أن أي اصلاح يفتر أن يقوم به يستوجب أن يكون مبنيا على أسس منهجية مدروسة قصد الوصول إلى نتائج ملموسة ولا اعتبر أي اصلاح لا يحترم هذا الجانب محكوم عليه بالفشل مسبقا و لعرض أهم الوسائل و التدابير المقررة لتحسين الخدمة العمومية خصصنا هذا المبحث الذي قسمناه إلى ثلاث مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: تفويض المرافق العامة كآلية جديدة لتحسين الخدمة العمومية.

المطلب الثاني: إنشاء مرصد وطني لتحسين الخدمة العمومية.

المطلب الثالث: التدابير المتعلقة بمكافحة ظاهرة البيروقراطية.

المبحث الأول: الوسائل و التدابير الجديدة لتحسين الخدمة**المطلب الأول: تفويض المرافق العامة كآلية جديدة لتحسين الخدمة العمومية**

لقد تبنى المشرع الجزائري تفويض المرفق العام مأسلوب جديد لتسير المرافق العامة التابعة للجماعات المحلية، والتي حددت المادة 210 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفات العمومية أشكاله الأربعة ، حيث تسمح هذه الآلية القانونية الجديدة في تسيير المرافق العامة المحلية، بخلق موارد جبائية محلية لصالح ميزانية البلدية و الولاية و لاتي تعاني اليوم من عجز كبير و بناء على ما سبق و لي شرح أكثر فكرة التفوي المرفق العام قسمنا هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: مفهوم تفويض المرفق العام.

الفرع الثاني: أنواع عقود تفويض المرفق العام.

الفرع الأول: مفهوم تفويض المرافق العامة

يعتبر تفويض المرفق العام من الآليات المستحدثة لتسيير المرافق العامة أوجد نتيجة اجتهادات فقهية و قضائية فكان لا بد من محاولة ايجاد تعاريف دقيقة له، خاصة مع التشابه الكبير الذي يميزه العديد من التقنيات للخاصة بتسيير المرفق العام.

أولاً: التعريف الفقهي

لقد قدم فقه القانون العام عدة تعريفات لهذا المصطلح ومن أهمها على أنه ذلك العقد الذي يهدف إلى تحقيق الأهداف التالية :

- أن يعهد إلى شخص آخر تسمية صاحب التفويض، تنفيذ مهمة المرفق العام و القيام باستغلال ضروري للمرافق.
- أن يتحمل صاحب التفويض مسؤولية تشغيل المرفق العام و إقامة علاقة مباشرة مع مستفيدين الذين تؤدي إليهم الخدمات مقابل تأديتهم لتعريفات محددة.
- أن يتقيد صاحب التفويض بالمدة المحددة و التي تعكس الاستثمارات التي يهدف إلى تغطيتها¹.

كما عرف تفويض المرفق العام على أنه عقد يفوض بموجبه شخص خاضع للقانون العام يسمى المفوض تسيير مرفق عام لمدة محددة لفائدة شخص معنوي يخضع للقانون يسمى المفوض له، يخول له حق تحصيل تعريفة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التفويض المذكور أو بهما معا.

كما عرف أيضا بأنه كل عمل قانوني مرسوم أو عقد إداري تعهد بموجبه جماعة عامة من اختصاصاتها و مسؤولياتها لشخص آخر إدارة و استثمار مرفق عام بصورة كلية أو جزئية مع أو بدون بناء منشآت عامة ولمدة محددة و تحت رقابتها وذلك مقابل عائدات يتحصل عليها وفق النتائج المالية للاستثمار و القواعد التي ترعى التفويض.

¹ - عبد الصديق شيخ، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتمن تنظيم الصفات العمومية و تفويضات المرفق العام، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية، المجلد 12، العدد 02، ص 197.

ومن خلال قراءة التعريفات الفقهية السابقة أنها تتفق على أن في تفوي المرفق العام لآبد من وجود العناصر التالية:

- وجود مرفق عام دون التمييز بين أن يكون إداريا أو استثماريا.
- تنفيذ مباشر لنشاط مرفقي. ذابلاء تحقيق النشاط المرفقي إلى شخص آخر غير الشخص العام الذي منح التفوي ودون التمييز بين شخص عام و شخص خاص².

ثانيا: التعريف القانوني لتفويض المرفق العام

عرف المشرع الجزائري و بموجب المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15³ التفوي على أنه " يمكن للشخص المعنوي الخاع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له و ذلك مالم يوجد حكم تشريعي مخالف و يتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام.

حيث تقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب الشخص المعنوي الخاع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب إتفاقية.

كما عرفته المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 4199/18، على أنه "يقصد بالتفويض المرفق العام أي تحويل بع مهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفو له المذكور في المادة الرابعة أدناه بهدف الصالح العام"

وتتنص المادة الرابعة من القانون السابق الذكر على : يمكن للجماعات الاقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابع لها، و المسؤولة عن المرفق العام، التي تدعى في صلب النص السلطة المفوضة⁵.

²- عبد الصديق شيخ، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتمن تنظيم الصفات العمومية و تفويضات المرفق العام، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية، ص 198.

³- المرسوم الرئاسي 247/15 ، مؤرخ في 6 سبتمبر 2015، المتمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، صادر في الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015،

⁴- المرسوم التنفيذي رقم 199/18 مؤرخ في 2 أوت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، صادر في الجريدة الرسمية العدد 48 بتاريخ 5 أوت 2018.

ومن خلال التعريفات السابقة الذكر يمكن القول بأن تعفوي المرفق العام هو عقد إداري، يسمح بتفويي تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي عام أو خاص، والانتقال من طريقة الادرة المباشرة إلى طرق غير مباشرة في الادارة و التسيير المرفق العام.

الفرع الثاني: أنواع عقود تفويض المرفق العام

أولاً: عقد الامتياز وعقد الايجار

1) عقد الامتياز: عرف المشرع الجزائري عقد الامتياز بموجب القانون رقم 17/83 المؤرخ في 16 جوان 1983 و المتضمن قانون المياه و المعدل بموجب الأمر رقم 13/96 المؤرخ في جوان 1996 و تحديدا في المادة الرابعة منه على أن عقد الامتياز هو عقد من عقود القانون العام تكلف الإدارة بموجبه شخص إعتباريا عاما أو خاصا قصد مان أداء ذات منغفة عامة⁶.

وتتمثل أهم عناصر عقد الامتياز في كل من:

- أطراف الامتياز:
- نرى أطراف الامتياز أن السلطة مانحة الامتياز هي دائما شخص عام سواء كانت الدولة أو الجماعات المحلية، أما صاحب الامتياز فإنه غالبا ما يكون شخص خاص، غير أن ذلك لا يمنع أن يكون شخص عام.
- موضوع عقد الامتياز:
- حيث يتمثل موع عقد الامتياز في تسيير و استغلال مرفق عام وبناء منشآتة الرورية و كذا التجهيزات الازمة ، اذن صاحب الامتياز لا يقتصر دوره على التسيير فقط بل يتعداه لتحصيل ما أنفقه في البناء.

⁵- أنظر المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 ، المرجع السابق.

⁶- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2018، ص 235.

- المقابل المادي:

- يتقاضى صاحب الامتياز مقابله المالي من جراء تسييره للمرفق من نتائج استغلاله للمرفق كما أنه لا يتقاضى الامتياز ثمنا من السلطة المانحة.

- مدة الامتياز:

- مدة الامتياز مدة معينة تكون طويلة مقارنة بعقود التفوي الأخرى، حتى يستطيع صاحب الامتياز إسترداد الأعباء المالية التي دفعها في انشاء و استغلال المرفق العام⁷.

(2) عقد الايجار: عرفت المادة 210 من المرسوم الرئاسي 247/15⁸ عقد الايجار المرفق

العام على أنه " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له تسيير مرفق عام و صيانتته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها و يتصرف المفو له حينئذ، لحسابه وعلى مسؤولياته،

وتمول السلطة المفوة بنفسها إقامة المرفق العام و يدفع أجر المفو له من خلال تحصل الأتاوة من مستعملي المرفق العام⁹.

- خصائص عقد الايجار: من خلال التعريف السابق الذكر يمكن أن نتستج مجموعة من الخصائص لعقد الايجار و التي تتمثل أساسا في مايلي:

- تحمل الشخص العام نفقات إقامة المرافق المنشآت الأساسية: على السلطة مانحة التفويض أن تتحمل نفقات إقامة المرافق العامة أو إقامة المنشآت الأساسية للمرفق، حيث سيسلم المرفق العام للشخص المستأخر جاهزا للتشغيل و يتولى هذا الأخير إدارته و استغلاله¹⁰.

⁷- فرناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري و الفرنسي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، الجزائر، دون سنة نشر، ص 251،

⁸- الأمر رقم 247/15 مؤرخ في 6 سبتمبر 2015، المتمعن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 20 سبتمبر 2015.

⁹- أنظر المادة 210 من المرسوم الرئاسي 247/15 المرجع السابق.

¹⁰- فوناس سهيلة، مرجع سابق، ص 16.

- مدة الإيجار: باعتبار أن الاستثمارات المكرسة في عقد إيجار المرفق العام ومقتصرة على نفقات التشغيل و صيانة المنشآت العامة دون تحمل نفقات إقامة المرفق، لذا فمدة إيجار المرفق العام لا تكون طويلة جدا.
- حيث نصت المادة 54 في فقرتها الثانية اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل إيجار بخمسة عشر (15) سنة كحد أقصى.
- جزء من المقابل المالي: في عقد إيجار المرفق العام إن المستأجر ملزم بتأدية مبلغ محدد إلى الشخص العام المؤجر مقابل استعمله المنشآت العائدة للمرفق العام و التي تكبد الشخص العام نفقات إقامتها.

ثانيا: عقد الوكالة المحفزة وعقد التسيير

1) عقد الوكالة المحفزة: الوكالة المحفزة أو ما يعرف بعقد الإدارة بالشراكة أو الإدارة غير المباشر هو العقد الذي يعهد فيه الشخص العام إلى شخص آخر يسمى وكيلاً عن إدارة واستغلال مرفق عام لحساب الشخص العام مانح التفويض و التي تكون مرتبطة بمقابل أجر محددة في العقد يدفعها الشخص العام مانح التفويض و التي تكون مرتبطة بمقابل أجر محدد ي العقد يدفعها الشخص العام مانح التفويض و التي هي مرتبطة أساس بنتائج استغلال المرفق العام¹¹.

كما عرفت المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 الوكالة المحفزة هي الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله له تسييره و صيانتة.....يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة الموظف التي تمول بنفسها العام و تحتفظ بإدراته ومراقبته الكلية...¹².

ومن خلال التعريف السابق يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص للوكالة المحفزة تتمثل في:

- عبد الصديق شيخ/ أشكال تفويض الموافق في ظل المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتضمن تنظيم الصفات العمومية و تفويضات المرفق العام، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية. المجلد 12. العدد 02. العلوم الاقتصادية و القانونية، ص

11|199

¹²- أنظر المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18.

- تحمل الشخص نفقات إقامة المرفق العام: حيث يتولى مانح التفوي إقامة منشآت المرفق العام وعند بداي العقد يسلمه إلى صاحب التفويض بإدارة المرفق العام ليس لحسابه وإنما لحساب الشخص العام و الذي يقوم بأعمال الصيانة للمرفق العام الذي هو موضوع التفويض.

- إدارة المرفق العام لحساب الشخص العام: فلا يقوم صاحب التفوي بإدارة المرفق العام لا لحسابه وإنما لحساب الشخص العام، كما يتولى صاحب التفوي بتحميل الأتاوى من المستفيدين من خدمات المرفق محل التفويض ، و يقوم بتحويلها إلى الشخص العام مانح التفويض.

- المقابل المالي الذي يتحصل عليه صاحب التفويض:

حيث يتكون المقابل المقابل المالي الذي يحصل عليه صاحب التفوي من جزء ثابت يحدد في العقد و جزء تحرك يرتبط بنتائج استغلال المرفق العام و الذي يعتبر حافزا أمام صاحب التفوي يدعه إلى تحسين طرق استغلال المرفق العام و تحسين انتاجيته¹³.

- مدة عقد الوكالة المحفزة : نصت المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 تحدد المدة اتفاقية تفوي المرفق العام كل شكل الوكال المحفزة بعشرة (10) سنوات محد أقصى يمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة و تطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معطل لانجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة الا نتعدى مدة التمديد سنتين (02) كحد أقصى¹⁴.

(2) عقد التسيير: عقد التسيير أو ما يعرف بعقد إدارة المرفق العام أو ما يطلق عليه أحيانا بعقد تشغيل و صيانة المرفق العام، وهو عقد تعهد جهة الإدارة بمقتاه إلى القطاع الخاص عبئ التشغيل المرافق و صيانتة لفترة من الزمن للواقع العملي المستقر في هذا الخصوص¹⁵.

وعرفت المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 أن التسيير هو الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره و صيانتة بدون أي خطر بتحملة المفوض له.

¹³ - سليمان سهام / ص 18.

¹⁴ - المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18.

¹⁵ - فاتح مزيني، أشكال تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15،247 و المرسوم التنفيذي، 199/18، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 01، السنة 2020، ص 960.

حيث يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام بإدارته ورقابته الكلية.

ويدفع للمفوض له أجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة الانتاجية¹⁶.

وتتراوح مدة هذا العقد لخمسة (05) سنوات و يظهر فيه الشخص المكلف بالادارة كوكيل يعمل باسم و لحساب الجماعة العامة، مقابل عائدات يتقاها بصورة جزافية وثابتة وقد يقترن أحيانا بحوافز تتعلق بنتائج الاستقلال، لذا يمكن أن يختلف المقابل المالي الجزافي في فترة لأخرى.

المطلب الثاني: إنشاء مرصد وطني لتحسين الخدمة العمومية

يعتبر المرصد الوطني للمرفق العام آلية وهيئة مؤسساتية ا رفق العام استحدثت من أجل ترقية الم والنهوض بمستوى الخدمات العمومية التي يقدمها للمرتفقين، وعليه البد من التطرق إلى تعريف هذه الآلية من الناحية اللغوية وكذا الاصطلاحية بداية، ثم الوقوف على تنظيمها وسيرها تبعا للنص القانوني المؤطر لها وهذا ما سنعرضه خلال هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعيين:

الفرع الاول: تعريف المرصد الوطني.

الفرع الثاني: مهام المرصد الوطني.

الفرع الأول: تعريف المرصد الوطني

في إطار الإصلاحات الهيكلية الزامية إلى إعادة المزيد من الفعالية لتحسين أداء المرفق العمومي، كانت هناك مبادرة من الحكومة لإنشاء مرصد وطني للخدمة العمومية، وقد أكد

¹⁶ -فاتح مزيني، أشكال تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15،247 و المرسوم التنفيذي، 199/18، المرجع نفسه، ص 962.

مخطط عمل الحكومة على أن: "إنشاء مرصد وطني للخدمة العمومية مكلف بإجراء دراسات وتقديم اقتراحات لتدارك النقائص، ونبذ البيروقراطية وانعدام الفعالية والسلوكيات السلبية يندرج الهدف المتمثل في تجديد الخدمة العمومية.

وفي هذا السياق، تم تنصيب لدى الوزير المكلف بالداخلية المرصد الوطني للمرفق العام بموجب مرسوم رئاسي رقم 03-16 المؤرخ في 07 جانفي 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام¹⁷.

وعرف المرصد من خلال نص المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 03-16 بأنه: "هيئة استشارية، ويحدد مقره بمدينة الجزائر"

حددت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16 تشكيلة المرصد الذي يترأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله على النحو التالي :

خمس شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى مؤسسات الدولة.

* ممثل عن قطاع وزارة المالية، وزارة الصناعة والمناجم، وزارة الطاقة، وزارة التجارة، وزارة السكن والعمران، وزارة النقل، وزارة التربية الوطنية، وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزارة البريد وتكنولوجيات العالم والاتصال، برتبة مدير على الأقل.

* ممثل عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والصالح الإداري.

* ممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

* ممثل عن الديوان الوطني للإحصاء.

¹⁷ -المرسوم الرئاسي رقم 03-16، المؤرخ في 07-01-2016، يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 02 الصادر في 13-01-2016.

* رئيسا مجلسين شعبيين والوطنيين، ورئيسا مجلسين شعبيين بلديين.

* ممثل عن الجمعيات ذات الطابع الوطني وممثل عن وسائل الإعلام، إضافة إلى ممثلين عن وسائل الاعلام.

استقراء هذه المادة يوضح أن أعضاء المرصد أعضاء متباينون بين معينين ومنتخبين إضافة لي المجتمع المدني ووسائل الإعلام، وقد تم وضع عامل الخبرة في الحسبان عند اختيارهم، ذلك أنها تعتبر عامل مهما والزمنا في الاستشارة، أما القطاعات الوزارية الحاضرة في عضوية المرصد بممثليها الذين يُشترط فيهم رتبة مدير على الأقل، فهي تمثل قطاعات خدماتية ذات حساسية وأهمية كبيرة خاصة وأنها في احتكاك دائم ويومي والزم مع المواطن لاسيما النقل، التربية الوطنية، الصحة، والسكن. هذا وأغل المرسوم الرئاسي رقم 03-16 توضيح مسألة أي ممثل مجلسا شعبي والوطني وبلديين يتم اختيارهما في عضوية المرصد وال طريقة الاختيار، فاختيار مجلس شعبيالولائي أو بلدي على حساب آخر يتطلب وضع شروط موضوعية محددة، ولا بد أن يتم تعيينهما خارج أحكام المادة 09 من المرسوم الرئاسي 03-16 التي تنص على تعيين أعضاء المرصد لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد، وعلة ذلك إعطاء فرصة لمجالس أخرى عبر التراب الوطني للاستفادة من عضوية المرصد خاصة في الجنوب الجزائري، وهذا بغية نقل انشغالات المواطن المتعلقة بالخدمات العمومية، وكذا عرض حال واقع المرافق العامة والمشاكل التي تعترضها في والياتهم وبلدياتهم.

الفرع الثاني: مهام المرصد الوطني

أولا:المهام الاستشارية الاقتراحية

يكلف المرصد بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها وفي هذا الصدد يقدم المرصد اقتراحات لقواعد وتدابير ترمي إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، واقتراحات العمال التنسيق والربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام المادة 03 (03-16)، ويشمل

العمل الاستشاري لهذه الهيئة في ظل قيامها بعملية التشاور مع هيئات أخرى جمع الحقائق والتخطيط والتنظيم ونشر المعلومات وترتيب البيانات ووضعها في صيغة ملائمة للإفادة به¹⁸.

وإصباح الطابع الاستشاري على هذه الهيئة يعني أن آراءها واقتراحاتها غير ملزمة فهي ليست سوى نشاط تكميلي له آثار غير مباشرة، ففتقد الآراء والاقتراحات التي يقدمها المرصد الوطني للمرفق العام لعنصر الإلزام وتبقى مجرد آراء -avis- ووجهات نظر -points vue de- مصدرها أخصائيون في مجال محدد، ومن هنا فهي ال تلزم الجهة التي طلبت الاستشارة، وعليه فالواضح أن الرأي الاستشاري الصادر عن هذه الهيئة يدخل إما ضمن ما يعرف بالاستشارة الاختيارية -facultative consultation- أين يقوم قطاع ما باستشارة المرصد في المشاريع ذات الصلة باختصاصه دون أن يوجد نص قانون يلزمه بإجراء هذه الاستشارة، وله بعدها حرية الأخذ من عدمه بالرأي المقدم، أو الاستشارة الإجبارية -obligatoire consultation- أين يوجد نص قانوني يلزم القطاع أو السلطة الإدارية باستشارة المرصد، ويبقى لها دائما حرية الأخذ بالرأي المقدم من عدمها¹⁹.

وبالتالي فإن المرصد هنا سيعاني من صعوبة في النهوض بدوره الاستشاري والاقتراحي، خاصة وأن أسلوب الاقتراح يمثل صورة من صور الديمقراطية التشاركية التي درست في التعديل الدستوري الأخير، وتشجع الدولة عليها، ولو أن المشرع يجعل من بعض الاستشارات ملزمة وواجبة التنفيذ لكان المرصد في موقع أكثر صلابة في مسار تنفيذ الآراء والاقتراحات التي يبديها، وهنا تدرج هذه الاستشارات ضمن ما يسمى بالرأي المطابق تلزم النصوص القانونية أين القطاعات تأخذ رأي الهيئة الاستشارية والالتزام به، هذا ويقترح المرصد أيضا كل تدبير يهدف إلى ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام، ويعمل على تحسين نوعية خدمات المرفق العام، فتفعيل المرصد لحق المرتفق في الخدمة العمومية والاستفادة منها يمثل أهم مهامه، من خلال سهره على ضمان احترام المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام لاسيما مبدأ المساواة، وتوجهه نحو ضمان احترام

¹⁸ - بوضياف أحمد الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب، ص 85.

¹⁹ - بوضياف أحمد الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، ص 89.

المبادئ الجديدة للخدمة العمومية خاصة مبدأ الجودة، فالمرصد يواكب في مهمته هذه التطورات التي شهدتها المرفق العام ويتكيف معها²⁰.

ثانيا: مهام تخليق المرفق العام

إن مبدأ تخليق المرفق العام أضحى يكتسي أهمية بالغة في الوقت الراهن، خاصة في ظل انفجار ما يمكن أن نطلق عليه “ أزمة المرفق العام “، الشيء الذي حفز الدولة بشكل عام على المستوى العالمي، كما هو الشأن على المستوى الوطني على البحث عن الوسائل الناجعة لحسن تسيير المرفق العام، هذا ويعتبر تخليق المرفق العام ضرورة ملحة وذات أهمية قصوى، تملئها العواقب الوخيمة لمظاهر الفساد على الأداء الحكومي وعرقلته لسير التنمية، كما تفرضه التطورات المتلاحقة على المستوى العالمي وضغوطات المؤسسات السياسية والمالية الدولية، التي أصبحت تنصب على التحلي بالأخلاق كمقياس يتم الاحتكام إليه في الكثير من القرارات، لاسيما تلك المتعلقة بمنح المساعدات المدعمة لمشاريع وبرامج التنمية²¹.

وقد نص المرسوم الرئاسي 16-03 في المادة السادسة منه على دعائم مبدأ تخليق المرفق العام، والتي يقوم المرصد الوطني للمرفق العام باقتراحها، لاسيما التركيز على أعوان المرفق العام من خلال تحسين ظروف عملهم، وترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطاتهم، إضافة إلى ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لهؤلاء الأعوان. هذا ونصت ذات المادة على مبدأ الأنسنة كأحد دعائم تخليق المرفق العام من خلال تحسين العالقة بين مستعملي المرفق وأعوانه، حيث أن مبدأ الأنسنة أو الإنسانية بتعبير آخر يمثل مجموعة القواعد الأخلاقية الهادفة إلى ضبط سلوك المرتفق من جهة، ومقدم الخدمة من جهة أخرى في إطار إنساني يحترم كل طرف فيه الآخر، ولو أن المشرع ضبط هذا المصطلح أكثر وحدد مظاهره لخدم ذلك النص أكثر وأخرج مستعمله من موضع الغموض وعدم البيان²².

²⁰ - بن شناف منال، بن اعراب محمد، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة دفا تر السياسة و القانون، المجلد 12. العدد الأول، 2020، ص 106.

²¹ - البكوري محمد ، تخليق المرفق العمومي و رهانات الحكامة الإدارية بالمغرب العربي على ضوء استور 2011 ، مجلة الفقه القانون، العدد 34، المغرب، ص 84.

²² - بن شناف منال، بن اعراب محمد، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، ص 107.

ثالثا: مهمة ترقية التسيير المحلي التشاركي

يعتبر التسيير المحلي التشاركي مفهوما جَد حديث في مجال العلوم القانونية والإدارية، وهو بهذا يفتقد إلى تعريف واضح وشامل ويغيب عنه التحديد الدقيق لخصائصه ومميزاته المعول استثمارها في إصلاح الخدمة العمومية وتجويدها، ويقوم هذا النمط التسييري الحديث على تفعيل مبدأ المشاركة من خلال اعتماده على فواعل تسييريه حديثة وأخرى تقليدية معروفة-الدولة وجماعاتها-، رصدت لها أدوار ووظائف جديدة تقوم بها، ويتعلق الأمر على التوالي بالمواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والتي تمثل ما يصطلح عليه بفواعل التسيير المحلي التشاركي، اعتمد إلى جانب الدولة كشريك مشرف لها على تحديث المرافق العامة من أجل إصلاح الخدمة العمومية المقدمة، والتقليص من المشاكل والأزمات التي تعاني منها، وقد نص المرسوم الرئاسي رقم 03-16 على هذا النوع من التسيير في مواد مختلفة منه من خلال ذكره لقواعدها الأساسية، وهذا ما جاء في المادة 04 منه التي شجعت على مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين الخدمات العمومية، وذكرت المادة 07 التي ذكرت إمكانية إقامة المرصد لمبادلات مع الشركاء الأجانب وترقيتها في مجال التعاون من أجل تحسينه²³.

المطلب الثالث: التدابير المتعلقة بمكافحة ظاهرة البيروقراطية

تعرف البيروقراطية أو كما تسمى عند البعض بحكم المكاتب على أنها وسيلة لتنظيم عدد كبير من الناس الذين يجب أن يعملوا معا بشكل إداري معين وهي وسيلة ساعدت على نشر الفساد و سنحاول من خلال هذا المطلب عرض أهم التدابير المقررة للحد منها في المرافق العامة، ولهذا قسمنا هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: التدابير الاستعجالية.

الفرع الثاني: التدابير الخاصة بكل قطاع.

²³ - بن شناف منال، بن اعراب محمد، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، المرجع السابق، ص 108.

الفرع الأول: التدابير الاستعجالية

بحسب التعليمية الوزارية رقم 82 المؤرخة في 12 نوفمبر 2013 والصادرة عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية والمتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية²⁴، فإنه تشكل هذه التدابير الاستعجالية والمشاركة بين كافة القطاعات بالنسبة للمواطن إشارات قوية لإرادة الحكومة لتحديث المرفق العمومي والتغيير النوعي في كفاءات تنظيمية وسيره، وأكدت نفس التعليمية على أنه تتمحور التدابير حول عمليات إستراتيجية رئيسية منها على وجه الخصوص:

- مجال تحسين إستقبال المواطنين.
- مجال تبسيط الاجراءات الادارية
- مجال التكفل بشكاوي المواطنين.

أولاً: تحسين استقبال المواطنين

جاءت التعليمية الوزارية رقم 82 السابقة للغشارة إليها لتتويج التدابير التي كانت قد وردت في تعليمية الوزير الأول بتاريخ 20 أكتوبر 2013 و التي تمحوت حول النقاط التالية²⁵:

- تهيئة و توفير هياكل ملائمة تتوفر على جميع المرافق الضرورية لضمان الاستقبال الحسن للزوار وراحتهم.
- وضع نظام للتذكرة يسمح بإحترام ترتيب مرور الزوار وتفاذي التجاوزات في هذا المجال.
- نظام لإعلام الزوار (لوحات الإعلانات، لافتات...)
- سجل شكاوي مرقم عليه من طرف مسؤول المؤسسة أو المصلحة المعنية.
- إنتقاء واختيار أعوان الشبابيك والأعوان المكلفين المواطنين من بين المشهود لهم بالكفاءة المهنية ومعرفتهم للقطاع وصفاتهم الانسانية.
- حمل الشارة في البذلة من طرف أعوان الشبابيك والأعوان المكلفين بإستقبال المواطنين لتسهيل التعرف عليهم.

²⁴- أنظر الملحق رقم (01).

²⁵- أنظر الملحق رقم (02).

- تعيين موظف ذو كفاءة و سيرة حسنة، كوسيط مسهل بين مختلف المصالح و الزوار.
- ضمان رقابة صارمة على سلوك أعوان الشبايبك والأعوان المكلفين بإستقبال المواطنين لتسهيل التعرف عليهم.
- الرقابة الصارم على سلوك أعوان الشبايبك، والأعوان المكلفين بالاستقبال اتجاه الزوار على نوعية الاستقبال المخصص لهم.
- كما أكد المنشور على تحسين ظروف الاستقبال ولاسيما بالسهر على:
- تهيئة وتجهيز قاعات الاستقبال بصفة لائقة
- احترام برنامج المقابلات من قبل المسؤولين المعنيين.
- يجب تقوي مقابلات لمسؤولين آخرين كلما أمكن ذلك ومنع توكيل المرؤوسين للقيام بها مهما كانت الظروف والأسباب.
- منع اللجوء إلى أعوان الوقاية والأمن لتولي مهام الاستقبال والتوجيه مع تعيين أعوان مؤهلين للقيام بذلك.

ثانيا: تبسيط الاجراءات الادارية

كما أكدت نفس التعليم على هذه النقطة المهمة من خلال المحور المتعلق بمجال تبسيط الاجراءات الإدارية²⁶، وأشارت هذه الأخيرة إلى مجموعة من الإجراءات التي سيتم اتخاذها بغية تبسيط الحياة الإدارية و لعل أهم هذه الاجراءات هي:

- نشر بطريقة واضحة ومفهومة قائمة الوثائق المكونة للملفات في إجراء أو خدمة.
- تكييف مواقيت الافتتاح وأيام الاستقبال.
- تقليص عدد الوثائق الادارية المكونة للملفات الإدارية.
- جعل اللجوء إلى استدعاء المواطن إجرا استثنائي تقتصر على بعض الحالات.

²⁶- أنظر التعليم رقم 82، الصادرة عن الوزير الأول المتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، ص 2.

ثالثا: التكفل بشكاوي المواطنين

وردت مسألة التكفل بشكاوي المواطنين في التعليم المؤرخة بتاريخ 20 أكتوبر 2013 في النقطة الثالثة منها تحت عنوان التكفل الفعلي بشكاوي المواطنين و نصت على اتخاذ مجموعة من الاجراءات قصد التكفل بشكاوي المواطنين شملت ما يلي:

- ضمان المتابعة الصارمة لدراسة ومعالجة الطلبات والشكاوي والتأكد من أن الردود على طلبات شكاوي المواطنين قد تم التكفل بها بجدية و بأسلوب سهل ومفهوم.
- ذكر الأساس القانوني للرد وكذا الاشكال والأجال والهيئة أو السلطة الإدارية التي يمكن تقديم الطعن المحتمل أمامها.
- ذكر الأساس القانوني للرد وكذا الإشكال والأجال و الهيئة أو السلطة التي يمكن تقديم الطعن المحتمل أمامها.

الفرع الثاني: التدابير الخاصة بكل قطاع

في المحور الثاني من التعليم رقم 82 والصادرة عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية أشارت هذه الأخيرة إلى مجمل التدابير التي سيتم إتخاذها والخاصة بكل قطاع.

وبحسب التعليم ذاتها فإنه بالنظر إلى ديمومة مسار إصلاح الخدمى العمومية وإلى طابعه الشمولي فإنه يتعين على كل دائرى وزارية تحديد و الشروع على المدى القصير والمتوسط والطويل في انجاز عمليات و تدابير إصلاح خاصة بالقطاع التابع لها، و ذلك على ضوء طبيعة مهامها وكذا المهام المنوطة بمختلف المرافق العمومية الخاصة بها.

هذا وقصد الحصول على أفضل النتائج بادر الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية بإعداد مخطط عمل قطاعي لإصلاح الخدمة العمومية، وهو مخطط موحد في

مامنعت بالنسبة لجميع القطاعات الوزارية²⁷، حيث اشتمل نموذج المخطط القطاعي لعمليات إصلاح الخدمة العمومية على سبع محاور هي:

- تسهيل الاجراءات وأستقبال الجمهور.
 - تعميم تكنولوجيا الاعلام والاتصال وإلام الجمهور.
 - مشاركة المواطن في تسيير وتحسين الخدمة العمومية.
 - تثمين الموارد البشرية وتحسين الاطار المعيشي للمواطن،
- كما قسم كل محور لفروع تشتمل على "مجال التدخل" والتي يقصد من وراءه موضوع أو طبيعة الخدمة المقدمة وكذلك "العملية المبرمجة" و التي يقصد من وراءها التدابير الواجب إتخاذها و كذلك " أجال الانجاز" و أخيرا "الملاحظات.

²⁷- هو عبارة عن نموذج للعمل القطاعي من أجل إصلاح الخدمة العمومية و الذي أعدته الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية.

المبحث الثاني: التوجه نحو الإدارة الإلكترونية

إن الاهتمام المتزايد في الجزائر بتحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة العمومية من خلال إنشاء بنية تحتية معلوماتية إلى جانب عصنة إدارتها باعتمادها الإدارة الإلكترونية كمحاولة منها لتحسين جودة خدماتها، خاصة وان نموذج الإدارة الإلكترونية يوفر الكثير من فرص النجاح والوضوح والدقة في تقديم الخدمات، وانجاز المعاملات، وبالتالي يمثل ثورة ونقلة نوعية في نموذج الخدمة العمومية، هذا ما جعلنا نتناول في هذا المبحث:

المطلب الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية.

المطلب الثاني: دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية.

المطلب الثالث: تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر ومعوقاتها.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية

يعد مفهوم الإدارة الإلكترونية مفهوما إداريا حديثا، ظهر نتيجة الثورة الهائلة في شبكات المعلومات والاتصالات، حيث أحدث نقلة نوعية في عمل المنظمات وجعلها أكثر كفاءة وفعالية في أداء الوظائف المنوطة بها والتي على راسها تقديم الخدمات العمومية، وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى:

الفرع الأول: تعريف الإدارة الإلكترونية.

الفرع الثاني: خصائص الإدارة الإلكترونية.

الفرع الثالث : وظائف الإدارة الإلكترونية.

الفرع الاول: تعريف الإدارة الالكترونية

يعتبر مصطلح الإدارة الالكترونية من المصطلحات العلمية الحديثة في مجال المصطلحات العصرية، ولمفهوم الإدارة الالكترونية عدة تعريفات وقد تختلف في بعض الجوانب نذكر منها:

- يعرفها حسام الدين حسن على أنها التحول الكامل من الأعمال الورقية إلى الأعمال الالكترونية مع ما يتطلب ذلك من تحول في الأدوات والآليات التقليدية المستخدمة في الإدارة إلى نظيرتها الالكترونية من اجل توفير امثل للوقت والجهد¹.

- أما نجم عبود نجم عرفها على أنها العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال في التخطيط والتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للمنظمة والآخرين بدون حدود من اجل تحقيق أهداف المنظمة².

- أما قبس زهير عبد الكريم جعفر فيرى أن: الإدارة الالكترونية هي قيام المنظمة بالعمليات الإدارية باستخدام تكنولوجيا المعلومات بهدف تقديم الخدمات بسرعة أعلى وتكلفة اقل³.

- الإدارة الالكترونية بالنسبة إلى لام (lam) هي عبارة عن مجموعة شبكات الاتصال الالكترونية التي تنتقل فيها البيانات والوثائق من المنظمات الافتراضية إلى الواقعية⁴.

¹-حسام الدين حسن، تطوير عمليات صنع القرار الإداري في ضوء الإدارة الالكترونية قي وزارة الصحة الفلسطينية بمحافظة غزة، مؤتمر بعنوان تنمية الموارد البشرية في القطاع الصحي الفلسطيني، واقع وتطلعات يوم 2015/06/10، ص 20.

²-ضيف احمد ، قرميطي وردة، تطبيق الإدارة الالكترونية كمدخل لتفعيل الاتصال الإداري - دراسة ميدانية بمؤسسة وحدة بريد الجزائر بالجلفة، مجلة نور للدراسات الاقتصادية،مخبر مكيماد، جامعة زيان عاشور الجلفة، مجلد05، العدد 01، جوان 2019، ص29

³-ضيف احمد ، قرميطي وردة، المرجع نفسه، ص29.

⁴-ضيف احمد ، قرميطي وردة، المرجع نفسه، ص29.

- هناك من عرف الإدارة الالكترونية على أنها إدارة بدون أوراق أو زمان أو متطلبات جامدة، حيث أنها تعتمد على الأرشيف الالكتروني، والبريد الالكتروني، والأدلة والمفكرات الالكترونية والرسائل الصوتية وهي مؤسسة شبكية ذكية تعتمد على عمال المعرفة⁵.

- هناك من يرى أن الإدارة الالكترونية هي استخدام نظم المعلومات وشبكات الحاسوب والاتصالات في تنفيذ المهام والإعمال الإدارية مما يؤدي إلى انجازها بسهولة ويسر ودقة عالية وتعمل على توفير الوقت والجهد وتبسيط الإجراءات مع ضمان خصوصية وامن المعلومات⁶.

- من خلال ما سبق نكره يمكننا القول أن الإدارة الالكترونية هي منهج اعتمدت عليها الدولة الجزائرية من اجل الانتقال بالإدارة التقليدية والتي كانت تعتمد على الأوراق والوثائق في تقديم خدماتها وحتى في احتفاظها بالمستندات والوثائق في الأرشيف، والتي عرفت بالبطء في تقديم خدماتها إلى الإدارة الالكترونية التي تعتمد على تطور التقنيات الحديثة وشبكات الاتصال في تطوير الإدارة العمومية، وذلك من اجل تحسين الخدمات العمومية التي تقدمها للمواطن وكذلك يساعدها على القيام بعملها بأسرع وقت واقل تكلفة .

- ويمكننا القول أيضا أن الإدارة الالكترونية هي الاعتماد على التطور التكنولوجي في تقنيات الاتصال والإعلام، أو بما يعرف تكنولوجيا المعلومات و استخدام هذه التقنيات والآليات والأدوات في تحسين الخدمات العمومية التي تقدمها الإدارة العمومية، وذلك لكسب رضا المواطن من جهة وترشيد النفقات العمومية من جهة أخرى، كما تستخدم الدولة الإدارة الالكترونية في التوجيه والتخطيط والرقابة من اجل ضمان استمرارية المرافق العمومية والمساواة في تقديم والاستفادة من خدماتها(القيام بالخدمات العمومية في أسرع وقت وبدقة واقل تكلفة)، فالإدارة الالكترونية هي بديل جديد يعيد النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة والمواطن، انطلاقا من التغير الحاصل في مفاهيم الإدارة العامة، ومضامين الخدمة العامة،

⁵ - تفرات يزید، سلاوتي حنان، بصري ريمة، مبررات الانتقال إلى تطبيق نظام الإدارة الالكترونية في الجزائر - مع الإشارة إلى تجارب بعض المؤسسات الجزائرية، مجلة البديل الاقتصادي، جامعة أم البواقي، جامعة البلدة 02، جامعة الجزائر 03، مجلد 07، العدد 02، تاريخ النشر 2020/12/31، ص 87 .

⁶ -تفرات يزید، سلاوتي حنان، بصري ريمة، المرجع سابق، ص 87.

كمحصلة لتحول في عمل الأجهزة والمؤسسات الحكومية من الشكل التقليدي إلى الشكل الحديث الذي يركز على تكنولوجيا المعلومات والانترنت وتطور مختلف التقنيات والأدوات.

الفرع الثاني: خصائص الإدارة الالكترونية

من اهم مايميز الادارة الالكترونية انها تقلل بشكل كبير الاعتماد على وسائل كثيرة ذات تكلفة عالية كانت تعتمد عليها الادارة التقليدية، من ابرزها الورق والحدود الزمانية والمكانية وكثرة العاملين وضخامة المباني وغيرها من الامور التي تعيق السرعة والدقة في الاداء وفيمايلي اهم خصائص الادارة الالكترونية⁷ :

اولا: إدارة بلا اوراق

حيث يتم الاعتماد على الارشيف والبريد والادلة والمفكرات الالكترونية والرسائل الصوتية ونظم تطبيقات المتابعة الالية، فهي تعتمد على الكمبيوتر مما يجعلها في غنى عن يد عاملة و هذا ما يؤدي الى تقليل التكاليف وتوفير المال، اصبح بإمكان المرافق العامة في بعض القطاعات استخراج وثائق باستخدام اجهزة الكمبيوتر والتخلي عن العمل التقليدي الذي يتمثل في كتابة الوثائق باليد، وهذا ما يجعل من المرافق تتميز بالسرعة في اداء وتقديم خدماتها العامة.

ثانيا: ادارة بلا مكان

حيث تعتمد على الاتصال الالكتروني والتليفون المحمول والتليفون الدولي الجديد التليكس والمؤتمرات الالكترونية والعمل عن بعد وغيرها من وسائل الاتصال الحديثة فالتكنولوجيا جعلت من العالم قرية صغيرة، فيمن استخراج الوثائق وقضاء بعض حاجات العامة للمواطن دون الذهاب للإدارة وعن بعد.

⁷- احمد باي، رانية رانية هدار، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة1، العدد 11، جوان 2017، ص 121.

ثالثا: إدارة بلا زمان

حيث العمل 24 ساعة متواصلة، ففكرة الليل والنهار والصيف والشتاء هي افكار لم يعد لها مكان في العالم الجديد، فالمواطن يفضل هذا التطور اصبح بإمكانه قضاء حاجاته العامة في بعض المرافق العامة في أي وقت كمرفق البريد يمن للمواطن استخراج امواله في أي وقت بفضل عصرنة هذا القطاع وباستخدام البطاقة الذهبية والصراف الآلي... .

رابعا: إدارة بلا تنظيمات جامدة⁸

فهي تعمل من خلال المؤسسات الشبكية والمؤسسات الذكية التي تعتمد على صناعة المعرفة.

* كما تتميز الادارة الالكترونية ايضا ب:

- التقييم الموضوعي لاداء العاملين وتنمية نظام متطور لمعرفة المقصرين.
- تخفيض الاخطاء الى اقل مايمكن فالنظام الالكتروني اقل عرضة للاخطاء.
- تقليص المخالفات نظرا لسهولة ويسر النظام ودقته.
- الوضوح والسهولة الفهم من قبل المستفيدين لما هو مطلوب منهم من وثائق.
- الشفافية في المعاملات دون تحيز في الانتفاع بالخدمات العامة وذلك باتباع اجراءات موحدة ضمن نظام الادارة الالكترونية.
- تمكين المواطنين من المشاركة في معالجة السلبيات عن طريق ابداء رأيهم في شؤون الادارة الالكترونية.
- وجود نظام دقيق للمراجعة والمحاسبة.
- التقليل من المشاكل الادارية والتنظيمية الاجتماعية التي تساعد على مظاهر الرشوة.

⁸ - احمد باي، رانية رانية هدار، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 122 .

- القضاء على الاعتبارات الشخصية في العمل والاعتماد على استقطاب واختيار الموظفين بطريقة محايدة على اساس الكفاءة والخبرة.

الفرع الثالث: وظائف الادارة الالكترونية

تفرض طبيعة الإدارة الالكترونية مجموعة من الوظائف، فهناك مهام جديدة وواقع مغاير تمارس فيه الإدارة الالكترونية عملها، من اهم هذه الوظائف:

اولا: التخطيط الالكتروني

التخطيط الالكتروني يعتمد على التركيز بصيغة اساسية على استخدام الاستراتيجي والسعي نحو تحقيق اهداف الاستراتيجية، حيث تتم القرارات التي تستخدم النظم الالكترونية في تخطيط اعمالها بالشمولية لخدمة مختلف اقسام المنظمة واداراتها، ويعتمد التخطيط الالكتروني ايضا في ظل الثروة الالكترونية على استخدام نظم جديدة للمعرفة كمنظم دعم القرار ونظم الخبرة، ونظم الشبكات الاصطناعية، كما يعتمد ايضا على تبسيط نظم واجراءات العمل⁹.

ثانيا: التنظيم الالكتروني

في ظل التحول الالكتروني حدث انتقال في مكونات التنظيم الالكتروني من النموذج التقليدي الى النموذج الالكتروني، من خلال بروز هيكل تنظيمي جديد، قائم على بعض الوحدات الثابتة والكبيرة والتنظيم العمودي من الاعلى الى الاسفل الى شكل اخر من التنظيم يعرف بالتنظيم المصفوفي، كما حدث تغيير في مكونات التنظيم، بالتالي يصبح التقسيم الاداري على اساس الوحدات والاقسام والانتقال من سلسلة الاوامر الادارية الخطية الى الوحدات المستقلة والسلطة الاستشارية، ومن التنظيم الاداري الذي يبرز دور الرئيس المباشر الى

⁹- وهيبة خنيري، نورة بوعلاقة، فؤاد عنون، دور الإدارة الالكترونية في تحسين وتطوير العمل الإداري، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، جامعة المسيلة، المجلد 04، العدد 02، تاريخ النشر 2020/10/28، ص 74.

التنظيم متعدد الرؤساء المباشرين، ومن اللوائح التفصيلية الى الفرق المدارة ذاتيا، ومن مركزية السلطة الى تعدد مراكز السلطة¹⁰.

ثالثا: التنفيذ الالكتروني

تشير عملية التنفيذ إلى ما سيتم تأديته من أعمال ومهام التخطيط لها مسبقا بالإضافة إلى تنظيم تنفيذها وفقا لأسس محددة وواضحة، بالتالي فان عملية التنفيذ تؤكد الدقة والوضوح في تطبيق ما تم التخطيط له، وتجدر الإشارة إلى أن عملية التنفيذ يتم متابعتها بشكل فوري ومباشر، وهذا ما يميز التنفيذ الالكتروني من الجوانب التقليدية في التنفيذ ضمن الإدارة الاعتيادية، فأى خلل في عملية التنفيذ الالكتروني.

كما انه يسهم في توفير البيانات لدى جميع الأطراف المستفيدة، والتخلص من النظام البيروقراطي في تنفيذ وانجاز المعاملات بالإضافة إلى الاستجابة لجميع المستجدات بشكل فوري ومباشر¹¹.

رابعا: الرقابة الالكترونية

إذا كانت الرقابة التنفيذية تركز على الماضي لأنها تأتي بعد التخطيط والتنفيذ، فان الرقابة الالكترونية تسمح بالمراقبة الآنية من خلال شبكة المؤسسة أو الشركة الداخلية، مما يعطي إمكانية تقليص الفجوة الزمنية بين عملية اكتشاف الانحراف أو الخطأ، وعملية تصحيحه من أنها عملية مستمرة متجددة تكشف الانحراف أولا بأول، من خلال تدفق المعلومات بين المديرين والعاملين، والموردين والمستهلكين فالجميع يعمل في الوقت نفسه، وهو ما يزيد من تحقيق الثقة الالكترونية¹².

¹⁰ - وهيبه ختيري، نورة بوعلاقة، فؤاد عنون، دور الإدارة الالكترونية في تحسين وتطوير العمل الإداري، المرجع نفسه، ص 74 .

¹¹ - وهيبه ختيري، نورة بوعلاقة، فؤاد عنون، مرجع سابق، ص 75.

¹² - عيان عبد القادر، تحديات الإدارة الالكترونية في الجزائر (دراسة سيمولوجية ببلدية الكاليتوس العاصمة)، أطروحة دكتوراه، تخصص إدارة أعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016، ص 83.

خامسا: القيادة الإلكترونية

أدى التغيير في بيئة الأعمال الإلكترونية، والتحول في المفاهيم الإدارية إلى إحداث نقلة نوعية كان من نتائجها الانتقال إلى نمط القيادة، والتي تنقسم إلى قيادة تقنية عملية وأخرى بشرية ناعمة وأخرى قيادة ذاتية¹³.

المطلب الثاني: دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية

لقد ادرك القائمون على برامج الحكومة أهمية التغييرات المستمرة في تكنولوجيا الاعلام والاتصال انه لم يعد لدى الحكومة أي خيار اخر الا تفكير في تطبيق الادارة الالكترونية كقناة خدمات عامة يستخدمها جميع المواطنين في أي وقت ومكان وهو ماسيوفر عليها الكثير من الوقت والجهد والمال، ومتاعب انتقال المواطنين الى مختلف الادارات الحكومية والانتظار في طوابير طويلة لانهاء معاملة ما، حيث سنتناول في هذا المطلب فرعين وهما:

الفرع الاول: اهمية تطبيق الادارة الالكترونية.

الفرع الثاني: تأثير الإدارة الإلكترونية على مبادئ سير المرفق العام.

الفرع الاول: اهمية تطبيق الادارة الالكترونية¹⁴

- تقليل الضغوط على مستوى شبابيك المرافق العمومية وتقليص اجال الانتظار.
- تسهيل معاملات الافراد واعادة هيكلة الاجراءات نحو التبسيط والتسهيل.
- تقليل التراكم الورقي باحلال الوثائق الالكترونية بديلا عن الوثائق الورقية.

¹³-عيان عبد القادر، تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر، مرجع سابق، ص 83.

¹⁴-رابحي بوعبد الله، دور الادارة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات العمومية- التجربة الجزائرية أنموذجا، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، المركز الجامعي احمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت الجزائر، تاريخ النشر 2020/03/15، ص 201.

- استخدام تكنولوجيا الاعلام والاتصال في زيادة قدرة الحكومة الجزائرية على توفير المعلومات والخدمات بسهولة ويسر.
- تهيئة الجهاز الحكومي والمرافق العامة للاندماج في النظام العالمي حتى يواكب مستوى ادائها مع النظم الحديثة المتبعة في الدول المتقدمة في هذا المجال.
- التقليل من التزاحم وعدد مرات التردد على مختلف الادارات الحكومية مع تحقيق العدالة والشفافية في الحصول على الخدمة.
- تشجيع المجتمع على التعامل بالحاسوب الآلي ومحو الأمية المعلوماتية وإيجاد بيئة أعمال أفضل وتنافس تجاري فيما يتعلق بالاقتصاد الرقمي الجديد .
- الوصول إلى المناطق النائية بخدماتها وفك العزلة عنها حتى تسهل على مواطني تلك المناطق قضاء أمورهم وعدم تحملهم عناء التنقل، من اجل الاستفادة من الخدمات العامة التي تقدمها المرافق العمومية.
- تحسين فعالية تدخل الدولة سواء فيما يتعلق بالتكفل بانشغالات المواطنين أو وضع قيد العمل السياسة الوطنية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية¹⁵.
- التنمية و بصفة متواصلة لسياسات تبسيط وتخفيف الإجراءات الإدارية وكذا مكافحة البيروقراطية التي تشكل كبحا لتنمية البلاد .
- مواجهة تحديات العولمة المتسارعة حيث حددت الحكومة الجزائرية هدف خاص لحماية البلاد ضد أفة الجريمة المنظمة وبالأخص تلك العابرة للحدود وكذا ظاهرة الإرهاب التي تستعمل غالبا وثائق وهوية سفر مزورة ومن هنا جاء دور الإدارة الالكترونية من خلال إصدار جوازات سفر البيومترية¹⁶.

¹⁵- رابحي بوعبد الله، المرجع سابق، ص 202.

¹⁶-وسيلة واعر، المرجع سابق، ص 16.

الفرع الثاني: تأثير الإدارة الالكترونية على مبادئ سير المرفق العام

نظرا لاعتماد الأفراد على المرافق العمومية في أداء الخدمات لهم بصفة منتظمة على نحو يرهقهم ويصيبهم بتعب كبير إذا ما تعطلت أو توقفت عن أداء خدماتها، فقد استقر الفقه على استخلاص عدد من المبادئ من أحكام القضاء الإداري الفرنسي والتي تم ذكرها سابقا وتتعلق ب¹⁷:

- ضمان استمرارية سير المرفق العام .
 - معاملة المنتفعين من خدمات المرفق على نحو متساوي وعادل.
 - مسايرة المرفق العام للتغيير والتعديل وفقا لمقتضيات المصلحة العامة.
- لذلك سوف نركز على محاولة معرفة إن كان للإدارة الالكترونية تأثير على هذه المبادئ.

أولاً: اثر الإدارة الالكترونية على مبدأ استمرارية المرفق العام

يتجلى تأثير الإدارة الالكترونية على مبدأ دوام سير المرفق العام في تأكيد هذا المبدأ وتطويره إلى الأفضل، من حيث سهولة أداء الرسوم اللازمة للانتفاع بخدمات المرفق واستمرارية أداء المرفق لخدماته¹⁸.

كما من شأن الإدارة الالكترونية إن تجعل من هذا المبدأ يتجه نحو التطبيق، حيث لن يكون بعد الآن تحديد لمواعيد فتح أو غلق المرافق العمومية، بل سيكون لأي مواطن الولوج للمرفق العمومي في أي وقت يشاء للقيام بذلك، وسوف يقلل نظام الخدمة الالكترونية من خطورة إضراب الموظفين، إذ يمكن لهذا الأخير من داخل بيته وفي غير أوقات عمله الرسمية أن يؤدي خدماته للجمهور عن طريق البريد الالكتروني للإدارة التي يعمل بها¹⁹.

¹⁷-حماد مختار، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاته في الإدارة العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلو السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي، جامعة الجزائر 2007، ص 60.

¹⁸-حماد مختار، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاته في الإدارة العربية، مرجع سابق ، ص70.

¹⁹- حماد مختار، نفس المرجع، ص 73/72.

من جهة أخرى ستفضي هذه الخدمة إلى القضاء على الطوابير، هذا من شأنه أن يريح الجمهور من عناء الوقوف في الطوابير أو الصفوف للحصول على معلومة أو انجاز معاملة أو إيداع ملف إداري.

ثانيا: تأثير الإدارة الالكترونية على مبدأ المساواة أمام المرفق العام

حيث سيؤدي نظام الإدارة الالكترونية إلى التغلب ولو بشكل متدرج على مشكلة الوساطة والمحسوبية والرشوة، بحيث سيعلق المواطن أمالا كبيرة على هذا النظام في تحقيق مبدأ المساواة بصورة عملية وذلك لمنع أو التقليل من التمييز بين الأفراد²⁰.

وبهذا فان الإدارة الالكترونية ستجعل من المتعاملين مع المرافق العمومية متساوين في الحصول على الخدمات العمومية.

ثالثا: تأثير الإدارة الالكترونية على مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتعديل والتكيف

يندرج ضمن هذا المبدأ ان يكون للادارة ان تعدل تنظيم المرفق العام في اي وقت مستعملة في ذلك سلطتها وامتيازاتها، لتواكب التطور التكنولوجي والعلمي، وعليه يكون لها الحق في تغيير الطبيعة القانونية للمرفق العام كان تحول شركة وطنية الى مؤسسة عامة، او تفرض رسوما على المنتفعين بخدمات المرفق²¹، كما يكون لها الحق في ان تطلب من الاشخاص الخاصة التي تتولى تسيير المرفق العام بان تدخل من تكنولوجيا المعلومات في الخدمان التي تقدمها، والا كان لها الحق في انهاء العقد بارادتها المنفردة.

المطلب الثالث: تطبيقات الإدارة الالكترونية في الجزائر ومعيقاتها

بالرجوع إلى التطبيقات العملية للإدارة الالكترونية في الجزائر فانه دعما لسرعة تقديم الخدمات العمومية التي يستفيد منها المواطن والتي تلبي حاجياته بشكل متواصل، وتلبية

²⁰ - حماد مختار، نفس المرجع، ص73.

²¹ - حماد مختار، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاته في الإدارة العربية، المرجع سابق،

لانشغالاته فقد تم عصرنة العديد من القطاعات والمرافق وتم تدعيمها بأساليب وأدوات تكنولوجية بغية تحسين للخدمات التي تقدمها وسعيا من الدولة لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وهذا ما سنتطرق له في هذا المطلب الذي قمنا بتقسيمه إلى فرعين، حيث تناولنا في :

الفرع الأول: تطبيقات الإدارة الالكترونية في الجزائر والتي سنتناول فيها تطبيقات الادارة الالكترونية في بعض القطاعات من الناحية النظرية.

الفرع الثاني: تحديات تطبيق الإدارة الالكترونية في الجزائر.

الفرع الأول: تطبيقات الإدارة الالكترونية في الجزائر

حيث سنتناول في هذا الفرع مايلي:

أولا: قطاع الداخلية والجماعات المحلية

اتخذت وزارة الداخلية في هذا السياق عديد من الإجراءات في سبيل تقديم خدمة عمومية نوعية للمواطنين، الذين أصبح بإمكانهم استخراج جميع الوثائق المتعلقة بالحالة المدنية في اقرب بلدية ممكنة بغض النظر عن البلدية التي ولدو فيها، زيادة على بطاقات التعريف وجوازات السفر البيومترية، ولا احد ينكر أن وزارة الداخلية كانت من أكثر القطاعات التي سارعت في تطبيق الإدارة الالكترونية من خلال تنفيذها لعدة مشاريع في هذا الإطار والتي تتمثل خاصة في²²:

- مشروع رقمنة مصلحة الحالة المدنية.

- مشروع جواز سفر وبطاقة التعريف البيومترين.

²²-قيوم لزهري، قروي عبد الرحمان، الإدارة الالكترونية كآلية لتطوير أداء جماعات المحلية بالجزائر، الملتقى الوطني حول تسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قلمة، الجزائر، 2016، ص 105/107.

- البلدية الذكية ...

ان عصرنة الادارة تحمل ابعاد اقتصادية حيث ان الاموال الهائلة التي انت تخصص سابقا لاقتناء الورق يمكن ان توظف لجوانب اخرى يحتاجها في مجال التنمية، فالادارة الالكترونية وتعميمها في البلديات اصبح ضرورة لا مهرب منها، وسيكون لها اثر ايجابي على حياة المواطن وعلى مسار التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد، لاسيما في ظل التطورات التكنولوجية الهائلة والسريعة التي يشهدها العالم، لان هذا التوجه بات ضروريا لتهيئة الظروف لبناء ادارة جزائرية قوية.

ان الهدف المتوخى من عصرنة ورقمنة البلديات هو الوصول الى ادارة الكترونية، الى جانب تسهيل حصول المواطن على وثائقه في وقت زمني وجيز، وبالمقابل لا بد ان يكون المتعاملون و المواطنون قادرين على استخدام التقنيات الحديثة التي يتجسد مشروع البلدية الالكترونية²³.

ثانيا: قطاع البريد والمواصلات

لقد تم تطبيق الإدارة الالكترونية في قطاع البريد والمواصلات لتسهيل المعاملات المالية من دفع الحوالات البريدية وتسهيل النظر في الحسابات البريدية الجارية وطلب نماذج الصكوك البريدية والمخالصات وقبول كل المواد البريدية المسجلة من : رسائل مسجلة ورسائل وعلب مؤمن عليها وقيم المخالصات والتحصيل، بالإضافة إلى الاستفادة المباشرة من الحساب البريدي الجاري من نقاط أو مكاتب البريد والإيداع في الرصيد من كل نقاط الوطن، بالإضافة إلى ربط كل بنوك الوطن ببعضها البعض، و الخطوة الأهم في التحول للخدمة العامة الالكترونية بطاقة السحب المغناطيسية، التي سهلت على المواطن عملية الاطلاع وسحب أمواله بأسرع وقت وبأسهل طريقة ومن كل نقاط الوطن²⁴.

²³-قيوم لزهري، قروي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 107.

²⁴- غنية نزلي، دور الإدارة الالكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية،مجلة العلوم السياسية والقانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد12،جانفي 2016،ص 185.

وسحب أمواله بأسرع وقت وبأسهل طريقة ومن كل نقاط الوطن، كما تهدف هذه البطاقة أيضا إلى تقليل الضغط على الشبابيك التقليدية.

وقامت بعدها الدولة الجزائرية في إطار عصرنة الإدارة إلى إنشاء صراف آلي، الذي يمكن للمواطن استغلاله واستعماله بالبطاقة الذهبية التي تعتبر قفزة نوعية في مجال البريد المواصلات والتي ساعدت على تسهيل على المواطن من الاستفادة من خدمات البريد بأسرع وقت مع تقديم جودة جيدة للخدمة، وساهمت في تطور البريد في الجزائر وهو ما لقيت استحسان ورضا من طرف المواطنين²⁵.

ثالثا: قطاع العدالة

إصلاح قطاع العدالة احد أهم مشاريع الإصلاح الأساسية في برنامج الحكومة، والذي تهدف إلى محاولة تحقيق النزاهة وإقرار العدالة والتأسيس لدولة القانون وذلك بالعديد من الوسائل ومن بينها²⁶:

- على مستوى موقع الواب الخاص بوزارة العدل تم فتح بريد الكتروني contact@mgustce.dz، للإجابة على أسئلة المواطنين في وقت قياسي.

-إنشاء موقع واب للمجالس القضائية، تتضمن هذه المواقع معلومات حول هذه المجالس كل على حدى.

-انجاز موقع واب لكل من المحكمة العليا ومجلس الدولة والديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدمانها ومركز البحوث القانونية والقضائية.

-كما تم انجاز شباك الكتروني على مستوى كل الجهات القضائية، يسمح بإعطاء كل المعلومات عن القضايا المسجلة في وقت قياسي، كما يمكن استقبال المواطنين والمحامين وفئة ذوي احتياجات خاصة من خلال تخصيص فضاء لكل فئة.

²⁵-غنية نعلي، دور الإدارة الالكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، مرجع سابق، ص 185/186.

²⁶-غريبي علي، رينوبة الاخضر، إصلاح الخدمة العمومية من خلال الإدارة الالكترونية وأفاق ترشيدها، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، العدد 03، اكتوبر 2016، ص 426.

-انطلاق مشروع رقمنة الأرشيف القضائي حماية من أي إتلاف للوثائق أو ضياعها، وكذا جعل عملية البحث والاسترجاع تتم بسرعة وفعالية.

رابعاً: قطاع التعليم العالي والبحث العلمي

كثيرة هي صور استغلال التكنولوجيا الحديثة في قطاع أو مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي ويمكن إيراد أمثلة عنها وفقاً لما يلي:

- الاطلاع على الموقع الرسمي لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، كذا جميع الجامعات والمراكز الجامعية على مستوى الوطن.

ما يقرب الطلبة والأساتذة والمواطنين منها، ما يمكن للطلبة الاطلاع على نقاطهم وعلى إعلانات الأساتذة والإدارة عبر موقع كليتهم الذي تم إنشائه خصيصاً لذلك دون التنقل للجامعة²⁷.

- تتم عملية التسجيلات الجامعية الأولية بالوسائل الالكترونية للطلبة الحاصلين على شهادة البكالوريا (الطلبة الجدد).

- الاتصال بالمكتبات الالكترونية المركزية للجامعات بهدف السماح لكل الطلبة والأساتذة بالاستفادة من خدماتها²⁸.

- برنامج التعليم عن بعد وهو من الطرق الجديدة للتكوين والتعليم التي تم إدخالها بغية تحسين نوعية التكوين تماشياً مع ضمان النوعية وعصرنة الإدارة، وقد تم إطلاق مشروع وطني للتعليم عن بعد من طرف الوزارة من أجل تحسين خدمات المرافق التابعة لها، وخاصة في الوضع الاستثنائي الذي تعرفه البلاد والعالم كله جراء وباء كورونا الذي جعل الوزارة المعنية تلجأ إلى التعليم عن بعد أي تقديم الدروس والأعمال التي يقوم بها الطلبة عبر البريد الالكتروني وقد خصصت لذلك موقع الكتروني يغطي التكوين الحضوري للطلبة.

²⁷-غريبي علي، رينوبة الاخضر، إصلاح الخدمة العمومية من خلال الإدارة الالكترونية وأفاق ترشيدها، مرجع سابق، ص 426 .

²⁸-غريبي علي، رينوبة الاخضر، مرجع سابق، ص 427.

خامسا: مؤسسة الضمان الاجتماعي

من بين تطبيقات مؤسسة الضمان الاجتماعي للإدارة الالكترونية خدمات بطاقة الشفاء الالكترونية للتأمينات الاجتماعية، التي تسمح بالتعرف على هوية المؤمن اجتماعيا وذوي الحقوق من خلال تسهيل مستحقات المؤمن لدى مصالح الضمان الاجتماعي او الصيدليين وذلك لان البطاقة تحتوي على شريحة الكترونية دونت فيها كل المعلومات، ومن خلال المعلومات المدونة على الشريحة يسم للافراد بالوصول على مستحقاتهم في التعويض وبلك تم استحداث بطاقة الشفاء الالكترونية محل بطاقة التأمينات الاجتماعية السابقة²⁹.

اختصرت الإجراءات الإدارية التي كانت تجبر المريض للتعقل إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي وتسليمهم للوصفة الطبية بغية حصوله على مستحقاته بعد فترة، علما انه تم تعميم الانترنت الخاص ببطاقة الشفاء في الجزائر يوم 2013/02/03 حيث أصبح أي مؤمن يستطيع الاستشفاء من أي مكان في القطر الوطني³⁰.

الفرع الثاني: تحديات الإدارة الالكترونية في الجزائر

لقد أصبحت الإدارة الالكترونية مطمح لجميع الدول لما لها دور أساسي في ترشيد الخدمة العمومية وبالتالي الوصول إلى الحكم الراشد وكذا التنمية المحلية، وهذا ما سعت إليه الدولة الجزائرية جاهدة لترقى بمستوى خدماتها إلى مستوى الدول المتطورة، إلا أن تطبيق الإدارة الالكترونية بالجزائر وتجسيدها على ارض الواقع لا يزال محدودا وتواجهه عدة تحديات يمكن حصرها في النقاط التالية منها³¹:

أولا: تحديات الإدارية³²

- تعقيد الإجراءات الرادارية وانعدام مرونة الهياكل التنظيمية.

²⁹-غنية نزلي، دور الإدارة الالكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، مرجع سابق، ص 186.

³⁰-غنية نزلي، دور الإدارة الالكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، مرجع سابق، ص 186.

³¹-غنية نزلي، مرجع سابق، ص 189.

³²-سلامي نادية، الادارة الالكترونية اساس لترقية الخدمة العمومية في الجزائر - الدور والتحديات -، العدد 04، جوان

2015، ص 200.

- انعدام التخطيط لبرامج الإدارة الالكترونية.
- وجود مخاوف على مستوى القيادات الإدارية العليا في بعض الدول وتنفيذ مشروع الإدارة الالكترونية.

لذلك لا يمكننا الحديث عن إدارة الالكترونية دون تحقيق مطلب الإصلاح الإداري خاصة في ظل المشاكل التي تعاني منها الإدارة كعدم كفاءة الموظفين والبيروقراطية الشديدة وانعدام المساءلة والمركزية الإدارية الشديدة، هذه المشاكل التي تضاف إلى قائمة التحديات الكفيلة بالقضاء على فكرة الإدارة الالكترونية مع وجوب اعتبار الإصلاح الإداري مسؤولية وطنية شاملة ومهمة رسمية وشعبية مستمرة، وهو التزام وطني على صعيد السلطة السياسية وعلى صعيد العاملين في الإدارة قادة ومرؤوسين.

ثانيا: التحديات البشرية³³

- انخفاض مستوى الخبرات التكنولوجية والكفاءة العالية في تقديم الخدمات.
- عدم كفاية التدريبات اللازمة للعاملين على الأجهزة الالكترونية، حيث يقتصر تدريبهم على الشرح النظري دون أن يرتبط ذلك بالتنفيذ الفعلي لها، أو بمعنى آخر ممارسة النشاط على هذه الأخيرة وفقا للشكل التقليدي دون أن يتطور هذا الأسلوب إلى مستوى المطلوب.
- عدم تطور طرق اختيار القائمين على الأجهزة الالكترونية، حيث يتم اختيارهم اعتمادا على المقابلة الشخصية دون أن يقترن ذلك بممارسة عملية على هذه الأجهزة.
- ضعف طرق تقييم الخدمات التي تقوم الكوادر البشرية بحيث يتم تقييمها بصورة شكلية بحتة دون النظر إلى الجانب الموضوعي أساس الخدمة.
- انعدام أو ضعف الوعي بأهمية التكنولوجيا وتطبيقاتها، بل وتبني مواقف سلبية منها.

³³-سلامي نادية، الإدارة الالكترونية اساس لترقية الخدمة العمومية في الجزائر - الدور والتحديات، مرجع سابق،

ثالثاً: التحديات المالية³⁴

- قلة الموارد المالية اللازمة لتوفير البنية التحتية فيما يتعلق بشراء الأجهزة والبرامج التطبيقية ومجالات تطوير الحاسبات الآلية وإنشاء المواقع وربط الشبكات.
- عدم وجود مخصصات مالية كافية لتدريب العاملين في مجال نظم المعلومات.
- ارتفاع تكاليف خدمة الصيانة لأجهزة الحاسبات الآلية ونقص عدد المتخصصين في إجراء هذه الخدمات.

رابعاً: التحديات الفنية والقانونية³⁵

- عدم متابعة التقدم التقني في مجال الحاسب الآلي، حيث ارتفعت معدلات التغيير في تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات بصورة كبيرة في الوقت الذي يبحث فيه الأفراد عن استقرار نسبي.
- عدم اعتماد الوثائق الالكترونية كبديل عن الوثائق التقليدية في إجراء المعاملات سواء ما تعلق منها بالعقود أو توثيق الحقوق أو الالتزامات.
- ازدياد حجم المخالفات والجرائم الواقعة على المعلومات، منها ما يتعلق بسرقة البريد الالكتروني أو سرقة بطاقات الائتمان وكذلك سرقة التوقيع الالكتروني وغيرها من المخالفات والجرائم وغيرها من الجرائم الالكترونية.
- ما يمكن استنتاجه من خلال ما سبق ذكره، هو أن الإدارة الالكترونية نتيجة حتمية لثورة المعلومات، فهي عبارة عن مفهوم وبنية وظائف وأنشطة تطبيقها يتيح لطالب الخدمة أن يتعامل مع الانترنت بدلاً من الإدارة التقليدية ويستلزم إحداث تغيير جوهري واسع يشمل نوعية المتعاملين والأجهزة المستخدمة وطرق الأداء، فعملية التحول إلى الإدارة الالكترونية أصبحت حتمية تفرضها التغيرات العالمية، وساهمت الإدارة الالكترونية في تحسين الخدمة العمومية التي تقدمها المرافق العامة مما سهل على المواطن قضاء حاجاته العامة دون عناء

³⁴-تقررات يزيد، سلاوتي حنان، بصري ريمة، المرجع سابق، ص 97.

³⁵-تقررات يزيد، سلاوتي حنان، بصري ريمة، المرجع سابق، ص 99/98.

كما خففت الضغط على المرافق العامة وهذا ما سيجعل من هذه الأخيرة تطور وتحسن من مهامها، وبالتالي ستكون عند تطلعات المواطنين، كما أنها تساهم في ترشيد الخدمة العمومية وتساعد على تنظيم المرافق العامة وعملها، وقد عرفت الإدارة الالكترونية عدة عراقيل ومعوقات عرقلت تطبيقها واستخدامها وهو ما سيجعل الدول أمام حتمية دراسة هذه العراقيل ومحاولة إيجاد حل لها.

خلاصة الفصل الثاني:

إن تحديث الإدارة العمومية من خلال استحداث طريقة جديدة تسيير المرافق العامة من شأنه أن يساهم في تحقيق مردودية المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية.

إن الإصلاحات الجديدة أو ما يعرف بالتدابير والوسائل المتخذة قصد تحسين الخدمة العمومية، كتفويض المرافق العامة و إنشاء المرصد الوطني لتحسين الخدمة العمومية و التدابير المتعلقة بمكافحة ظاهرة البيروقراطية، أو كالتوجه نحو الإدارة الإلكترونية كآلية جديدة لرفع جودة الخدمة العمومية، والتي ستساهم بشكل واضح في تطوير أداء الإدارة الإلكترونية و ذلك من خلال تقريب الإدارة بالمواطن وتحقيق الشفافية وتسهيل عملية الرقابة واختصار الإجراءات التي يعاني منها المواطنين، وقد وجدت عراقيل أثناء تطبيقها في الجزائر مما جعل الدولة مطالبة لدراسة هذه العراقيل من اجل استغلال هذا التطور والتحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الحديثة أو بما يعرف بالإدارة الالكترونية استغلال من شأنه كسب رضا المواطن وتحسين العلاقة معه مع تحقيق الأهداف التي دفعت بالدولة للتوجه نحو الإدارة الالكترونية.

الخاتمة

الخاتمة:

وفي ختام هذه الدراسة، يمكننا القول بان المرفق العام يعتبر بمثابة الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة، فالمرفق العام هو النشاط الذي تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها بهدف تحقيق المصلحة العامة ، خاضعا في ذلك إلى قواعد القانون العام، ويهدف المرفق العام إلى تقديم خدمات عمومية للمواطنين بغية تحقيق النفع العام وتلبية حاجيات المواطن العامة، وقد مثلت فكرة تحسين الخدمة العمومية فيه رهانا ومسعى لدى السلطات العمومية في الجزائر على مدار السنوات الأخيرة استجابة للمطالب الشعبية الناتجة عن امتداد المرحلة التي عانى المواطن فيها من الرداءة في مستوى الخدمات التي تقدمها هيئات القطاع العمومي لفترة طويلة، حتى تطبعت الإدارة العمومية الجزائرية بكافة مظاهر البيروقراطية الإدارية، واستجابة أيضا للتطورات والتحولت العالمية الحاصلة في شتى المجالات، السياسية منها كزيادة اهتمام منظمات المجتمع الدولي بترشيد أداء الحكم في مختلف دول العالم، رغم كل المجهودات المبذولة من طرف الدولة لتحسين الخدمة العمومية في المرفق العام إلا انه مازال يعاني من أزمة حقيقية في أداء الخدمات والتي أثرت على نظرة المواطن للمرفق العام على وجه الخصوص والإدارة بصفة عامة، وهي أزمة تتعلق أساسا بنوعية الخدمات العمومية المقدمة من جهة وبالطابع السلوكي للموظفين العموميين الذين يؤدون هذه الخدمات من جهة أخرى، وهذا ماسيجعل علاقة الإدارة بالمواطن تسوء وبالتالي غياب الثقة التي تسعى الدولة وتسهر على استرجاعها، ومن اجل حل هذه الأزمة قامت الدولة الجزائرية بعدة إصلاحات إدارية من اجل تحسين الخدمات العمومية التي تقدمها المرافق، وتتمثل هذه الإصلاحات في اتخاذ تدابير ووسائل جديدة والتي تتمثل في تفويض المرافق العامة و إنشاء المرصد الوطني لتحسين الخدمة العمومية و التدابير المتعلقة بمكافحة ظاهرة البيروقراطية، إضافة إلى ذلك التحول نحو العصرية والرقمية وتجسيد قواعد الإدارة الالكترونية لما لها من آثار ايجابية على مستوى تقديمها للخدمات العمومية، خاصة بالنسبة للإدارات التي يحتك بها المواطن مباشرة وبصورة دائمة وبهدف تلبية حاجاته العامة وتقريب الإدارة من المواطن وضمان السرعة والفعالية في تقديم الخدمات العمومية .

لكن هذه الإصلاحات غير كافية لتحسين الخدمات العمومية وتلبية تطلعات المواطن، وهو وضع يجعل إعادة النظر في تخليق الحياة العمومية داخل هذه أكثر من الضروري ومسألة جوهرية يجب عدم إغفالها نظرا لدورها الكبير في التقليل من مظاهر البيروقراطية، ويكون ذلك من خلال إعداد ميثاق أخلاقيات المهنة.

من جهة أخرى فان هيئة وسيط الجمهورية الذي تم إعادتها مؤخرا من طرف رئيس الجمهورية، وذلك من اجل الاهتمام بموضوع علاقة الإدارة بالمواطن على نطاقها الواسع، ويلعب وسيط الجمهورية دورا هاما فيما يخص تحسين الخدمات العمومية من خلال الرقابة التي يمارسها وكذا التقارير التي يرفعها لرئيس الجمهورية، وهذا ماسيساعد في حل الأزمة أو على الأقل التخفيف منها.

كما أن المعوقات التي تعيق تطبيق الإدارة الالكترونية في الجزائر زادت من حدة الأزمة ولتصدي لهذه التحديات ونجاح تطبيق الإدارة الالكترونية، وجب على الدولة سلك كل الطرق التي من شأنها حل هذه المشاكل، ونقترح لتيسير تطبيق الإدارة الالكترونية مايلي:

- تكثيف الدورات التكوينية للإداريين تماشيا مع التطورات التكنولوجية الحديثة، وهو مايزيد الثقة العامل بنفسه، مما ينعكس ذلك إيجابا على رفع الروح المعنوية وكفاءة أداء العمل.

- دعوة الحكومة لمراجعة التشريعات القانونية في مجال تحسين برامج التطوير .

- العمل على ترسيخ مفهوم التطوير وتفعيله ضمن ثقافة المجتمع الجزائري.

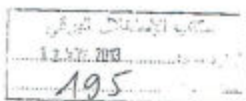
- دراسة المشاكل التي تعيق تطبيق الإدارة الالكترونية دراسة موضوعية وبجدية، الاستعانة بخبراء في مجال تكنولوجيا المعلومات، والاستعانة بخبرات الدولة الناجحة في هذا المجال مع الاحتياط واحترام الجانب الأمني.

- توفير غطاء مالي كافي لتطوير الإدارة الالكترونية في الجزائر.

والهدف من تطبيق الإدارة الالكترونية في المنظمات هو تحقيق فوائد ومكتسبات على المستويين التنظيمي والإداري لمصالح وأجهزة المنظمة بمختلف أنواعها، وتدعم قدرتها للوصول إلى أهدافها.

الملاحق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



11 نوفمبر 2013

السيدات والسادة أعضاء الحكومة
للتبليغ إلى السيدة والسادة الولاة

الموضوع: ف/ي تطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية.

المرجع: التعليمتين رقم 298 و 321/ و المؤرختين في 22 سبتمبر و 20 أكتوبر 2013.
المرفقات: 1.

تطبيقا للتعليمتين المشار إليهما في المرجع أعلاه، للسيد الوزير الأول، والمتعلقين بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، بشرطتي أن أوضح لكم المسعى والكيفيات العملية المحددة لهذا الغرض وذلك حرصا على ضمان الاتسجام والفعالية في هذا المجال.

1- بخصوص التدابير الاستعجالية:

تشكل هذه التدابير المشتركة بين كافة القطاعات، بالنسبة للمواطن، إشارات قوية لإرادة الحكومة لتحديث المرفق العام والتغيير النوعي في كفاءات تنظيمه وسيره. يجب أن تتمحور هذه التدابير حول عمليات إستراتيجية رئيسية، منها على وجه الخصوص:

1.1- في مجال تحسين استقبال المواطنين:

1.1.1- تهيئة وتوفير هياكل ملائمة تتوفر على جميع المرافق الضرورية لضمان الاستقبال الحسن للزوار وراحتهم!

2.1.1- وضع:

نظام (التذكيرة) يسمح باحترام ترتيب مرور الزوار وتفاذي التجاوزات في هذا

كما أن التصرفات غير القانونية المسجلة يجب أن تكون محل إجراءات صارمة ضد المتسببين فيها، وذلك في إطار احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

يطلب منكم في هذا الشأن إعداد برنامج للتفتيش خاص بالمحاور المشار إليها سابقاً، يتم تنفيذه على مستوى كل الهيئات التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من طرف المفتشين العامين للولايات، مدراء التنظيم والشؤون العامة ومدراء الإدارة المحلية، وهذا لأجل دراسة وفحص النقص المسجلة على مستوى كل هيئة، سواء على مستوى الموارد المادية والبشرية أو على المستوى الوظيفي، التنظيمي والقانوني.

ويتعين دراسة نتائج عمليات التفتيش خلال إجتماعات مجلس الولاية، حيث يجب إتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لمعالجة النقص المسجلة والتي بدورها يجب تقييمها بصفة دورية، لاسيما وضعية تنفيذ القرارات المتخذة ودراسة آثارها.

وإبتداء من الآن فصاعداً، يجب إدراج متابعة الجوانب الخاصة بإعادة تأهيل المرافق العمومية بصفة عامة والمرافق العمومية الإدارية على الخصوص ضمن مخطط عمل المجالس الولائية واللجان التقنية للدوائر.

وختاماً، يطلب من كل واحد منكم العمل على تنفيذ التعليمات المبينة أعلاه، والتي ستكون قريباً محل مراقبة من قبل المصالح المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية في إطار برنامج معد لهذا الغرض.

عقب هذه المهام سيتم تقييم مدى ديناميكية والتزام كل مسؤول محلي بتنفيذ مضمون هذا المنشور بكل صرامة وفعالية.

وزير الداخلية والجماعات المحلية

صديق

دحو ولد قابلية



نسخة إلى:

السيد الوزير الأول (مرضى حال)

هذا الاجراء يهدف إلى إعطاء مصداقية أكبر لأعمال الدولة والجماعات المحلية وكذا تفعيل ميكانزمات وظيفية لأجل التكفل بتطلعات المواطنين وفعاليتها.

وفي إنتظار الإنشاء الرسمي لهذا الهيكل الجديد، فإنه يطلب منكم تعيين إطارات مؤهلة لأجل تأطير هذه المهمة ووضعهم حيز الخدمة لدى الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتم الإشراف على نشاط الاعوان والإطارات المعينون مباشرة من طرف السيد رئيس ديوان والي الولاية، ويخول للمعنيين الصلاحيات الضرورية التي من شأنها أن تسمح لهم بمتابعة شكاوى المواطنين ومعالجتها لدى كل الهيئات الإدارية المحلية المعنية.

وبالتالي فإنه يجب إختيار وتعيين إطارات معروفة بالسيرة والسلوك الحسن، سلامة المسار المهني، وتميزهم بحس الإستماع والاتصال.

وعليكم تفعيل هذه الألية في الميدان قبل نهاية سنة 2012.

ت. التوجيه، الاتصال وإعلام المواطنين:

- يتعين وضع وسائل الإتصال الضرورية في مكاتول مستعلمي المرافق العمومية لأجل إعلامهم حول مختلف الجوانب التي تهمهم (تكوين الملفات، الإجراءات آجال معالجة الملفات، شروط الإستفادة،...).
- التعيين المادي للمصالح والمكاتب لتسهيل عملية توجيه المواطنين؛
- ترقية إستعمال الوسائط العصرية للإتصال لإرشاد المواطن وتوجيهه، وهذا بالتنسيق مع المصالح المؤهلة للإدارة المركزية.

ث. محاربة مظاهر البيروقراطية والمحسوبية:

إن نفسى مظاهر البيروقراطية أصبح يقتضي محاربة دائمة للقضاء على مختلف أشكال المحاباة، المحسوبية والرشوة.

لهذا الغرض، يتعين عليكم العمل مع المواطن بمنطق التسهيل، المرافقة والتخفيف من حتى يتم التمكن من التصدي لهذه الأفات.

وعليكم توخي المزيد من الحرص والملاحظة لأعمال المصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطنتكم، التي يجب أن تخصى باستمرار ببرامج للمراقبة، التفتيش والتقييم.

ساعي مشترك لجميع هيئات الولاية في يوم من أيام الإستقبال يتم تخصيصه لاستقبال المواطنين والمرتفقين، وإعلام المواطنين به.

- كما يتعين كذلك تكليف إدارات مؤهلة للتكفل ببرمجة عمليات الإستقبال والتكفل بمتابعة شكاوى وتظلمات المواطنين الواردة.

- كل مقابلة يجب أن يتخذ بشأنها إجراء إداري قانوني ويجب أن تحضى بمتابعة حقيقية.

- تحسين ظروف إستقبال المواطنين بالسهل على:

• تهيئة وتجهيز قاعات الانتظار وفضاءات الإستقبال بصفة لائقة؛

• إحترام برنامج المقابلات من قبل المسؤولين المعنيين؛

• تجنب تعويض المعتمد بمسؤولين آخرين كلما أمكن ذلك ومع توجيه المرؤوسين للقيام بها مهما كانت الأسباب والظروف.

• منع اللجوء إلى أعوان الوقاية والأمن لتولي مهام الإستقبال والتوجيه.

• تعيين أعوان إستقبال مؤهلين؛

لقد أنشأ القانون الأساسي لمستخدمي الجماعات المحلية منصب سامي " للمكلف بالإستقبال والتوجيه بالإدارة الإقليمية"، والذي يتعين عليكم إتخاذ التدابير اللازمة لشغفه على مستوى الإدارات المحلية، حيث يتولى المكلف بهذا المنصب الإشراف وتسيير نشاط أعوان الإستقبال، وهو ما يتوافق مع الإحتياجات المسجلة في هذا المجال.

- القيام بتحضير الأعوان الذي سيكلفون بالإستقبال عن طريق برمجة دورات تكوينية ملائمة ويجب تفعيلها من أجل السماح لهم باكتساب المؤهلات المتصلة بمنصب العمل، ويتعلق الأمر هنا بأعمال يمكن المبادرة بها محليا تكتمل لتلك التي سيتم تنفيذها من طرف الإدارة المركزية

- يستفيد أعوان الشبابيك ومدنوبو الحالة المدنية بفضل النظام التعويضي الجديد الذي دخل حيز التنفيذ من تعويضات خاصة مرتبطة بمهامهم، وهو ما يجب إستغلاله لتثمين وتحسين مردودية هاتين المهمتين الأساسيتين لـ:

• عصانة وإعادة تأهيل المترافق العمومية الإدارية؛

• تحسين مستوى ومؤهلات الأعوان الذي يمارسون مهامهم على مستوى الشبابيك.

أما على المستوى الهيكلي، فتجدر الإشارة إلى أنه تقرر إنشاء بنية توضع لدى الوالي، الوالي المنتدب، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية مكلفة بمتابعة تظلمات وطلبات مستعملي المترافق العمومية والتكفل بها.

ويتعين على كل الإدارات المعنية بهذا الإجراء إتخاذ التدابير الضرورية لإعداد الشارات وإرسالها لأصحابها قبل 15 ديسمبر 2012 كآخر أجل.

أما بخصوص المسؤولين المعطين الشاغلين لوظائف عليا أو مناصب سامية ونوعية على مستوى (إدارة الولاية، المصالح غير المركزية، والإدارة البلدية) يجب عليهم وضع لوحة تبين اسم ولقب المسؤول ووظيفته وعرضها بصفة دائمة على مكتب المعنى بالأمر.

إن إعداد هذه اللوحات يقع بالطبع على عاتق الإدارة التي يمارس بها المسؤول مهامه.

اللوحة تتضمن صفة المسؤول صاحب المكتب.

على العموم، يجب أن يكون بمقدور مستعمل المرفق العمومي التعرف بيسر على أعوان الإدارة المكلفين بمعالجة طلباته، وكذا المسؤولين المكلفين بالإشراف على هذه المصالح.

ويجب أن تكون هذه الآلية محل تنفيذ قبل 15 ديسمبر 2012 كآخر أجل.

- إن أعوان شبابيك الحالة العتية ومصالحة التنظيم العام يجب إختيارهم من بين الأعوان المعروفين بكفاءتهم، إنضباطهم، نزاهتهم وسلامة مساهمهم المهني وتميزهم بحس الإستماع والخدمة.

إن طريقة أداء الخدمة من قبل هؤلاء الأعوان يجب أن تكون محل تقييم ومتابعة مستمرين حتى تسمح بإجراء التعديلات الضرورية.

- يجب القيام بنشاطات تكوينية (قصيرة المدى أو بالمناوبة) لفائدة أعوان الشبابيك ومسؤولي مصالح الحالة المدنية والتنظيم العام، حول الجوانب القانونية والتنظيمية، وكذا حول تقنيات الإتصال، وهذا تكملة لبرامج التكوين التي تعكف الإدارة المركزية على إعدادها وتنفيذها.

ب. الإستقبال والتكفل بشكاوى وطلبات المواطنين:

- يتعين على الولاية، الولاية المنتدبون، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، وكذا المدراء الولائيين تحري الإستماع للمواطنين، ويجب في هذا الشأن تحديد حجم

Par ailleurs, attendu particulièrement des secteurs directement concernés, la redynamisation des actions de salubrité publique notamment, la lutte contre les décharges sauvages, l'enlèvement régulier et permanent des ordures ménagères et la préservation de l'environnement.

Chaque département ministériel devra également, avant le 30 novembre 2013, élaborer un plan sectoriel d'actions et de mesures spécifiques en adéquation avec la nature de ses missions et celles inhérentes aux différents services publics en relevant. Les dits plans feront l'objet de validation conjointe par le département concerné et le ministre auprès du Premier Ministre, chargé de la réforme du service public.

Enfin et en cas de refus obstiné d'une administration ou d'un agent public d'exécuter ces prescriptions, des mesures disciplinaires devront être mise en œuvre contre les contrevenants.

Attendu des membres du Gouvernement une implication personnelle dans le suivi de la mise en œuvre de la présente instruction.

Abdelmalek SELLAL



ومن المؤكد أن كل هذه المجهودات ستسهم في تطوير نشاط هيكلنا الإدارية ونعد بالكثير من التحسينات الجديدة مستقبلا، غير أنه ينبغي أن نشير إلى أن نوعية الخدمات التي تقدمها تبقي دون مستوى الطموحات، الأمر الذي يشكل مصدر إنبغال للسلطات العمومية وإحباط لمستعملي المرافق العمومية الإدارية ما من شأنه توسيع الهوة بين الدولة والمواطن لاسيما بعد إستفحال ظواهر بيروقراطية مختلفة معيبة لمؤسساتنا الإدارية، كالنقص في الاستماع لإنشغالات المواطن، المحاباة، المحسوبية والرشوة.

في الواقع، خلصت كل التقييمات والمعانيات التي تم القيام بها إلى نتائج متطابقة إستمرت أساسا بما يلي:

1. نتائج شتى فيما يخص إستقبال السواش والتكفل بالمشغلين وطلباء.

- بعض المسؤولين المحليين لا يستقبلون المواطنين؛
- يقوم بعض المسؤولين المحليين بتكليف بعض مرؤوسيههم لإستقبال المواطنين، والذين غالبا ما يفتقرون للمؤهلات والقدرات التي تسمح لهم بالمعالجة الملائمة لطلبات المواطن والتكفل بإنشغالاته؛
- يتم إستقبال المواطنين أحيانا في ظروف غير لائقة؛
- ميل بعض المسؤولين إلى تخصيص ردود سلبية للمواطنين الأمر الذي لا يساهم في تعزيز علاقة الثقة بين المواطن والإدارة.
- أحيانا لا تحضى طلبات وشكاوي المواطنون بالمتابعة مما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الإدارة.

الوجه
الحاضر

2. نقص في التوجيه، الإتصال وإعلام المواطنين: حيث سجل في هذا المجال على مستوى بعض الإدارات المحلية ما يلي:

- نقص في إعلام المواطنين حول مختلف الخدمات الإدارية لاسيما فيما يخص:
 - الشروط التنظيمية للاستفادة من بعض الخدمات وإستحقاقها؛
 - الإجراءات الواجب إتباعها لإعداد الملفات الإدارية؛
 - آجال معالجة الطلبات.
- نقص وغياب وسائل وإشراحت لتوجيه المواطن على مستوى بعض الهيئات وأحيانا وجود وسائل قديمة لم تعد صالحة وتحتاج لإعادة التجهيز وال ضبط.
- غياب إتصال فعال يضمن مجهود الإدارة فيما يخص خدمات المرافق العمومي التي يقدمها؛
- إستقبال وتوجيه المواطنين من قبل أعوان غير مؤهلين مهمتهم الأصلية هي الوقاية، الأمن والحراسة.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

اولا: المصادر

1- الدساتير:

* دستور 1976، الصادر بموجب أمر رقم 97/76 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق لـ 1976/11/22، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 94، مؤرخ في 24 نوفمبر 1976.

* دستور الجزائر لسنة 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 2016/03/07.

2- القوانين:

* الأمر 70-20 المتضمن قانون الحالة المدنية والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 1970/02/27 بموجب القانون رقم 14-08 المؤرخ في 19 فبراير، 2014 الجريدة الرسمية، العدد 3.

* الامر رقم 74/71 المؤرخ في 28 رمضان عام 1391 الموافق لـ 16 نوفمبر 1971، المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، الجريدة الرسمية عدد 101، الصادرة في 13 ديسمبر 1971.

* الأمر رقم 247/15 مؤرخ في 6 سبتمبر 2015، المتمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 20 سبتمبر 2015.

* القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية 37، العدد الصادر في 03 يونيو 2011.

* القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية
12، العدد 12، الصادر في 03 يونيو 29 فبراير 2012.

3- المراسيم:

-المراسيم الرئاسية:

* المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 11/12/2012 يتضمن التصديق على
الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والادارة ، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي
2011، الجريدة الرسمية العدد 68 مؤرخة في 16/12/2012.

* المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 ينظم العلاقات بين الإدارة
والمواطن، الجريدة الرسمية المؤرخة في 06/07/1988.

* المرسوم الرئاسي 15/247، مؤرخ في 6 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات
العمومية و تفويضات المرفق العام، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، صادر في الجريدة
الرسمية العدد 50 بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

-المراسيم التنفيذية:

* مرسوم تنفيذي، رقم 14-363، مؤرخ في 15/12/2014، يتعلق بإلغاء الأحكام
التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات
العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 72.

* أنظر المرسوم التنفيذي، رقم 10-211 المؤرخ في 16/09/2010، يحدد قائمة
مطبوعات الحالة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 54.

* المرسوم التنفيذي رقم 18/199 مؤرخ في 2 أوت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام،
صادر في الجريدة الرسمية العدد 48 بتاريخ 5 أوت 2018.

4- المناشير:

* أنظر المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الداخلية بتاريخ 2012/11/14، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية (الملحق الرابع).

5- التعليمات والمواثيق:

* أنظر التعليمات رقم 196، الصادرة عن المديرية الفرعية للحالة المدنية بوزارة الداخلية والمتعلقة بتأخر إمضاء سجلات الحالة المدنية والصادرة بتاريخ 2014/02/3 .

* أنظر الميثاق الوطني لسنة 1976، الجريدة الرسمية، العدد 39، المؤرخ في 30 يوليو 1976.

ثانيا: المراجع

1- الكتب:

* حسين طاهري، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الخلدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2007.

* جورج فيدال، بيارد لفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، د- ط، بيروت، 2001.

* سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1975 .

* محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، الطبعة 10، القاهرة 1979.

* مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الثانية، لبنان، سنة 2013.

* محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، السلطة الإدارية، الجزء الأول، القاهرة، 1956.

* مصباح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2012 .

* محمد أمين بوسماح، "المرفق العام في الجزائر"، ترجمة رحال بن أعمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.

* محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

* مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2009.

* فرناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري و الفرنسي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، الجزائر، دون سنة نشر.

* ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر.

* عصام علي الدبس، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، سنة 2014.

* عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2018.

*بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب.

* عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2008.

* عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

* علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، طبعة 2010، الجزائر.

* ثابت عبد الرحمان إدريس، المدخل الحديث في الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، دون بلد النشر ، سنة 2011 .

2- الرسائل والمذكرات:

- مذكره الدكتوراه

* تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون عام، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

* عيان عبد القادر، تحديات الإدارة الالكترونية في الجزائر (دراسة سييسولوجية بلدية الكاليتوس العاصمة)، أطروحة دكتوراه، تخصص إدارة أعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة.

* ظريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودة حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012/2011 .

- مذكرة الماجستير

* حماد مختار، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاته في الإدارة العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلو السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي، جامعة الجزائر 2007، 03، ص 60 .

* عتيقة بلجليل، الإضراب في المرافق العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004/2003.

* علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 1977.

* عبد الكريم عاشور، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص الديمقراطية والرشادة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري - قسنطينة، 2010/2009.

* فاتح مزيني، أشكال تفويضات المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15،247 و المرسوم التنفيذي، 199/18، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 01، السنة 2020 .

* ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2008/2007.

* وسفي كريمة، الإدارة ودولة القانون في الجزائر، مذكرة من اجل الحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007/2006.

* محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق القاهرة، 1963/1964.

- مذكرة الماستر

* بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في

الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2014،

* قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث و تحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة

لنيل متطلبات شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسكرة،

2015/2014،

* خالد بخالد، اليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في

العلوم السياسية تخصص ادارة وتسيير الجماعات المحلية،كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة الدكتور مولاي طاهر -سعيدة، 2018/2017، ص10.

* حمريط سهام ، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في

الحقوق تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم

السياسية ، جامعة محمد بوضياف- المسيلة،2016/2015، ص12.

* قوادري عائشة و شيروف سارة ، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية ،

مذكرة لنيل شهادة الماستر في علوم الإعلام والاتصال تخصص اتصال وعلاقات عامة ،

كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة 8 ماي 1945-قالمة،2017/2016، ص54و

55.

* ضالع بخالد، اليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر،مذكرة لنيل شهادة الماستر في

العلوم السياسية تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة الدكتور مولاي الطاهر -سعيدة،2018/2017، ص13 و14.

* حاكمي حمزة، اصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية تخصص السياسات العامة والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتورمولاي الطاهر-سعيدة2015/2016 .

3- المجالات:

* احمد باي، رانية رانية هدار، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة1، العدد 11، جوان 2017.

* إسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصيصة في المرافق العامة، العراق، مجلة جامعة بابل، 2007.

*البكوري محمد ، تخليق المرفق العمومي و رهانات الحكامة الإدارية بالمغرب العربي على ضوء الدستور 2011 ، مجلة الفقه القانون، العدد 34، المغرب.

* بن شناف منال، بن أعراب محمد، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة و القانون، المجلد 12. العدد الأول، 2020.

* بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العدد الأول والثاني يناير، جوان 2016.

* تفرات يزيد، سلاوتي حنان، بصري ريمة، مبررات الانتقال إلى تطبيق نظام الإدارة الالكترونية في الجزائر -مع الإشارة إلى تجارب بعض المؤسسات الجزائرية، مجلة البديل الاقتصادي، جامعة أم البواقي، جامعة البليدة02، جامعة الجزائر03، مجلد 07، العدد 02، تاريخ النشر 2020/12/31 .

* سمير بوعيسى، أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية بالجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، العدد 5، ديسمبر 2017.

* سليمان حاج عزام، دور المبادئ العامة للمرفق العام في حماية حقوق المنتفعين، مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الانظمة المقارنة، العدد السادس، 2018، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر .

* عبد الصديق شيخ، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 199/18 المتمن تنظيم الصفات العمومية و تفويضات المرفق العام، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية، المجلد 12، العدد 02.

* غريبي علي، رينوبة الاخضر، إصلاح الخدمة العمومية من خلال الإدارة الالكترونية - وأفاق ترشيدها، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، العدد 03، اكتوبر 2016،

* غنية نزلي، دور الإدارة الالكترونية في ترقية خدمات المرافق العمومية المحلية، مجلة العلوم السياسية والقانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد 12، جانفي 2016.

* رابحي بوعبد الله، دور الادارة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات العمومية- التجربة الجزائرية أنموذجا، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، المركز الجامعي احمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت الجزائر، تاريخ النشر 2020/03/15.

* - وهيبة ختيري، نورة بوعلاقة، فؤاد عنون، دور الإدارة الالكترونية في تحسين وتطوير العمل الإداري، مجلة التنمية والاقتصاد التطبيقي، جامعة المسيلة، المجلد 04، العدد 02، تاريخ النشر 2020/10/28.

* العربي بوعمامة ، الاتصال العمومي والإدارة الالكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية ، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية ، العدد9، جامعة الوادي ، ديسمبر،2014.

*رابحي أحسن،"أثار الفساد الإداري على علاقة الفرد بالدولة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد02، 2013.

4- الملتقيات:

*حسام الدين حسن، تطوير عمليات صنع القرار الإداري في ضوء الإدارة الالكترونية قي وزارة الصحة الفلسطينية بمحافظة غزة، مؤتمر بعنوان تنمية الموارد البشرية في القطاع الصحي الفلسطيني، واقع وتطلعات يوم10 /06/2015. *حسام الدين حسن، تطوير عمليات صنع القرار الإداري في ضوء الإدارة الالكترونية قي وزارة الصحة الفلسطينية بمحافظة غزة، مؤتمر بعنوان تنمية الموارد البشرية في القطاع الصحي الفلسطيني، واقع وتطلعات يوم10 /06/2015.

* عبد الوهاب برتيمة، المرفق العمومي ورهاناته كأداة لخدمة المواطن،دراسة قانونية، وعملية، بطاقة المشاركة في الملتقى الدولي الأول الموسم ب،عنوان المداخلة مبدأ استمرارية المرفق العام والحق في الإضراب، جامعة الجيلالي بو نعامة خميس مليانة، مخبر نظام الحالة المدنية.

* قيديم لزهر، قروي عبد الرحمان، الإدارة الالكترونية كآلية لتطوير أداء جماعات المحلية بالجزائر، الملتقى الوطني حول تسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قالم، الجزائر، 2016.

5- المطبوعات والمحاضرات:

* حسين الدوري، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، ندوة القضاء الإداري، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الدار البيضاء، المغرب المنعقدة بين 18 و22 جوان 2007.

* احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد اعراب صاصيلا، د.ط،
ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1996، ص18

* شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، أقيت على طلبة السنة ثانية، كلية
الحقوق العلوم السياسية، قسم الحقوق، السداسي الأول، جامعة محمد لمين دباغين 2
سطيف، 2020/2019.

6- المواقع الالكترونية:

* عصرنة تسيير الحالة المدنية" مقالة منشورة بالأنترنت على الموقع
<https://www.mjustice.dz/html/conference/020.htm> لبن يزار نجيب- مكلف بالدراسات
والتلخيص بوزارة الداخلية والجماعات الإقليمية. بتاريخ، 2015/06/29 ص1.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
	- شكر و تقدير
أ	- مقدمة
الفصل الأول: واقع الخدمة العمومية في الجزائر	
6	تمهيد
7	المبحث الأول: المرفق العام
7	المطلب الأول: مفهوم المرفق العام
7	الفرع الأول: تعريف المرفق العام
11	الفرع الثاني: عناصر المرفق العام
14	المطلب الثاني: أنواع المرافق العمومية
15	الفرع الأول: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها
17	الفرع الثاني: تقسيمات المرافق بحسب نطاقها الإقليمي
18	الفرع الثالث: مرافق العامة وفق الالتزام بإنشائها
19	الفرع الرابع: تقسيم المرافق العامة من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية
20	المطلب الثالث: القواعد القانونية العامة في تنظيم المرفق العام
21	الفرع الأول: النظام القانوني للمرافق العامة

23	الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم المرافق العامة
29	المبحث الثاني: مفهوم الخدمة العمومية
29	المطلب الأول: تعريف الخدمة العمومية وتحديد معاييرها
29	الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية
33	الفرع الثاني: معايير الخدمة العمومية
35	المطلب الثاني: المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية
36	الفرع الأول: مبدأ الإستمرارية في تقديم الخدمة العمومية
36	الفرع الثاني: مبدأ المساواة في تقديم الخدمة العمومية للمنتفعين
37	الفرع الثالث: مبدأ تكيف الخدمة العمومية وموائمتها
38	المطلب الثالث: أزمة الخدمة العمومية والمرافق العامة
38	الفرع الأول: تشخيص نقائص المرفق العام
45	الفرع الثاني: البيروقراطية نقطة مظلمة للإدارة الجزائرية
50	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني: آليات تحسين الخدمة العمومية	
52	تمهيد
52	المبحث الأول: الوسائل و التدابير الجديدة لتحسين الخدمة
52	المطلب الأول: تفويض المرافق العامة كألية جديدة لتحسين الخدمة العمومية

53	الفرع الأول: مفهوم تفويض المرافق العامة
55	الفرع الثاني: أنواع عقود تفويض المرفق العام
59	المطلب الثاني: إنشاء مرصد وطني لتحسين الخدمة العمومية
59	الفرع الأول: تعريف المرصد الوطني
61	الفرع الثاني: مهام المرصد الوطني
64	المطلب الثالث: التدابير المتعلقة بمكافحة ظاهرة البيروقراطية
65	الفرع الأول: التدابير الاستعجالية
67	الفرع الثاني: التدابير الخاصة بكل قطاع
69	المبحث الثاني: التوجه نحو الإدارة الإلكترونية
69	المطلب الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية
70	الفرع الأول: تعريف الإدارة الإلكترونية
72	الفرع الثاني: خصائص الإدارة الإلكترونية
74	الفرع الثالث: وظائف الإدارة الإلكترونية
76	المطلب الثاني: دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية
76	الفرع الأول: أهمية تطبيق الإدارة الإلكترونية
78	الفرع الثاني: تأثير الإدارة الإلكترونية على مبادئ سير المرفق العام
79	المطلب الثالث: تطبيقات الإدارة الإلكترونية في الجزائر ومعيقاتها

80	الفرع الأول: تطبيقات الإدارة الالكترونية في الجزائر
84	الفرع الثاني: تحديات الإدارة الالكترونية في الجزائر
87	خلاصة الفصل الثاني
89	الخاتمة
	قائمة الملاحق
	قائمة المراجع
	الفهرس

الملخص:

لقد شهد موضوع الخدمة العمومية في الآونة الأخيرة اهتماما كبيرا مس جميع القطاعات، حيث أصبح موضوع تحسين الخدمة العمومية محل اهتمام متزايد، وذلك نظرا للتطور الذي عرفته الإدارة العمومية، فقد أصبحت منشغلة بإرضاء المستفيدين من خدماتها، وبالتالي فهي مطالبة بتطوير وتحسين نوعية خدماتها، غير أن النقائص التي تعرفها الإدارة والتي أثرت بشكل كبير في نوعية الخدمات العمومية كما عرقلت تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، أدت إلى ضرورة إصلاح الخدمة العمومية، والذي تعزز بصدور تعليمتين عن الوزير الأول متعلقتين بإصلاح الخدمة العمومية، واستحداث هيئة مكلف بذلك، بالإضافة إلى التدابير التي اتخذتها الحكومة الجزائرية قصد تحسين الخدمة العمومية.

The subject of public service has recently seen considerable attention being paid to all sectors, And the subject of improving the public service has become increasingly important, Because of the evolution of public administration, it have become preoccupied with the satisfaction of its users, It is therefore required to develop and improve the quality of its services, However, shortcomings in management that have significantly affected the quality of public services It has also hampered the improvement of the administration's relationship with the citizen, It has led to the need to reform the public service, It was reinforced by two instructions from the Chief Minister on public service reform, and the creation of a body to do so, In addition, the Algerian Government has taken measures to improve the public service.