

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

النظام القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذة:

- لطروش أمينة

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالبة :

- حمولمياء

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذة.....بوخدي فادية.....رئيسا

الأستاذة.....لطروش أمينة.....مشرفا مقرا

الأستاذة.....لعور ريم رفيعة.....مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

نوقشت يوم: 18./06./2023

إهداء

أهدي هذا العمل إلي:

من ربتي و أنارت دربي و أعاننتي بالصلوات و الدعوات

" أمي رزقي منصورية الحبيبة "

و إلى من عمل بكد في سبيلي و علمني معنى الكفاح و أوصلني

إلى ما أنا عليه

" أبي حمو عمور الغالي "

شكر و عرفان

تقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد في انجاز هذه المذكرة .

أتقدم بأسمى معاني الشكر و العرفان إلى أستاذتي المشرفة

" لطروش أمينة "

التي مدت لي يد العون و النصيحة و المساعدة .

كما يتسنى لي أن أتقدم بالشكر

إلى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة عبد الحميد ابن باديس .

كما أتقدم بالشكر إلى كل موظفي مكتبة الحقوق الذين سهلوا علينا عملية البحث .

مقدمة

أن الجزائر من الدول السائرة لطريق النمو حيث تسعى إلى وضع خط وبرامج تنموية وذلك لرفع مستوى المعيشي للمواطن وتقدم أحسن خدمة له من طرف الإدارة المتمثلة في السلطة التنفيذية . لكن هذه البرامج والمخططات تتعرض لعدة معيقات إدارية منها البيروقراطية والفساد لإداري وهما من بين اخطر المعضلات التي حالت دون تطور ونمو لمستقبل أفضل. وقد طال الفساد وتغلغل في أغلب الإدارات و المرافق العمومية.

ولمحاولة الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة، وإعمالا بمبدأ دولة الحق والقانون تم استحداث هيئات ومؤسسات مكلفة بمراقبة سير الإدارة والدفاع عن حقوق وحريات المواطن من بين هذه المؤسسات نظام الأمبودسمان أو حامي الحقوق أو وسيط الجمهورية، هذا النظام وإن اختلفت مسمياته وظروف نشأته من دولة إلى أخرى، فإنه يصب في قالب واحد هو الحد من الفساد والقضاء على مظاهر البيروقراطية والتعسف الإداري.

الجزائر وعلى غرار العديد من الدول انتهجت هذا النموذج لأول مرة سنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية والمرسوم الرئاسي الثاني رقم : 96-197 ، الصادر بتاريخ 26/05/1996 الذي يحدد الوسائل الممنوحة له، ليكون بذلك أول تجربة على المستوى التنظيمي والفعلي وفقا للنصوص القانونية، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أدخل نظاما رقابيا جديدا يساير بذلك الأنظمة الرقابية العالمية استلهمها من النموذج الفرنسي المتأثر بالنموذج السويدي.

لكن سرعان ما تم إلغاء هذه الهيئة في وقت وجيز بعد استحداثها بما لا يتجاوز الثلاث سنوات وكان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 غشت 1999، المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ليعاد مرة أخرى استحداث مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر، بصدور المرسوم الرئاسي رقم 20-45 ، المؤرخ في 15 فيفري 2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية وتحديد صلاحياته.

وبهذا يطفو إلى السطح موضوع مذكرتنا الموسوم بالنظام القانوني لوسيط الجمهورية والذي يعتبر من المواضيع الجديرة بالدراسة والتحليل نظرا لأهميته من الجانب السياسي والقانوني.

أهمية الموضوع :

من هذا المنطلق تكمن أهمية الموضوع باعتباره من المواضيع البارزة على الصعيدين القانوني والسياسي، وإحدى الآليات المستحدثة التي تساهم في تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وفي تكريس قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية والنهوض بها إلى مستوى التطلعات المنشودة التي أساسها المحافظة على المصلحة العامة وحماية حريات وحقوق المواطنين.

أهداف الموضوع :

كما أن الهدف من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على طبيعة النظام القانوني لوسيط الجمهورية من خلال الغوص في طبيعة السلطات والاختصاصات التي يتمتع بها وسيط الجمهورية في الجزائر في سبيل أداء المهام المنوطة به، من خلال البحث في إطاره التأسيسي والعضوي وفي مدى فعاليته على المستوى الوظيفي، باعتباره هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية.

أسباب الموضوع :

وتعود أسباب اختارنا لهذا الموضوع إلى أسباب شخصية وأخر موضوعية ، فبالنسبة للأسباب الشخصية فأساسها الاهتمام الشخصي بالمواضع الجديدة ورغبتنا في معرفة هذه الآلية الجديدة من خلال استحداث هذا المنصب والدور الفعال في الحد من الفساد الإداري إلى جانب وسائل الرقابة التقليدية الأخرى. أما النسبة للأسباب ومبررات الموضوعية فتعود أساسا إلى :

- شح البحوث الأكاديمية في هذا الموضوع.
- تسليط الضوء على موضوع جديد و إعطائه حجمه الحقيقي من خلال دراسة قانونية متخصصة و متكاملة .
- إبراز أهمية هذه الهيئة ، وكذا توضح مجالها وأهدافها للمواطن الذي يقع ضحية غبن و سوء التسيير المرافق العمومة، وإعطاؤه فرصة جديدة للدفاع عن حقوقه ليضمن كرامته وحرية.
- تقوم العمل الإداري وتقريبه من المواطن من أجل التخلص من ظاهرة البيروقراطية والفساد الإداري.
- سد الفراغ والنقص في عمل الجهاز القضائي وذلك من خلال إبراز هذا الشكل الجديد من الرقابة بجانب الوسائل الرقابية التقليدية الموجودة في الجزائر
- محاولة الإثراء الموضوع عموما

صعوبات الموضوع :

- وقد واجهتنا عض الصعوبات الميدانية أهمها نقص المادة العلمية حد ذاتها ، حتى وإن وجدت فلها تنصب على التجارب الأجنبية التي لا يمكننا الأخذ بها إلا في بعض المفاهيم.
- مع العلم أن الدراسة القانونية تستوجب أحدث المراجع ، أهمها التقارير السنوية التي تصدر عن وسيط الجمهورية نفسه، والتي لم نتمكن من الحصول عليها سواء السابقة أو الحديثة، وذلك لعدم نشر تقرير وسيط الجمهورية الجزائر ولغياب دراسة عملية عن هذه التجربة، وما فرض علينا الاعتماد على النصوص والدراسات السابقة والمقالات العلمية لعدد من الأساتذة المشكورين على طرحهم الرائع وسعيهم لتتوير الساحة القانونية بكل ما يتعلق بهيئة وسيط الجمهورية.

حيث كان كل ذلك من أجل الإجابة على إشكالية رئيسية لموضوع بحثنا والتي كانت

كالتالي:

إلى أي مدى تمكن المشرع الجزائري من تفعيل دور هيئة وسيط الجمهورية كآلية لحماية حقوق و حريات المواطنين في ظل الممارسات غير القانونية في الإدارات و المؤسسات العمومية في الجزائر؟

نعبر عن هذه الإشكالية بمجموعة من التساؤلات الفرعية أهمها :

- كيف عالج المشرع الجزائري مؤسسة وسيط الجمهورية من الناحية العضوية؟ ما مدى فعالية هذه الهيئة على المستوى الوظيفي؟

- هل سيساهم وسيط الجمهورية في تكريس دولة القانون وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن ؟

و بالنظر إلى طبيعة الموضوع الذي يجمع ما بين الطابع المفاهيمي العام والطابع القانوني التقني لهذا النظام و في سبيل الإجابة إلى إشكاليتنا المطروحة عمدنا على الاستعانة بجملة من المناهج لإضفاء صبغة علمية على مذكرتنا ، بداية من المنهج التاريخي من خلال التعرف على أصل هذا النظام و مبررات نشأته في المجتمع الدولي و الجزائر ، مروراً بالمنهج الوصفي من خلال تحديد طبيعته بشكل عام ، كما اعتمدنا على المنهج التحليلي خاصة على مستوى المرسوم الرئاسي رقم 20-45 ، المؤرخ في 15 فيفري 2020 ، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية وهذا من أجل تسليط الضوء على مدى فعاليته على المستوى الوظيفي و التحديات التي يواجهها.

ولأجل الإجابة عن هذه الإشكالية والتساؤلات المتفرعة عنها قمنا بتقسيم بحثنا إلى فصلين تطرقنا في الأول إلى الفصل الأول بعنوان الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول ماهية لوسيط الجمهورية ، وفي المبحث الثاني إلى الطبيعة القانونية والتنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية في الجزائر.

أما الفصل الثاني سنتطرق فيه النظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية الوظيفية في المبحث الأول سنتطرق صلاحيات وحدود وسيط الجمهورية في الجزائر ، وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى تقييم وسيط الجمهورية في الجزائر والمقترحات الموصي بها.

وفي الأخير أنهينا هذا البحث بخاتمة تتضمن مجموعة من النتائج والتوصيات التي توصلنا لها من خلال هذه الدراسة.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

تمهيد :

لإبراز وتوضح النظام القانوني لوسيط الجمهورية لابد من البحث عن مفهوم هذه الهيئة وذلك من خلال النشأة التاريخية حيث نتطرق لها من خلال عض التجارب السابقة الأجنبية والعربية منها ونخص الذكر التجربة الجزائرية رغم قصر مدتها ، إلا أنها مرت عدة محطات تستحق الوقوف عليها والتمعن فيها . وذلك من خلال مبحثين، الأول حدد ماهية الوسيط الجمهورية مع التطرق للمحة التاريخية مع تعرفها اللغوي والقانوني، بالإضافة إلى كيفية تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية ، أما المبحث الثاني فقد خصص للطبيعة القانونية لوسيط الجمهورية في الجزائر حيث يتم التطرق إلى التكييف القانوني لهيئة وسيط الجمهورية سواء كانت إدارة أو استشارة وطريقة عمل وسيط الجمهورية ، مع الوسائل ممنوحة له.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية

إن نشأة أي مؤسسة أو هيئة لا بد لها من مبررات ودوافع مختلفة لنشأتها، تختلف باختلاف الطبيعة القانونية أو السياسية أو حتى الاقتصادية تساهم في بلورتها وإعطائها الإطار المناسب كما أن المؤسسات القانونية تتأثر بظروف نشأتها¹.

ومن هذا المنطلق سنتطرق في المطلب الأول من بحثنا في فرعه الأول لمبررات نشأة وسيط الجمهورية في المجتمع الدولي مع التركيز على النموذج السويدي باعتبار أن التشريع السويدي هو صاحب مؤسسة وسيط الجمهورية والذي يطلق عليه تسمية الأمبودسمان، ثم النموذج الفرنسي المتأثر به النموذج الجزائري، ثم نعرض على مبررات وأسباب نشأة وسيط الجمهورية في الجزائر ضمن الفرع الثاني من هذا المطلب.

المطلب الأول: مفهوم نشأة وسيط الجمهورية

نظام وساطة الجمهورية الذي هو أساس بحثنا اختلفت تسميته من بلد إلى بلد، فمنهم من يطلق عليه اسم الأمبودسمان Ombudsman كالسويد التي تعتبر أم هذا النظام في العالم² حيث أن الأمبودسمان وهي كلمة سويدية يراد بها المفوض أو الممثل، وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة الإدارة والحكومة وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وقد استحدثت السويد هذا النظام في دستورها لعام 1809 ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين سلطة البرلمان والسلطة التنفيذية وللمحد من تعسف الأخيرة في استخدامها لامتيازاتها في مواجهة الأفراد، وقد تطور هذا النظام حتى بات يطلق عليه اسم "حامي المواطن" فهو الشخص الذي يلجأ إليه المواطن طالبا حمايته وتدخله إذ ما صادفته مشاكل أو صعوبات مع الحكومة أو الجهات الإدارية³.

¹ - صفية شرفي، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي والفرنسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية، 2003/2004، ص 13، بتصرف.

² - صفية شرفي، نفس المرجع، ص 13.

³ - سهيلة بوخميس، النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2، السنة 2013 ص 2.

لتنقل بعدها الفكرة إلى عدة دول ومن بينها فرنسا سنة 1973، حيث تم تأسيس هيئة وسيط الجمهورية لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن واستبدلت في التعديل الدستوري سنة 2008 بهيئة أخرى تحت تسمية المدافع عن الحقوق، الهيئة التي تحددت اختصاصاتها عن طريق القانون العضوي لسنة 2011¹.

بالنسبة للسويد : لها نظام سياسي ملكي ونظام دستوري برلماني الذي يقوم على أساس الفصل المرن و التعاون المتبادل بين السلطات، كما تتسم بقلة سكانها مما يضمن لها الاستقرار السياسي، فالأمبودسمان السويدي قبل أن يتخذ نظامه في دستور 1809 فإنه كان عبارة عن مراسل (وكيل) Mandataire تابع للبرلمان يراقب مدى تطبيق القوانين من قبل المحاكم والإدارة، لأن دورات البرلمان تتم في مدة أربعة سنوات أي رباعية، ثم أصبحت ثلاثية ثم سنوية في 1866 فكان هذا النظام يتسم بهيمنة البرلمان أكثر من هيمنة الملك، فكان عبارة عن ممثل العدالة Hancelier de justice و مع تأسيسه في 1713 كهيئة تمارس رقابة عامة على القوانين و التنظيمات، و لكن سرعان ما استحوذ عليه البرلمان (الهيئة التشريعية) و في أواخر القرن استعاد قوته من قبل السلطة المالكة وتم تحديد صلاحيات البرلمان بموجب الدستور 1809 فإن هذا المدافع وجد hancelier إلى جانب هيئة مفوض العدالة Justieobedsman حيث كانت لكلاهما صلاحيات مختلفة ، فالأول يعين من قبل الملك يمثل الدولة في المنازعات المدنية أمام المحاكم و المنظمات الإدارية و يعمل على ضرورة احترام القوانين من قبل القضاة والموظفين الإداريين و بصدور دستور 1809 تحول النظام السياسي من النظام الملكي المطلق إلى نظام ملكي مقيد، فإن هذه المؤسسة عرفت تطورات على مستوى وظيفتها وحتى تشكيلتها و نظامها القانوني فلم تصبح تلك الهيئة التي تحدث التوازن الدستوري بين السلطات التي يفرضها النظام البرلماني ، بل

¹ - عبد العالي حاحة ، أحمد بن زيان، المركز القانوني لوسيط الجمهورية، المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد، العدد27، سنة 2020، ص50.

أصبحت هيئة رقابية همها الوحيد حماية المواطن من الإدارة على عكس ما كانت عليه من الناحية السياسية أدنا للبرلمان و أصبحت بالمفهوم الواسع مدافعا للشرعية".¹

بالنسبة لفرنسا : فقد أخذت بنظام مشابه لنظام الأمبودسمان وأسمته " الوسيط" لأنه يتوسط البرلمان والحكومة أو لأنه وسطا من الرقابة البرلمانية والقضائية، وبموجب القانون رقم 06-73 المؤرخ في 1973/01/03، يعين الوسيط لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي ولا يمكن عزله خلال هذه المدة أو إنهاء ممارسة أعمال وظيفته، إلا عندما يتعذر عليه القيام بواجباته الوظيفية ويترك أمر تقرير ذلك إلى لجنة مكونة من نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة العليا ورئيس ديوان الرقابة المالية، ويتخذ القرار بالإجماع، ويتمتع الوسيط باستقلال تام فلا يتلقى أية تعليمات من أية سلطة، ولا يمكن إلقاء القبض عليه أو ملاحقته أو توقيفه أو حجزه بسبب أعمال وظيفته أو الآراء التي يدلي بها ويلتزم الوسيط بأن يقدم تقريرا سنويا مفصلا عن نشاطه في السنة السابقة إلى رئيس الجمهورية والبرلمان ويملك الوسيط حق توجيه الإدارة إلى ما هو كفيل بتحقيق أهدافها، وتسهيل حمل الموضوعات محل النزاع وتوجيه الإدارة إلى اتباع أسلوب معين في العمل ويحدد الوسيط مدة معينة تجيب الإدارة على هذا التوجيه فإذا امتنعت عن الإجابة أو رفضت الرأي المقترح يرفع الوسيط تقريرا بذلك إلي رئيس الجمهورية.²

نظام وساطة الجمهورية انتقل وانتشر بعدها في دول أوروبية أخرى كألمانيا الفيدرالية وبريطانيا بموجب قانون 1967/03/22، وإسبانيا الذي يسمى بمندوب الشعب، وفي الأراضي المنخفضة، لينتشر في معظم القارة الأوروبية، وباعتباره منتشرا في جل القارة تم إنشاء الوسيط الأوروبي بتاريخ 07 فيفري 1992 والوسطاء الفيدراليين بتاريخ 22 مارس. 1995.³

¹ - صافية شرفي، مرجع سابق، ص 14.

² - سهيلة بوخميس، مرجع سابق، ص 2

³ - صافية شرفي، مرجع سابق، ص 14 بتصرف.

وبالرجوع إلى الشريعة الإسلامية نجد أن الله عز وجل، حرم الظلم على نفسه وجعله محرماً بين عباده، كما جعل من إقامة العدل بين الناس دليل على طاعته سبحانه وتعالى وكذلك قوله: (وما ظلمناهم ولن كانوا هم الظالمين) سورة الزخرف الآية 76، وحديث الرسول صلى الله عليه وسلم : " المسلم أخو المسلم لا يظلمه ولا يخذله ولا يحقره، التقوى هاهنا، وأشار إلى صدره ثلاث مرات".

حيث أن فكرة الوساطة في ذلك الوقت كانت منتشرة تحت مسميات أخرى، كديوان المظالم أو هيئة الحسبة والتي تعتبر منصب ديني من قبيل القضاء¹.

فولاية المظالم تنظر النزاعات التي تقوم عن التصرفات الجائرة الصادرة عن ولاية الجور وممارساتهم الظالمة والمجاهرة بها مع قدرتهم على هذه الممارسات².

وأما عن هيئة الحسبة ، فصاحب الحسبة هو المحتسب ويعهد إليه البحث عن المنكرات والتجاوزات وتأديب ، مرتكبيها ، وحمل الناس على المصالح العامة، مثل الضرب على الأيدي للمعلمين في المكاتب إذا بالغوا في ضربهم الصبيان³.

الفرع الأول : تعريف وسيط الجمهورية

يعرف بأنه جهاز أو الجبهة التي أوكلت لها مهمة الرقابة على أعمال الإدارة أي التأكد من حيث تطبيق القانون و عدم استغلال السلطة فهي إذن رقابة من نوع خاص . و هناك من يعرف نظام الأمبودسمان بأنه طريقة مستخدمة من طرف الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية و الأجهزة الإدارية.

¹ - جورجى زيدان، تاريخ التمدن الإسلامى، الجزء الأول، دار مكتبة الحياة، بيروت، دون تاريخ نشر، ص 242 وما بعدها.

² - أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، طبعة 1386 هـ، 1966 م، ص98.

³ - جورجى زيدان، نفس المرجع، ص 242.

بالنسبة للجزائر، فإنه وطبقا لنص المادة الأولى والثانية من المرسوم الرئاسي 113/96 المؤرخ في 23/03/1996 ، فإنه يؤسس وسيط الجمهورية ، و تعتبر هيئة وسيط الجمهورية بيئة طعن غير قضائية تنشأ بموجب مرسوم رئاسي ، و هي سلطة إدارية مستقلة تهدف للمحافظة على حسن العلاقة بين الإدارة والمواطن وحماية الحقوق والحريات.¹

أما الوسائل المادية فهي عبارة عن اعتمادات تسجل في ميزانية الدولة و تخضع لرقابة مجلس المحاسبة ، وتم إنشاء وسيط محلي لمندوب ولائي ، و يشترط في الوسيط المحلي أن لا يكون ابن المنطقة حيث يضمن الحياد و يراه البعض توطيدا لعلاقة الإدارة بالمواطن المحلي، مهمته تلقي الشكاوى على المستوى المحلي و له الاستعانة بمساعدين ، و تكون إدارة الوسيط المحلي مقسمة إلى أقسام يخصص كل قسم إلى بلدية تابعة للولاية و يتولى إدارتها مرشدين ، غير أن البعض يرى أن إنشاء هذه الهيئات قد أنقصت من قيمة وسيط الجمهورية حيث أظهرته و كأنه يتهرب من مسؤولياته .

كما أنه ووفقا لنص المادة الثالثة 3 من المرسوم السالف الذكر المذكور أعلاه فإن السلطة التي لها صلاحية التعيين وأيضا إنهاء مهام وسيط الجمهورية هو رئيس الجمهورية وحده كما يلي : يعين رئيس الجمهورية وسيط الجمهورية بمرسوم رئاسي و ينهي مهامها بنفس الشروط".

¹- عمار عوابدي ، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفية الرقابية لوسيط الجمهورية، مجلة الإدارة بالمدسة الوطنية للإدارة المجلة ، 49 ع 42 ص 41 . و انظر أيضا ناصر لباد ، القانون الإداري ، طبعة ، فالسنة ، 2006 ص 9 .

الفرع الثاني: التعريف اللغوي والاصطلاحي

سننظر في هذا الفرع إلى التعريف اللغوي (أولاً) و التعريف الاصطلاحي (ثانياً).

أولاً: التعريف اللغوي

الوسط لغة من الوساطة ، أصله الفعل وسط يسط، وطاء . مفرده وسيط جمعه وطاء. كما أن لفظ وسط عند اللغويين تعدد في الدلالة واتحد في الغاية، والوسط يعني عدل الشيء وأوسطه فالوسيط هنا يراد به العدل¹.

كما يعرف الوسيط لغة على أنه المتوسط بين المتخاصمين المعتدل بين شيئين². ويقال وسط القوم وسطاً، أي يوسطهم، وفلان وسيط في قومه إذا كان أرفعهم مكانة، والوسط في كل شيء أعدله، ويطلق الوسط على ما كان بين طرفين متقابلين، أحدهما ممدوح والآخر مذموم³.

ويقال أيضاً: أن وسط الشيء أفضله وخياره، ومنه قوله تعالى: "قال أوسطهم... وقوله صلى الله عليه وسلم: " خير الأمور أوسطها"⁴.

نستنتج من كلام اللغويين أن الوساطة هي علاقة تجاذبية بين الوسط وطرفيه، فالوسط شيء عزيز يحتاج إلى جهد وعلم وصبر حتى ينتزع من طرفيه ما يكون بينهما من

¹ - أبو الحسين، المقاييس معجم مقياس اللغة مادة وسط تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون، مطبعة الحلبيّة الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة، 1977ء ص 213.

² - المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة الخامسة، القاهرة 2011، ص 1031.

³ - معجم اللغة العربية الوسيط الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004، ص 1031.

⁴ - راغب الأصفهاني، مفردات ألفاظ القرآن الكريم ، دار المعرفة للنشر والتوزيع، القاهرة، ص 64.

شأن طلب شرعي لمصلحة راجحة، وهذا هو الوسيط الذي يتوسط بين المتخاصمين والمعتدل بين شيئين وهي وساطة وهم وسطاء¹.

أولاً: التعريف الاصطلاحي

هو نظام رقابي خارجي يمارس على الإدارة في سبيل حماية المواطنين و يوكل السلطة التنفيذية كما هو الحال الجزائر و يسمى الشخص الذي يقوم بهذه المهمة بالأمبودسمان Ombudsman و المقصود به لغة: فهي كلمة سويدية الأصل تتألف من مصطلحين: Mather - Abothe و التي يقصد بهما Mather = Homme أي الرجل (الشخص) بصفة عامة باللغة العربية أما Ombothe يقصد بها باللغة الفرنسية Commission أما باللغة العربية اللجنة أو الهيئة و منه فإنه يقصد بها الرجل أو الموظف البرلماني أي الشخص الذي يقوم بتمثيل الآخرين كالمحامي مثلاً، و دخل هذا المصطلح إلى اللغة الفرنسية في سنة 1960 فهو إذن جهاز أو الجبهة التي أوكلت لها مهمة الرقابة على أعمال الإدارة أي من حيث التأكد تطبيق القانون و عدم استغلال السلطة فهي إذن رقابة من نوع خاص، و هناك ما يعرف أن نظام الأمبودسمان بأنه طريقة مستخدمة من طرف الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية و الأجهزة الإدارية ، و الملاحظ على هذا التعريف أنه يقتصر أساساً على التجربة السويدية فقط، لأن هناك بعض التجارب التي تؤكد هذه المهمة إلى السلطة التنفيذية في وجودها كما هو الحال في التجربة الفرنسية و التجربة الجزائرية كما رأينا².

ويذهب الأستاذ عبد المجيد الرفاعي في كتابه القضاء الإداري بين الشريعة والقانون إلى اقتراح اسما اصطلاحيا وهو ممثل الرقابة البرلمانية ، وهذه التسمية في رأي الكاتب

¹ - علاوة هوم، الوساطة بديل لحل النزاعات وتطبيقها في الفقه الإسلامي وقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري - دراسة مقارنة ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون جامعة باتنة 2012 - 2013، ص 9.

² - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 24.

مستنبطة من طبيعة هذا النظام، إذ الاقتصار على هذا التعريف يكون محدودا بحدود وجوده بالسويد فمع انتشار هذا النظام في العالم اختلفت الجهة التي أوكلت لها مهمة تعيين هذا الشخص أو الهيئة فخرج من نطاق السلطة التشريعية إلى نطاق السلطة التنفيذية كما هو الحال في فرنسا والجزائر¹.

الفرع الثالث: التعريف القانوني

في هذه الفرع نعتد على النصوص القانونية في تحديد هذا التعريف في كل من السويد فرنسا والجزائر .

أولاً: في السويد

بالرجوع إلى أحكام دستور السويد 1809 يمكننا أن نعرف الأبودسمان بأنه: الجهة التي تتوب عن السلطة التشريعية في مراقبة تصرفات الإدارة والجهات القضائية ويعمل على تسوية المخالفات المرتكبة من قبلها ، بعد أن يكون حقق فيها وفي حالة عدم امتثالها، يمكن معاقبتها قضائياً ، ثم يطلع البرلمان عن نتائج أعماله بواسطة التقرير السنوي وهذا ما نصت عليه المادة 96 من الدستور السويدي، التي منحت صلاحية إنشاءه إلى البرلمان Risksdg والذي يهدف إلى رقابة مدى تطبيق القانون وامتثال الإدارة له².

ثانياً: في فرنسا

أما في فرنسا ، فهذه الهيئة أو المنصب نشأ بواسطة مرسوم حكومي بعد مصادقة البرلمان وفقا لإجراءات التصديق، أي أن الجهاز الحكومي باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية هو الذي أوجد الوسيط فهي من الناحية العضوية مستقلة عن البرلمان، ففي المادة الأولى من المرسوم 106-73 المؤرخ بتاريخ 03 جانفي 1973 المعدل والمتمم بالمرسوم 76-

¹ - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 24.

² - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 24 وما بعدها.

124 المؤرخ 1976/12/24، والمرسوم 1889 المؤرخ في 13 جانفي 1989 والمعدل بقانون 92-125 الصادر بتاريخ 06 فيفري 1992 تنص على مايلي: "وسيط الجمهورية، هيئة مستقلة تتلقى في حدود القانون شكاوى المواطنين المتعلقة بعلاقتهم مع الإدارات وموظفين الدولة والمجموعات المحلية والمؤسسات العمومية وكل مرفق يؤدي خدمة عمومية " فهي إذن هيئة مستقلة مهمتها هي تلقي الشكاوى المرفوعة لها من قبل المواطنين حتى الإدارة العامة. فالوسيط الفرنسي يعين بموجب مرسوم حكومي لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد مما يضمن له نوع من الاستقلالية تجاه الهيئة المعينة له¹.

ثانيا: في الجزائر

بالرجوع إلى نص المادة الثانية من مرسوم 960-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 نجد انها قد عرفته كمايلي " وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحياتهم وفي قانونية تسيير المؤسسات والإدارات العمومية.² " إذن حسب هذه المادة فإنه يعتبر هيئة طعن غير قضائية أي استبعاد صفة المحكمة منها، هدفها المساهمة في حماية حقوق المواطنين وكذا حسن سير المرافق العمومية، بالمفهوم الواسع أي تلك التابعة للهيئات المركزية واللامركزية.

كما أنه وفق نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، نجد ان المشرع الجزائري عرف وسيط الجمهورية على أنها: "هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية"³.

¹ - صافية شرفي، مرجع سابق، ص 25.

² - المادة 02 من المرسوم الرئاسي 96 113، المؤرخ في 23 مارس 1996

³ - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فيفري 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية

وعليه وبناء على نص المادة 04 من نفس المرسوم، فإنه لا يمكن لوسيط الجمهورية التدخل في أي إجراء قضائي، أو إعادة النظر في المقررات القضائية، كما لا يفصل في الطعون بين المرافق العمومية وأعاونها¹، كما نصت المادة 03 من نفس المرسوم على أنه يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة، التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين، وفي هذا الإطار يمكن لأي شخص طبيعي استأنف كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن يسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية.

الملاحظ في نص المادة 04 هو تفسير لمعنى الشق الأول من المادة 02، التي مفادها أن وسيط الجمهورية هيئة طعن عبر قضائية، فلا يمكن للوسيط التدخل في أي إجراء قضائي أما نص المادة 03 هو كذلك تفسير للشق الثاني من المادة 02 الذي يبين مساهمة مؤسسة الوسيط في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم من جهة، وحسن سير المؤسسات والإدارات العمومية، كما نلاحظ أن المرسوم الرئاسي رقم 200-45 لسنة 2020، هو نقل حرفي لسابقه المرسوم الرئاسي رقم 96-113، لسنة 1996 ولم يضيف أي جديد².

من خلال التعاريف القانونية للبلدان الثالثة يلاحظ أنها مختلفة وطبعاً هذا الاختلاف يرجع إلى طريقة الإنشاء وإلى هدف الإنشاء وأسبابه، فإذا كانت السويد أعطت قيمة لهذه المؤسسة على مستوى الدستور بمعنى الإطار الدستوري الذي يكفل لها النمو باعتبار أعلى وثيقة قانونية يمارس من خلالها الشعب سيادته وهذا يضمن لها الاستمرارية ويحميها من أي تلاعب سياسي. كما أن مكانتها تحددت أيضاً بكونها هيئة مستخلصة من البرلمان الذي يستمد شرعيته من الشعب مباشرة مما يساعد على خلق الإطار الفعال لأداء دورها بجدية ودون منازع³.

¹ - المادة 03 و 04 من المرسوم الرئاسي رقم 4520 ، المؤرخ في 15 فيفري 2020، مرجع سابق.

² - المواد 02 و 03 و 04 من المرسوم الرئاسي 96 113 المؤرخ في 23 مارس 1996، مرجع سابق.

³ - صافية شرفي، مرجع سابق، ص 26.

أما في كل من الجزائر وفرنسا فإنهما تشتركان في كون هذه الهيئة تابعة للسلطة التنفيذية سواء كانت للجهاز الحكومي أو الرئاسي، فإذا كان المشرع الفرنسي اعتبرها هيئة مستقلة وذلك بعد عشر سنوات من نشأتها بموجب قرار Rétaille الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في سنة 1981 وأقر بذلك له بصفة الاستقلالية، وأصبحت هيئة إدارية مستقلة لها ذمة مالية مقيدة في ذمة ميزانية الوزير الأول وتخضع لرقابة مجلس المحاسبة ولم ترق هذه المؤسسة إلى المستوى الدستوري. كذلك الوضع في الجزائر بالرغم من وجودها قبل تعديل دستور 1989 بستة أشهر فإنها لم تضع على مستوى وثيقة التعديل لسنة 1996، حيث هذا الأخير جاء بأفكار و هيئات جديدة، كالنص على إنشاء مجلس الدولة في المادة: 152 منه و كذا الغرفة الثانية التي تسمى بمجلس الأمة المشكلة للبرلمان وذلك أصبح النظام التشريعي قائم على فكرة ثنائية البرلمان، فكل هذه التحولات على مستوى الهيئة التشريعية و القضائية إلا أنه لم يتطرق إلى هذه الهيئة و اكتفى ببقائها على مستوى التشريع و القول أنها هيئة طعن غير قضائية ما يفهم أنها ليست منافسة لها¹.

المطلب الثاني: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن غيرها من المؤسسات المشابهة لها

لتوضيح مدلول وخصائص مؤسسة وسيط الجمهورية أكثر، وجب تمييزها عما شابهها من مؤسسات، ذلك إن هناك العديد من الآليات الحكومية والغير حكومية وطنية كانت أو دولية، تقوم بنفس دور مؤسسة وسيط الجمهورية تقريبا وتتمتع بنفس الصلاحيات، كما تهدف لتحقيق نفس الأهداف المرجوة من استحداث كل من هذه الآليات. فلكل دولة مجموعة سلطات ومنظمات تهدف بصورة مباشرة أو غير مباشرة لخلق نظام مستقر تحفظ فيه حقوق الأفراد وحررياتهم، لكن تختلف الآليات المتبناة باختلاف الدول والنظم السياسية والبيئة

¹ - صفة شرفي، نفس المرجع، ص 26.

الاقتصادية والتاريخية والثقافية لكل شعب¹ ، مما جعلها تتداخل وتتشابه في العديد من الأوجه لذلك كان من اللازم التفرقة بين هذه المؤسسات.

الفرع الأول: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن المؤسسات الوطنية المشابهة لها

تتداخل مؤسسة وسيط الجمهورية مع العديد من المؤسسات كالمؤسسة التشريعية والمؤسسة القضائية والمؤسسات التنفيذية المشابهة لها، وكذا المنظمات الدولية الناشطة في مجال حقوق الإنسان، وعلى رأسها هيئة التنسيق الدولية التي تلعب دور الرقيب وتضع تصنيف دوري لمؤسسات حقوق الإنسان، الأمر الذي قد يؤثر على نظرة العالم للدولة في مجال حقوق الإنسان.

أولاً: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن السلطة التشريعية

تتشارك مؤسسة وسيط الجمهورية مع السلطة التشريعية من حيث الهدف، إذ انه منة بين أهدافها احترام و حماية حقوق الأفراد و المواطنين، و يظهر التداخل في المهام بينهما كلما تعلق الأمر باللجان البرلمانية لحقوق الإنسان برقابة مشاريع و اقتراحات القوانين المعروضة على البرلمان للتأكد من مدى مراعاتها للاتفاقيات الدولية و الالتزامات التي تكون الدولة طرفاً فيها ، و كذا مراعاة مدى تطابق هذه المؤسسة للمعايير العالمية من حيث أدائها لصلاحياتها، و بالتالي تحقيق الأهداف المرجوة من استحداثها، كما تشترك معها في الاختصاص لكل منهما بالمشاركة في إعداد التقارير الدورية حول وضعية حقوق الإنسان التي تكون الدولة أو الحكومة ملزمة بتقديمها للهيئات الدولية المختصة².

و بالرغم من ذلك يبقى الفرق بين السلطة التشريعية و مؤسسة وسيط الجمهورية واضح، حيث أن اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان هي عبارة عن لجان تنطوي تحت لواء

¹ - Linda Reif, building democratic institution the role of national human rights, institutions in good governance and human rights protection, 2000, page 06.

² - عواطف ، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بين الإلتزامات الدولية والتشريعات الداخلية مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية ، جامعة تبسة ، العدد السادس ، ص57.

السلطة التشريعية، في حين مؤسسة وسيط الجمهورية هي مؤسسة ذات طابع تنفيذي، موضوعة لدى رئيس الجمهورية ليس لها أي اختصاص يكتسي الطابع التشريعي، أيضا اللجان البرلمانية تتشا بقرار من رئيس المجلس الشعبي الوطني في حين مؤسسة وسيط الجمهورية تتشا بقانون او نص دستوري كما نصت مبادئ باريس¹، الأمر الذي اغفل في الجزائر فلم ترقى مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر لاستحداثها بموجب الدستور او قانون بل استحدثت بموجب مرسوم رئاسي.

ثانيا: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن السلطة القضائية

يعتبر عمل مؤسسة وسيط الجمهورية مكملا لعمل السلطة القضائية، ذلك انه لا يلجا لوسيط الجمهورية إلا بعد استنفاد جميع طرق وأنواع الطعون القضائية، حيث يلجا بعد ذلك الشخص المتضرر مواطنا كان أو مؤسسة إدارية لوسيط الجمهورية لمحاولة حل النزاع بحلول وسط ترضي الطرفين دون إدانة أحدهما، كما في القضاء وتشارك السلطة القضائية مع مؤسسة الوسيط في الرقابة على احترام حقوق الإنسان وتبنيهما لنظام الشكاوى.

و يكثر التداخل بين المؤسستين في مجال القضاء الإداري الذي يختص بنظر المنازعات التي تكون السلطة التنفيذية طرفا فيها ، و هي أكثر السلطات جدلا و تعديا على حقوق الأفراد و الأكثر رغبة في تقييد الآليات الحكومية إلا أن الفرق بينهما يكمن في الطابع القضائي للمحاكم الإدارية و مجلس الدولة، أين تكون حقوق الأفراد محل انتهاك من طرف الدولة، كما أن أعضاء السلطة القضائية يتمتعون بالحصانة القضائية، في حين تتميز الآليات الحكومية بطابعها التنفيذي البحت، والتي لا يتمتع أعضاؤها في الأصل العام بأي نوع من الحصانة، كما أن حق اللجوء إليها مكفول للجميع و مجاني، بينما اللجوء للقضاء يكون مقابل دفع رسوم قضائية و لو كانت رمزية.

¹ - ليلي ت كلا، المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وبرامج تشييد البنية الأساسية المجلس الأعلى للثقافة، مصر، 2004،

ثالثا : تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن المؤسسات التنفيذية المشابهة لها

كان من السهل التمييز كما سبق بين مؤسسة وسيط الجمهورية و السلطتين التشريعية و القضائية، إلا إن التعقيد ظهر في التمييز عندما تعلق الأمر بجهة ذات طابع تنفيذي، خصوصا إذا كان احد اختصاصاتها حماية حقوق الإنسان، كما هو الحال بالنسبة لوزارة العدل و التضامن و الأسرة وهي جهات تعهد لها حماية حقوق الإنسان بشكل غير مباشر، الا ما يتعلق منها بالوزارات المختصة بحقوق الإنسان¹، و التي تعد في حد ذاتها آليات حكومية يبرز من خلالها دور الحكومة و مسعاها لحماية حقوق الإنسان بالرغم من ان الوزارات جزء من السلطة التنفيذية مكونة من موظفين بالدولة يحافظون على نظمها و يعملون على تحقيق السياسة العامة لها، و يقوم عليها وزراء هم في الواقع جزء من مجلس الوزراء الذي يقود السلطة التنفيذية و يتضامن معها في سياستها و إن كانت مناهضة لحقوق الإنسان.

لكن ما تتطلبه مؤسسة وسيط الجمهورية كآلية من الآليات الحكومية لحقوق الإنسان مختلف عن ذلك تماما، فهي مؤسسة تفرض عليها المعايير الدولية الطابع الرقابي في ميدان حقوق الإنسان الذي يتعارض مع الانتماء التنفيذي بشكل يصعب على التشريعات الداخلية احتواءه ، وهذا ما يميزها عن بقية المؤسسات التنفيذية العاملة في ميدان حماية وترقية حقوق الإنسان التي يفترض تبعيتها التامة للسلطة التنفيذية².

كذلك المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي يتولى مهمة الرقابة والإنذار المبكر و التقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، حيث نشأ هذا الأخير بموجب نص دستوري بينما تم استحداث مؤسسة وسيط الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، و لم ترقى لاستحداثها بنص دستوري أو بموجب نص تشريعي كما أن المجلس الوطني لحقوق الإنسان ذو طبيعة

¹ - سماعلي عواطف، المرجع السابق، ص 58.

² - سماعلي عواطف، المرجع السابق، ص 59.

تعددية، بينما مؤسسة الوسيط هي مؤسسة ذات طابع فردي، الأمر الذي يستتبعها من اعتبارها مؤسسة وطنية بمفهوم مبادئ باريس، اما من ناحية الصلاحيات والمهام يسعى كل من المجلس الوطني لحقوق الإنسان و مؤسسة الوسيط لترقية و حماية حقوق الانسان و المواطنين، كما يقوم كلاهما بدراسة الانتهاكات التي تطال حقوق الانسان دون المساس باختصاصات السلطات القضائية، و كلاهما هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، تبدي اراء و اقتراحات و توصيات الى جانب رفع تقارير سنوية لرئيس الجمهورية، كما ان لكلاهما سلطة اجراء التحقيقات التي تعرض على السلطات الإدارية المعنية أو حتى الجهات القضائية اذا ما تطلب الأمر، في سبيل حماية حقوق الانسان و الرقابة على الأداء و التسيير الإداري فيم يتعلق بصلاحيات مؤسسة وسيط الجمهورية.

الفرع الثاني : تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن المؤسسات الدولية المشابهة لها

ان المنظمات الغير حكومية وعلى راسها جمعيات المجتمع الدولي والمنظمات الدولية غير الحكومية العاملة في ميدان حقوق الانسان، وعلى الرغم من التشابه في أهدافها مع اهداف مؤسسة وسيط الجمهورية وكل المؤسسات الدولية لحقوق الانسان الى ابعد الحدود، يبقى الاختلاف ،واضح اذ تدخل مؤسسة وسيط الجمهورية تحت لواء الدولة او الحكومة خلافا للمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية الأخرى العاملة في إطار حماية حقوق الانسان.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية والتنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية في الجزائر

ما سيتم تناوله في هذا المبحث الطبيعة القانونية والتنظيم الهيكلي و سنتطرق في المطلب الأول إلى الطبيعة القانونية أما في المطلب الثاني فسوف يكون حول التنظيم الهيكلي للوسيط الجمهورية .

المطلب الأول: الطبيعة القانونية

بما أن التشريع السويدي هو صاحب الفضل في إنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية أو ما يطلق عليه الأمبودسمان فإن هذا الأخير لا يختلف اثنان حول الطبيعة القانونية له بما أن الأمبودسمان السويدي أو المفوض البرلماني يتمتع بالاستقلالية بالنسبة للسلطة التنفيذية فهو هيئة منتخبة بواسطة الاقتراع العام غير المباشر، وبالتالي فهو هيئة برلمانية يمارس رقابة شعبية، غير أن الدول المستوردة لهذه الهيئة جعلت الطبيعة القانونية لها بما ويتمشى والسياسية الخاصة بها، ونتيجة لغياب التكييف القانوني الواضح للطبيعة القانونية المؤسسة وسيط الجمهورية في التشريع الجزائري وجب علينا البحث إذا كانت هيئة إدارية أو هيئة استشارية¹.

الفرع الأول : التكييف القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر

و نتيجة لغياب التكييف القانوني الواضح للطبيعة القانونية لمؤسسة وسيط الجمهورية في التشريع الجزائري وجب علينا البحث إذ ما كانت هيئة إدارية (أولا) و الهيئة استشاري (ثانيا).

¹ - شلالى رضا ، بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها.

أولاً: باعتباره هيئة إدارية

بمقارنة التشريع الفرنسي مع نظيره الجزائري حول اعتبار وسيط الجمهورية هيئة إدارية نجد أن مجلس الدولة الفرنسي أقر بمبدأ أن : " وسيط الجمهورية يعتبر هيئة إدارية مستقلة. ولكن قراراته لا تخضع للطعن القضائي لأنها ليست قرارات إدارية، لأنه بموجب القانون يصدر توجيهات والاقتراحات التي لا تخضع لنظام القرار الإداري " ، ولكن هذا التكيف تعرض للنقد من قبل الفقهاء، فراح الأستاذ Paul Legatte ينقد هذا التكيف قائلاً: "إن التكيف القانوني لا يكفي، بل لابد من توفير الوسائل الضرورية لضمان هذه الاستقلالية واعتبره قضاءاً معنوياً". فمجلس الدولة الفرنسي صنف السلطات الإدارية المستقلة بحسب طبيعتها فأورد أربعة أصناف من بينها هيئة وسيطة الجمهورية التي تدخل تحت الصنف الرابع: المعنون بالأجهزة التي تهتم بمحاربة البيروقراطية الإدارية وسوء التسيير الإداري¹.

بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع الجزائري نص في المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020 على أن: "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية"².

الملاحظ أن هيئة وسيط الجمهورية لا تعد سلطة قضائية كونها لا تمتلك السلطات القضائية المعتادة، كما أنها تمارس وظائفها بطريقة ودية أكثر منها زجرية ووقائية أكثر منها عقابية، إضافة على النص صراحة أنها هيئة غير قضائية كما هو موضح في المادة 02 أعلاه، ومن البديهي فهي لا تعد سلطة تشريعية رغم وجود علاقة بين وسيط الجمهورية والبرلمان في بعض الأنظمة كمؤسسة وسيط الجمهورية الفرنسية بحيث يتم تقديم الشكوى

¹ - صفة شرفي، مرجع سابق، ص 41 وما بعدها، بتصرف.

² - المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020.

عبر القنوات الرسمية ألا وهي نواب البرلمان والذين بدورهم يحيلونها على وسيط الجمهورية الفرنسي كما أن هذا الأخير يعرض تقريره السنوي أمام البرلمان¹.

ثانيا : باعتباره هيئة استشارية

إن اعتبار هيئة معينة ذات طابع استشاري معناه تخصصها بتزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في مجال ،محدد، فالهيئة الاستشارية إذن هيئة فنية تساعد أعضاء السلطة بآراء مدروسة حول مسائل ضمن اختصاصها، فتقدم آراء مؤكدة وغير ملزمة لتخفيف العبء عن الإدارة ومساعدتها ، والاستشارة نشاط تكميلي له أثر غير مباشر تقوم أصلا لمعاونة الهيئة التنفيذية².

كما أن تقدم الدول و الأنظمة يبقى مرهون بمدى اعتمادها على عملية الاستشارة في اتخاذ القرار و صنعته ، وبذلك تعتبر آلية الاستشارة من ضرورات الإدارة الحديثة لضمان فعاليتها والرفع من مستوى أدائها و مشاركة كل الجماعات في اتخاذ القرارات، كما تعتبر أسلوب فعال و دعامة تضمن حياة النشاط الإداري الذي لا يستطيع النهوض بدون الكفاءات الفنية، فهي بذلك أصبحت من الأركان الأساسية التي لا يمكن للإدارة أن تستغني عنها، و هو ما تسير عليه مؤسسة وسيط الجمهورية عليه بحيث تنص المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020 على : (يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، التدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية و/أو موظفيها المقصرين) ، وفي ذات الصدد تنص المادة 7 على: (يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله، ويرفع تقريرا بشأنها إلى رئيس الجمهورية. ويرفق التقرير بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحاته وتوصياته لتحسين

¹ - شلالى رضا ، بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مرجع سابق، ص 21 وما بعدها.

² - عواطف سماعلي، دور الحكومات المغربية في حماية وترقية حقوق الانسان -دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق شعبة القانون العام، السنة الجامعية ،2014-2015، صفحة 64 وما بعدها

سيرها، كما تنص المادة 8 من ذات المرسوم الرئاسي على: (يرسل) وسيط الجمهورية، زيادة على التقرير السنوي، إلى الإدارة المعنية بالصعوبات التي يخطر بها، أي توصية أو اقتراح كفيل بتحسين سير المرفق المعني أو تنظيمه ، ومن خلال هذا نلاحظ أن كل النصوص القانونية لا تقضى بصفة الإلزام أو وجوب الأخذ بالتوصيات والاقتراحات¹.

و المشرع الجزائري حذا حذو المشرع الفرنسي في 1973 و لم يصنفها ضمن أي تصنيف قانوني و اكتفي بالذكر في المادة الثانية من مرسوم تأسيس " : وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين و حرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات و الإدارات العمومية" فكلمة هيئة تعني منظمة Organisme ، أما معنى السلطة فتعني سلطة اتخاذ القرار والوسيط الجزائري لا يتخذ قرارات إلا التي تخص موظفيه و إنما يقدم اقتراحات و توصيات بموجب تقريره السنوي الذي يودع لدى رئيس الجمهورية و لا يخضع لمبدأ النشر لاطلاع الرأي العام عليه ولكن ما نلاحظ أنه وضع في خانة المؤسسات التابعة لرئاسة الدولة اعتمادا على المادة الأولى التي أقرت : "يؤسس وسيط الجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية" حيث يستنتج من ذلك أنها مؤسسة مركزية تابعة للإدارة المركزية، كما أنه إذا لجأنا إلى طريقة التعيين لا لاحظنا أن وسيط الجزائر ليس له أية علاقة ، مع السلطة التشريعية من حيث التعيين و من حيث طريقة عمله، فهو ملحق مباشرة برئيس الجمهورية الذي يعد أعلى هيئة في السلطة التنفيذية على عكس فرنسا الذي له علاقة مع البرلمان من حيث طريقة العمل بحيث يتلقى الشكاوى بواسطة النواب أو أعضاء البرلمان و حتى التقرير السنوي يناقش مستوى البرلمان و ينشر، أما في الجزائر فإنه تابع لرئيس الجمهورية و مرتبط ارتباطا عضويا ووظيفيا به وعليه عملا بمنهج القياس القانوني نلاحظ أن الوسيط لا يصدر قرارات و إنما توصيات و اقتراحات وفقا للتقرير السنوي الذي

¹ - شلالي رضا ، بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مرجع سابق، ص 23.

يقدم لرئيس الجمهورية و هذا الأخير ينظر في ذلك التقرير و لكن لا ينشر، أضف إلى ذلك أن قراراته و أعماله لا تخضع لرقابة القضاء¹.

الفرع الثاني: طريقة العمل وطبيعة أعمال وسيط الجمهورية الجزائري

أكد المشرع الجزائري على أن أعمال وسيط الجمهورية لها أهمية بالغة حيث أحاطها المراقبة المباشرة من طرف رؤس الجمهورية ، ما منح هيئة وسيط الجمهورية سلطات من أجل الاستجابة لمطلب المشتكي في إطار الاحترام التام لضوابط سادة القانون من طرف المرفق المشتكي منه ، و هذا ما سيتم دراسته في هذا الفرع .

أولا : طريقة عمل وسيط الجمهورية الجزائري

قبل التطرق لطريقة عمل وسيط الجمهورية في الجزائر، سنتطرق لمقارنة بسيطة لطريقة عمل الأمبودسمان السويدي ونظيره الفرنسي حتى تتضح لنا الصورة أكثر لفهم طريقه عمل وسيط الجمهورية الجزائري.

فالأمبودسمان السويدي يتحرك بطريقة مباشرة بواسطة الإخطار بحيث كل مواطن له مصلحة سويدي في ذلك يستطيع أن يقدم شكواه لهذه الهيئة وتكون الشكوى مكتوبة وحتى شفويا، كما يمكن أن يقدمها أي موظف عمومي ويترتب على ذلك التوبيخ وحتى المتابعة القضائية وهذا يعد الإجراء الأول، أما الإجراء الثاني يكون بواسطة الاطلاع المباشر والتنقل التلقائي لفحص القضايا، وبناء على هذا يستطيع الأمبودسمان السويدي أن يعد تقريرا سنويا يقدم للبرلمان للمناقشة والمصادقة عليه وينشر في الجريدة لاطلاع الرأي العام، ومنه فإن عمله هذا يعد رقابيا وقضائيا في نفس الوقت وذلك لكون أنه يستطيع فرض جزاء وتطبيق عقوبة².

¹ - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 44، بتصرف.

² - صفية شرفي، نفس المرجع، ص 45، بتصرف.

أما النظام الفرنسي فإن المواطن الفرنسي لا يستطيع أن يقدم الشكوى مباشرة إلى الوسيط وإنما عن طريق أحد النواب أو أعضاء في البرلمان (سواء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ)، وهذا ما نصت عليه المادة السادسة من القانون المنظم لهذه الهيئة والمادة السابعة منه كما أن المشرع الفرنسي اشترط ألا تتعارض الدعاوى مع المدة القانونية اللازمة لتحريك الدعاوى القضائية، " بحيث يجب أن تقدم كل الشكاوى في الشكل المناسب عن طريق القنوات الرسمية المؤهلة، ويجب ألا تتداخل الشكاوى المرفوعة مع المدة القانونية اللازمة لتحريك الدعاوى القضائية أمام المحاكم المختصة، فالمشرع الفرنسي فضل الطريق غير المباشر لمباشرة وظيفة وسط الجمهورية¹.

أما الوسيط الجزائري اتبع الأسلوب المباشر في طريقة عمله بحيث لكل مواطن (شخص طبيعي) له حق إخطار هذه المؤسسة بواسطة شكوى تقدم إلى الوسيط المحلي الموجودة على مستوى كل ولايات القطر الجزائري بها أقسام خاصة لكل بلدية بحيث يقدم المرشد الإجراءات اللازمة و التوجيهات للشاكي لبيان الخطوط العريضة التي يجب أن يتبعها للوصول و الكشف عن حقوقه، و هذا بالتنسيق مع الوسيط الوطني الموجود على المستوى ذلك بإحالة الملفات له لمعالجتها دوريا ثم تدون على مستوى التقرير السنوي الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية دون نشره على إثر تلك الشكاوى يتقدم إلى الهيئة المشتكى منها لينظر في القضية ويلزم هذه الأخيرة بتقديم كل التسهيلات وكل الوثائق التي من شأنها أن تخدم القضية وتتضح الرؤية، كما أنه يتم الرد عن طريق المراسلة المتبادلة بين الوسيط والهيئة محل الشكوى ولذلك للوصول إلى نتيجة ودية بين أطراف الشكوى².

¹ - صفية شرفي، نفس المرجع، ص 45، بتصرف

² - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 45 وما بعدها، بتصرف.

ثانيا: طبيعة أعمال وسيط الجمهوري الجزائري

لفهم طبيعة عمل وسيط الجمهورية في الجزائر أكثر وجب التطرق أيضا لطبيعة عمل الأمبودسمان السويدي ونظيره وسيط الجمهورية الفرنسي.

يتلقى الأمبودسمان في النظام السويدي الشكاوى وتظلمات المتظلمين ضد أجهزة وهياكل الدولة من إدارة و سلطة تنفيذية وقضائية ، كما له سلطة تفسير النصوص القانونية حيث يساهم في بناء الاجتهادات القضائية، و سلطة مراقبة مطابقة تطبيق النصوص القانونية على ما يناسبها من قضايا وتظلمات و شكاوى تعرض أمامه، فهو يمارس رقابة المشروعية والملائمة معا، يطالب بتقديم تقرير سنوي إلى البرلمان يوضح فيه نتائج أعماله و آراءه حول القضايا التي صادفته تلك السنة من خلال رقبته على مختلف أجهزة و هياكل الدولة ويناقشه علنا أمام أعضاء البرلمان له سلطة التحقيق والإحالة للقضاء فمتى تأكد من ثبوت الخطأ الإداري تعين عليه توجيه الملاحظات مطالبا بتصحيح الأخطاء¹.

كما له الحق في التدخل المباشر و توقيع العقوبات على الهيئات المخالفة لأنظمة المملكة سواء كانت هيئات إدارية أو قضائية فهو بذلك يتخذ إجراءات صارمة و حلول نهائية للقضايا المطروحة أمامه دون قيد أو شرط، فأعماله تتخذ صفة الأحكام النهائية و قراراته صارمة لا تقبل أية معارضة لأن التقرير الذي يعده يخضع لنظام المناقشة البرلمانية و المسائلة الحكومية و يقدم الاقتراحات التي يجب أن تتبع فيما يخص القوانين ليكون هيئة مؤثر على التشريع و على ضوءها تكون التعديلات القانونية فأعمالها تصل إلى حد إنشاء القاعدة القانونية مستمد قوته من الدستور مباشرة².

¹ - محمد مستوري ولاية الحسبة والمفوض البرلماني السويدي (الأمبودسمان) دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، مجلة البحث العلمي والدراسات الإسلامية، العدد 6 جويلية 2013 ، ص 229 وما بعدها بتصرف.

² - صافية شرفي، مرجع : سابق، ص ص46.

أما المشرع الفرنسي فإن طبيعة أعماله تعتبر مجرد توصيات و مقترحات لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري و ذلك بموجب قرار RETAIL الذي اعتبر هذه الهيئة كالهيات المكافحة للبيروقراطية فأعمالها لا تعتبر قرارات توجب رقابة القاضي الإداري ، و نظرا لغياب الشخصية المعنوية لها فإن أعمالها تأتي تحت مسؤولية الدولة في حالة ما إذا ارتكبت خطأ جسيما بسبب وظيفته و ذلك من خلال قرار Darmont الصادر عن مجلس الدولة و المؤرخ في 5 جويلية 1972 الذي أقر مبدأ مسؤولية الدولة في حالة الخطأ الجسيم أثناء ممارسة الجهاز القضائي لوظيفته، فطبيعة أعمال الوسيط الفرنسي لا ترقى إلى مستوى القرارات و تخضع لرقابة القاضي الإداري فهي تبقى مجرد اقتراحات و توصيات تقد إلى البرلمانين عبر التقرير السنوي له، قد تأخذ بعين الاعتبار من قبلهم كما قد لا تأخذ لأن لا يوجد قوة تحتم ضرورة الأخذ بها ليكون بالتالي لها قوة التأثير معنوي فقط¹.

أما عن طبيعة أعمال الوسيط الجزائري، و عملا بمنهج القياس القانوني نلاحظ أن الوسيط لا يصدر قرارات و إنما توصيات واقتراحات وفقا للتقرير السنوي الذي يقدم لرئيس الجمهورية هذا الأخير ينظر في ذلك التقرير ولكن لا ينشر أضف إلى ذلك أن قراراته و أعماله لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأن هذه الأخيرة لا ترقى إلى مستوى القرار أصلا، ليبقى الوسيط مجرد هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية الجزائرية) ، فمن خلال هذه الأعمال فإن الوسيط في ظل المرسوم السابق الملغى رقم 97/96 ، لا يملك إلا سلطة الإعلام لرئيس الجمهورية فهو الأذن الصاغية له، كما أقر ذلك في البرنامج السياسي².

أما بالنسبة للوضع حاليا ، ونقصد بذلك المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020 ، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، فقد كشفت رئاسة الجمهورية عن أهم المهام التي سيتم توكيلها لوسيط الجمهورية، ووظيفته، موضحة بأنه سيملك الحق للقيام

¹ - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 46 بتصرف.

² - جلطي منصور ، النظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري والمقارن، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد، 14 أبريل 2020 . 182 وما بعدها.

بتحقيقات حول القضايا التي تصل إليه مع حقه في الوصول إلى جميع الملفات المرتبة بها، في ما عدا ملفات قطاع طاعي الدفاع والخارجية، كما يقدم توصيات للرئيس بخصوص تسيير المرافق التي تقدم بخصوصها الشكوى ، و أوضحت الرئاسة من خلال المرسوم المذكور أعلاه بأن وسيط الجمهورية هو هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية تخول له صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين وفي هذا الإطار يمكن لأي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي أن يخطر وسيط الجمهورية¹.

كما كشف المرسوم بأنه يخول لوسيط الجمهورية صلاحيات التحريات التي تسمح له بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية أن يقوم بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامه ولهذا الغرض يخطر أية إدارة أو مؤسسة يمكنها أن تقدم له مساعدة مفيدة، كما يمكنه أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهما صلة بالأعمال السابقة، فيما تستبعد من مجال تطبيق أحكام هذه المادة الميادين التي ترتبط بأمن الدولة والدفاع الوطني والسياسة الخارجية، كما يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها لرئيس الجمهورية التدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارات المعنية أو موظفيها المقصرين، ويعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله ويرفع تقريراً إلى رئيس الجمهورية يقوم بإرفاقه بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها².

كما يرسل زيادة على التقرير السنوي إلى الإدارة المعنية بالصعوبات التي يخطر بها أي توصية أو اقتراح كفيل بتحسين سير المرفق المعني أو تنظيمه، ويتعين على المرفق العمومي أو الإدارة التي يخطرها وسيط الجمهورية أن تقدم في الآجال المعقولة كل الأجوبة

¹ - جلطي منصور، مرجع سابق، ص 183 وما بعدها، بتصرف.

² - جلطي منصور، نفس المرجع، ص 185.

عن المسائل المطروحة ويمكن للوسيط أن يخطر رئيس الجمهورية إذا لم يتلق جوابا مرضيا عن طلباته، وأوضحت الرئاسة، بأن وسيط الجمهورية لا يملك الصلاحيات للفصل في الطعون بين المرافق العمومية وأعاونها كما لا يمكنه أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي¹.

المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية في الجزائر

لتحديد البناء الهيكلي لهيئة وسيط الجمهورية لابد من البحث عن القواعد التنظيمية له من الهياكل الإدارية و البشرية و المقصود بالتنظيم الداخلي لهيئة وسيط الجمهورية، تحديد هياكل وأجهزة ووسائل ادارة هيئة وسيط الجمهورية².

فالتنظيم الهيكلي لهيئة وسيط الجمهورية الجزائري بالنسبة للتجربة القديمة والتي نظمها المرسوم الرئاسي الصادر في 23 مارس 1996³ (الملغى)، الذي وبالرجوع إليه نجد أنه لم يحدد الهياكل والوسائل التي تمكن وسيط الجمهورية من مباشرة مهامه وإنما اكتفى بذكر إمكانية تزويد وسيط الجمهورية بالوسائل المادية والبشرية لإنجاز وظيفته في المادة السابعة منه والتي نصت على أنه " :يزود وسيط الجمهورية لممارسة صلاحيته وإنجاز مهامه بالوسائل البشرية والمادية في إطار يحدده القانون " وكانت الإحالة إلى المرسوم الرئاسي رقم 96-197 المؤرخ في 22 ماي 1996 الذي يحدد الوسائل الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيه، كما أن البناء الهيكلي السابق لوسيط الجمهورية في الجزائر حددته المواد 2-3-4-5 من المرسوم الرئاسي رقم ، 96-

¹ - جلطي منصور ، مرجع سابق، ص 185.

² - عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفية الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد 7، العدد 2 ديسمبر 1997 ، ص35.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 96-113، الصادر بتاريخ 1996/03/23، الذي يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، (ملغى)

197 الملغي ، و هو نظام التنظيم المركزي كونه يوضع تحت تصرف وسيط الجمهورية ديوان و أمانة تقنية¹.

ولدراسة التنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية في الجزائر، وفق المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020 ، المتضمن إعادة تأسيس هيئة وسيط الجمهورية والذي جاء بهدف المحافظة على حسن العلاقة بين الإدارة والمواطن من جهة وحماية الحقوق والحريات من جهة أخرى، وجب علينا التطريق إلى ثلاثة مسائل جوهرية، الأولى تتعلق بمسألة التعيين، ثم مسألة استقلالية وسيط الجمهورية، وأخيرا إلى تنظيم مصالح وسيط الجمهورية على المستوى المركزي والمحلي.

الفرع الأول: مسألة تعيين وسيط الجمهورية في الجزائر.

على عكس نظيره الفرنسي الذي استوجب استشارة اللجنة البرلمانية المختصة قبل تعيين رئيس الجمهورية للمدافع عن الحقوق، فإن المشرع الجزائري أبقى على نفس طريقة التعيين المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 96-113² بحيث أوكلها لرئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي في مرتبة تشريفية لوزير دولة، كما اعتبره "هيئة موضوعة لدى رئيس الجمهورية وتستمد سلطتها منه مباشرة، أي لا يعتبر عضوا في الحكومة وليس له علاقة بأي سلطة عمومية أخرى، و هو ما أكده المشرع من خلال المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 على أن وسيط الجمهورية عبارة عن "هيئة طعن غير قضائية" بمعنى غير تابعة للسلطة القضائية، إلا أن ما لفت انتباهنا هو أن هذا التعيين على إطلاقه بحيث لم يقيد المشرع ببعض الشروط، كبلوغ سن معينة أو التمتع بخبرة مهنية في مجال القانون على اعتبار أن مهام الوساطة تتعلق بمنازعات إدارية محضة، وبالمناسبة وبعد إعادة تأسيس وسيط الجمهورية، تم تعيين السيد كريم يونس وسيطا للجمهورية الجزائرية

¹ - جلطي منصور ، نفس المرجع، ص 170 وما بعدها.

² - المرسوم الرئاسي رقم 11396، الصادر بتاريخ 1996/03/23، مرجع سابق.

عن طريق المرسوم الرئاسي رقم 4620 المؤرخ في 15 فبراير 2020¹، على اعتبار أنه رجل سياسي بارز تقلد عدة مناصب هامة في الدولة كان آخرها منسقا للهيئة الوطنية للوساطة والحوار².

وبالتالي نجد أن المعيار السياسي قد تغلب على المعيار القانوني في تعيين وسيط الجمهورية الجزائري الجديد، على اعتبار أنه جرى العرف عالميا على اختيار الأمبودسمان (المفوض البرلماني) من بين كبار القضاة ورجال القانون المشهود لهم بالنزاهة والعدالة³.

وعليه وبما أن تبعية هيئة الوسيط لرئيس الجمهورية لا تتوقف على مستوى الإطار المرجعي أو التأسيسي الذي يشكل امتيازاً لرئيس الجمهورية فحسب وإنما تمتد أيضاً وبحسب نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 4520 إلى عملية تعيينه وإنهاء مهامه (أولاً) بالإضافة إلى طريقة اختياره (ثانياً)، سنتطرق إلى هذين العنصرين على النحو التالي:

أولاً: من حيث تعيين وإنهاء مهام الوسيط

يعين وسيط الجمهورية وبحسب نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 في مرتبة تشريفية لوزير دولة ، وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها وهو ما تجسد فعلاً بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 4620 ، المتضمن تعيين السيد كريم يونس وسيطاً للجمهورية.

اعتماد آلية المرسوم الرئاسي في تعيين الوسيط وإنهاء مهامه كآلية قانونية تدخل ضمن نطاق اختصاص السلطة التنظيمية التي تعود لرئيس الجمهورية، تكرر حتماً تبعية الوسيط لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية التي تجرده من أية استقلالية اتجاه السلطة التنفيذية مقارنة بغالبية الدول المتبناة لنظام الوسيط، هذه الأخيرة التي عملت غالبيتها على

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 200-45 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2020، مرجع سابق.

² - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان، المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 51 وما بعدها.

³ - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 51.

تكريس الطابع الاستقلالي للهيئة من خلال إقصاء أي دور للسلطة التنفيذية بشأن عملية تعيين شخص الوسيط أو إنهاء مهامه، سواء باعتمادها على أسلوب الانتخاب على غرار السويد، أو بنصها على استقلالية الهيئة صراحة ضمن قانونها التأسيسي لتأكيد عدم تبعيتها لأية سلطة على غرار فرنسا، وهو ما كان يجدر بالمشرع الجزائري أن يكرسه أيضا بدلا من أن يسير على نفس منهج المرسوم الرئاسي السابق رقم 96/113 المؤسس لهيئة الوسيط ، هذا إذا ما استثنينا إضافته لعبارة " يعين في مرتبة تشريفية لوزير دولة "، وهي المرتبة التي من شأنها أن تعزز أكثر من تبعيته لرئيس الجمهورية في ظل انعدام وجود مثل هذا المنصب في الدستور¹.

ثانيا: من حيث طابع التقدير لاختيار الوسيط.

استبعاد أسلوب الانتخاب في اختيار الوسيط من شأنه أن يدعم من تبعيته لرئيس الجمهورية ويعزز من سلطة هذا الأخير التقديرية في اختيار الوسيط ليس هذا فحسب بل إن إقصاء السلطة التشريعية أيضا واستبعادها على مستوى إجراء تعيين الوسيط كإقامها المسبق في عملية اقتراح الشخص المرشح لتولي الوساطة كنيوزلندا، أو إقامها اللاحق من خلال موافقتها على الشخص المرشح والمقترح من قبل السلطة التنفيذية كبريطانيا مثلا، من شأنه أن يعزز لا محال من السلطة المنفردة لرئيس الجمهورية بخصوص تعيين الوسيط ويتيح له إمكانية اختياره من دون أية قيود أو ضوابط كضرورة مراعاته للاختصاص القانوني للشخص الذي سيتولى مهمة الوساطة مثلا، لاسيما وأن صلاحياته تنصب أساسا في تكريس قانونية تسيير المؤسسات والإدارات العمومية للمساهمة في حماية حقوق وحريات المواطن المادة (7)، وهو الاختصاص الذي يشكل معيار أساسي في تعيين الوسيط على مستوى غالبية الدول المتبناة لنظام الوسيط بعيدا عن الاكتفاء بالجانب السياسي للشخص وهي الميزة

¹ - سليمة قزلان، وسيط الجمهورية في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي 20-45 (دراسة تحليلية)، مجلة صوت القانون المجلد

التي يبدو أنها لازمت ولا تزال عملية تعيين وسيط الجمهورية في الجزائر وهو ما تجسد فعلا باختيار السيد عبد السلام حباشي بصفته أول وسيط بموجب المرسوم الرئاسي المرسوم الرئاسي رقم 96 - 114 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق لـ 23 مارس سنة 1996¹، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية².

ليتم سنة 2020 تعيين السيد كريم بن يونس وسيطا للجمهورية بعد إعادة استحداث هذا المنصب من طرف الرئيس عبد المجيد تبون، بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 2003-146 المؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق لـ 15 فبراير 2020³ المتضمن تعيين وسيط الجمهورية ليتم إنهاء مهام هذا الأخير بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-201 المؤرخ في 6 شوال عام 1442 الموافق لـ 18 مايو 2021⁴، المتضمن إنهاء مهام وسيط الجمهورية، وتعيين السيد إبراهيم مراد في منصب وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-2002 المؤرخ في 6 شوال عام 1442 الموافق لـ 18 مايو 2021⁵، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية، هذا الأخير الذي كان يشغل منصب مستشار رئيس الجمهورية المكلف بمناطق الظل.

¹ - المرسوم رئاسي رقم 96 114 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، يتضمن تعيين وسيط الجمهورية.

² - سليمة قزلان وسيط الجمهورية في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي 20-45 (دراسة تحليلية)، مرجع سابق ص 318.

³ - المرسوم رئاسي رقم 462002 مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق لـ 15 فبراير 2020، يتضمن تعيين وسيط الجمهورية.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 201212 المؤرخ في 6 شوال عام 1442 الموافق لـ 18 مايو 2021، يتضمن إنهاء مهام وسيط الجمهورية.

⁵ - المرسوم رئاسي رقم 202212 المؤرخ في 6 شوال عام 1442 الموافق لـ 18 مايو 2021، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية.

مثلا يملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية التي تؤهله لاختيار شخص الوسيط من دون أدنى قيود أو ضوابط بإمكانه أيضا وهو ما يتجلى في نصوص المرسوم أن يضع حدا لمهامه وينقل الأشكال التي صاحبت التعيين، وهو ما تضمنته نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 20-46 المؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق لـ 15 فبراير 2020¹ ، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية، الأمر الذي يضعف حتما من مكانة مشاكل الوسيط ويقلل من افتراض توفره على الشروط الموضوعية والحياد في تعامله مع المواطنين اتجاه سلطات الإدارة في ظل غياب ما يضمن استقلاليته اتجاه رئيس الجمهورية وذلك مقارنة بالسياسات المنتهجة من قبل بعض الدول كفرنسا، التي دعمت وإلى حد كبير فكرة استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية من خلال عدم تمكينها من عزل الوسيط، وتقييدها بانتهاء مدة العهدة المحددة قانونا بـ 6 سنوات، كما أن الضعف الذي صاحب مكانة وسيط الجمهورية في الجزائر سابقا على المستويين التأسيسي والعضوي أفقده استقلاليته، بل وأثر حتى على مهامه كما قلل من أهميته، ما دفع بالغاءه وإنهاء العمل به على الرغم من أهميته بمعالجة اختلالات الإدارة كقناة توعوية وتوجيهية للمواطن، ووسيلة لحماية حقوقه وحياته اتجاه الإدارة، الأمر نفسه تكرر على مستوى المرسوم الرئاسي رقم 2046 ، وهو ما يجب إعادة النظر فيه حتى لا يلاقي نفس المصير².

¹ - المرسوم رئاسي رقم 4620 مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق لـ 15 فبراير 2020

² - سليمة قزلان مرجع سابق، ص 318 وما بعدها.

الفرع الثاني: مسألة استقلالية وسيط الجمهورية في الجزائر.

لا يمكن لأي مؤسسة أن تضطلع بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة بحيث تكون في مأمن من أي تأثير خارجي، وعلى الرغم من أن أجهزة الدولة بصفة عامة لا يمكن أن تكون مستقلة عنها استقلالاً كاملاً ، باعتبارها جزءاً من الدولة ككل، فإن الأجهزة العليا للرقابة ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية الوظيفية الضرورية لإنجاز مهامها.

فمسألة الاستقلالية هي التي تحدد مدى مصداقية هاته المؤسسات أو الأجهزة وبالتالي مدى فعاليتها، بحكم أنها مستقلة عن بقية الأجهزة والكيانات الأخرى في الدولة التي تؤثر عن موضوعيتها، والهدف الجوهرى من الاستقلالية هو الابتعاد عن أي تأثير يمس بمصداقية عملها، خاصة إذا كانت هذه الهيئات أو المؤسسات ذات طابع رقابي مثل ما هو الحال عليه في مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر.

وحتى تكون المؤسسة أو الهيئة مستقلة لابد أن يتجسد استقلالها قانونياً وتنفيذياً ومالياً. أولاً : الاستقلال القانوني.

بالرجوع إلى نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020¹، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، والتي تنص على " يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية، ويستمد منه سلطته"، يفهم من نص هاته المادة أن وسيط الجمهورية مؤسسة تابعة لرئيس الجمهورية ، و بالتالي فإن أهم عنصر لضمان استقلالية أي مؤسسة بما فيها مؤسسة وسيط الجمهورية محل الدراسة هو النص القانوني الذي يحدد علاقة هذه المؤسسة مع الهيئات الأخرى كما يضمن عدم خضوعها لأي جهة أخرى، و بالتالي فاستحداث أي هيئة بنص دستوري حتما ستكون ذات استقلالية أكبر فالنص الدستوري لا يلغى أو يعدل بسهولة إلغاء و تعديل المراسيم الرئاسية كما هو الحال في إنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020.

ثانيا: الاستقلال التنفيذي

المقصود بالاستقلال التنفيذي هو قدرة أي مؤسسة أو هيئة على تسيير شؤونها وإدارة أعمالها عن أي جهة أو سلطة أخرى، كما أن فعالية المؤسسة المستقلة تنفيذا تتجسد أكثر إذا تم منحها حق إنشاء نظامها الداخلي، و بالتالي تحصينها من أي تأثير أو تعديل أو إلغاء، و بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 103-20، المؤرخ في 25 أبريل 2020¹، المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها، في المادة 05 الفقرة 03 ، نجد أن وسيط الجمهورية في الجزائر يحدد بمقرر التنظيم الداخلي لهياكله الإدارية على المستوى المركزي فقط، وهذا لا يرقى به إلى الاستقلال التنفيذي إنما هو استقلال اداري و يبقى الوسيط فقط عباره عن جهة استشارية لدى رئيس الجمهورية تتحدد صلاحياته ومهامه في ابداء آراء ومقترحات ورفع تقارير لرئيس الجمهورية، الذي سيبقي أمر الطابع التنفيذي له.

ثالثا : الاستقلال المالي

لإضفاء الفعالية على أي مؤسسة أو هيئة لابد لها من استقلال مالي، لضمان قدرتها على أداء وظائفها دون خضوعها لأي جهة أخرى، كما أنه لابد من تحديد مصدر وطبيعة تمويل هاته المؤسسات أو الهيئات في النص المنشئ لها ، مع منحها إمكانية صياغة نفقاتها وإيراداتها في ميزانية سنوية تحال للمصادقة عليها إلى الجهات المخول لها ذلك قانونا، كما لا ينقص من استقلالية أي هيئة أو مؤسسة كون ميزانيتها من ميزانية الدولة، فالاستقلال المالي يضمن حرية المؤسسة في تحديد أولوياتها وأنشطتها.

وبالرجوع إلى نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه، نجد أن الاستقلال المالي هو الاستقلال الوحيد الذي تتمتع به مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر، حيث تسجل الاعتمادات المالية اللازمة لنشاطات وسيط الجمهورية في ميزانية الدولة، ووسيط

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 103-2002 المؤرخ في 25 أبريل 2020.

الجمهورية هو الأمر بصرف هذه الاعتمادات المالية، كما يمكنه أن يفوض إمضائه إلى الأمين العام ومدير إدارة الوسائل.

من خلال ما تم عرضه ودرسته في هذا الفرع المتعلق بمسألة استقلالية وسيط الجمهورية في الجزائر ، نستخلص أن استقلالية وسيط الجمهورية شرط ضروري لنجاح وفعالية هيئة الوساطة في أداء مهامها بشكل حيادي، ولا يتجسد ذلك الشرط إلا بوجود الضمانات الدستورية المتعارف عليها كالتالي منح المشرع الفرنسي البعض منها للمدافع عن الحقوق. ويمكن أن نلخص تلك الضمانات فيما يلي:

* عدم القابلية للعزل.

* عدم القابلية لتجديد العهدة.

* تمتعه بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية، ولا يمكن أن يكون محل متابعات أو توقيف بسبب ارتكاب جناية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بترخيص من جهة التعيين.

* حالة التنافي مع أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، وأي نشاط آخر أو مهنة حرة.

* أداء اليمين الدستورية على ممارسة وظائفه بنزاهة وحياد.

لكن للأسف لم يمنح المشرع لوسيط الجمهورية الجزائري هذه الضمانات من خلال المرسوم الرئاسي رقم 200-45، وهو ما سيؤثر على ممارسة مهامه بكل حياد واستقلالية، على اعتبار أن إنهاء مهامه تبقى من صلاحية رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي، أي بنفس أشكال التعيين حسب ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من نفس المرسوم.

لكن هذا لا يمنع أن المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 20-103 مؤرخ في 25 أبريل 2020¹، قد جسدت لحد ما الاستقلالية المالية لهيئة وسيط الجمهورية، على اعتبار

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020 .

أن الاعتمادات المالية اللازمة لنشاطاتها تسجل في ميزانية الدولة مستقلة عن ميزانية رئاسة الجمهورية، ويعتبر وسيط الجمهورية الأمر بالصرف لهذه الاعتمادات¹.

الفرع الثالث: تنظيم مصالح وسيط الجمهورية في الجزائر

وضع المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020، المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها تحت تصرف وسيط الجمهورية من أجل أداء مهامه ديوان وأمانة تقنية، كما يساعده على مستوى كل ولاية مندوب محلي ، وهو ما سنتطرق إليه بنوع من التفصيل، بتقسيم هذا الفرع إلى جزئين (أولا) ديوان وأمانة على المستوى المركزي (ثانيا) مندوب على المستوى المحلي.

أولا : ديوان وأمانة على المستوى المركزي.

يعتبر الديوان والأمانة التقنية مصلحتين مهمتين لوسيط الجمهورية على المستوى المركزي يسيرهما على التوالي رئيس الديوان وأمين عام . فالديوان يتكون من ثمانية (8) مكلفين بالدراسات والتلخيص وأربعة رؤساء دراسات يحدد مهامهم وسيط الجمهورية شخصا وليس رئيس الديوان، بينما الأمانة التقنية المكلفة بالدعم الإداري والتقني وتسيير موارد الوسيط ، فهي تتكون من مديرتين واحدة لإدارة الوسائل والثانية للتوثيق وأنظمة المعلومات والاحصائيات، تتفرع عن كل واحدة مديرتين فرعيتين تضمان بدورهما مكنتين فأحال المشرع شأن تنظيم هياكل الأمانة العامة للتنظيم الداخلي الذي يصدره وسيط الجمهورية عن طريق مقرر كما نجد أن المشرع صنف جميع تلك الوظائف على أنها وظائف عليا في الدولة يسري عليها المرسوم التنفيذي رقم 227902 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990²، من حيث

¹ - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 52 وما بعدها.

² - المرسوم التنفيذي رقم 03-27 المؤرخ في 3 محرم عام 1441 هـ الموافق لـ 25 يوليو سنة 1990، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية.

التصنيف ودفن المرتبات، وبالتالي يتم تعيينهم بواسطة مرسوم رئاسي بناء على اقتراحهم من طرف وسيط الجمهورية ويتم إنهاء مهامهم بنفس الأشكال¹.

حيث نصت المواد من 02 إلى 06 من المرسوم الرئاسي رقم 20-103، المؤرخ في 25 أبريل 2020، المذكور أعلاه كل ما تعلق بديوان وأمانة وسيط الجمهورية على المستوى المركزي والتي جاءت نصوصها على النحو التالي:

المادة 2: يوضع تحت تصرف وسيط الجمهورية، من أجل أداء مهامه، ديوان وأمانة تقنية
المادة 3: يتكون الديوان من ثمانية (08) مكلفين بالدراسات والتلخيص وأربعة (04) رؤساء دراسات.

ويسيره رئيس ديوان.

يحدد وسيط الجمهورية مهام المكلفين بالدراسات والتلخيص ورؤساء الدراسات المادة
4: تتولى الأمانة التقنية مهام الدعم الإداري والتقني وتسيير الوسائل والموارد التي يزود بها وسيط الجمهورية.

كما تتلقى وتستغل وترسل بريد وسيط الجمهورية

المادة 5: يشرف على تسيير الأمانة التقنية الموضوعة تحت سلطة وسيط الجمهورية، أمين عام. وتشمل:

- مديرية إدارة الوسائل

- مديرية التوثيق وأنظمة المعلومات والإحصائيات

وتضم كل مديرية مديرتين فرعيتين (02) وكل مديرية فرعية مكتبين (02) يحدد وسيط الجمهورية بمقرر التنظيم الداخلي لهذه الهياكل.

¹ - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 53.

المادة :06: تعد وظائف الأمين العام ورئيس الديوان والمكلفين بالدراسات والتلخيص والمديرين ونواب المديرين ورؤساء الدراسات ووظائف عليا في الدولة، وتصنف وتدفع مرتباتها بالاستناد إلى نفس الوظائف العليا في الإدارة المركزية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 0-27 المؤرخ في 3 محرم عام 1441 الموافق لـ 25 يوليو سنة 1990، والمذكور أعلاه.

ويعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وسيط الجمهورية، وتنتهي مهامهم الأشكال نفسها¹.

ثانيا : مندوب على المستوى المحلي

يعتبر المساعدون على المستوى المحلي من أهم الجهات التي يعتمد عليها وسيط الجمهورية لممارسة صلاحياته المنوطة به، لذلك نجد أن المشرع قد زوده بمندوب محلي على مستوى كل ولاية تنظم مصالح هذا الأخير في مكاتبين.

كما نجد أن المشرع صنف وظيفة المندوب المحلي على أنها وظائف عليا في الدولة يسري عليها نفس ما يسري على مسؤول المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية (المدراء التنفيذيين) من حيث التصنيف ودفعة المرتبات.

وعليه يتم تعيينهم بواسطة مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من طرف وسيط الجمهورية ويتم إنهاء مهامهم حسب نفس الأشكال، فمن خلال ما تقدم نجد أنفسنا أمام نفس الملاحظة التي أوردناها بخصوص وسيط الجمهورية، بحيث لم تضع المراسيم الرئاسية سابقة الذكر شروطا لتقلد تلك الوظائف الهامة وهو ما يفتح باب السلطة التقديرية لوسيط الجمهورية لاقتراح من يراه مناسبا دون قيد يذكر وخاصة إذا علمنا أن المشرع ومن خلال المادة 10

¹ - المواد 02 - 03 - 04-05-06 من المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020

من المرسوم الرئاسي رقم 20-103¹ قد منحه إمكانية الاستعانة بخبراء عند الحاجة وبصفة مؤقتة لأداء مهامه بكفاءة عالية،

فالمهمة المنتظرة من وسيط الجمهورية الجزائري تعتبر جد حساسة ودقيقة للمساهمة في الاستجابة لتطلعات المواطنين لبلوغ درجة العدل والإنصاف في الجزائر الجديدة التي يصبو إليها الجميع في ظل ثقافة الحكامة الجيدة والشفافية لتقريب الإدارة من المواطن، ومحاولة توجيه مسيري المرافق العمومية إلى احترام القانون ومنع إساءة استخدام السلطة².

حيث نصت كل من المواد 08 و 09 على التوالي من المرسوم الرئاسي رقم 20-

103 المذكور أعلاه، على المندوب المحلي المساعد لوسيط الجمهورية، والتي جات

نصوصها على النحو التالي:

المادة 08: يساعد وسيط الجمهورية على مستوى كل ولاية مندوب محلي.

تنظم مصالح المندوب المحلي في مكاتبين (02).

المادة 09: تعد وظيفة المندوب المحلي وظيفه عليا في الدولة، وتصنف ويدفع مرتبها

بالاستناد إلى وظيفة مسؤول المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية.

ويعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وسيط الجمهورية، وتنتهي مهامه حسب

الأشكال نفسها³.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020.

² - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 54.

³ - المواد 08 - 09، من المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020

خلاصة الفصل

من خلال ما تم دراسته في هذا الفصل المتمثل في الإطار القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، حيث تم توضيح هيئة وسيط الجمهورية مما تعرضنا للمفهوم وكيفية نشأته وتأسيسه عبر لمحة تاريخية بدأ من الامبودسمان بحيث كان يعتبر هو الأصل الذي أدى إلى ظهور هذا النظام وان ذلك في دولة السود 1809 ، ثم تبنته عض الدول المجاورة نظام رقابي ضد تعسف وتغول السلطة الإدارية إلى أن اتخذته الدول العربية ومن بينهم الجزائر وان ذلك موجب المرسوم الرئاسي 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 و المتضمن وتأسس وسيط الجمهورية ، لكنه لم يدم طويلا وتم إلغائه مباشرة عد ثلاث سنوات ، والمرسوم الرئاسي 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 استحدث من جديد .

أيضا من خلال هذا الفصل الأول قمنا بتعرف هيئة وسيط شيء من التفصيل سواء كان لغويا أو قانونا وما تم التطرق له من خلال الفقه و رجال القانون ولخص أنها مؤسسة رقابة خارجية حيث تعتبر همزة تواصل بين الإدارة والمواطن فهي آلة غير قضائية تستقبل شكاوى المواطن و تحاول الدفاع عن حقوقه و حرياته وفق القانون .

الفصل الثاني

النظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية الوظيفية

تمهيد الفصل :

سوف نحاول أن نوضح النظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية الوظيفية في الجزائر حيث سنتعرض له من خلال الدور والصلاحيات المخولة له حسب القانون ولكي نحدد الصلاحيات يجب علينا أن نحدد معنى الصلاحيات من خلال إبراز وسيط الجمهورية وتحديد تدخله في أي مجال في نطاق اختصاصه. أما المبحث الثاني فنتطرق فيه تقييم وسيط الجمهورية و تنوع اختصاصات و ترقية المؤسسة إلى المستوى المؤسسات الدستورية.

المبحث الأول : صلاحيات وحدود وسيط الجمهورية في الجزائر.

يمكننا القول أن وسيط الجمهورية هيئة قديمة تمت إعادة بعثها في النظام المؤسسي الجزائري تابعة لرئيس الجمهورية، مكلفة بصلاحيات محددة بدقة في مرسوم التأسيس، لكن هذا لم يمنع المشرع من وضع بعض الحدود التي لا يسمح بتعديلها.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى صلاحيات وسيط الجمهورية، الفرع الأول صلاحيات المتابعة والرقابة العامة والفرع الثاني صلاحياته باعتباره حامي الحقوق وحرية المواطن.

ثم نتطرق في المطلب الثاني من المبحث الأول إلى حدود وسيط الجمهورية في الجزائري، الفرع الأول الحدود الشكلية لمجال تدخل وسيط الجمهورية، أما الفرع الثاني فيتضمن الحدود الموضوعية لمجال تدخله.

المطلب الأول : صلاحيات وسيط الجمهورية في الجزائر.

منح المرسوم الرئاسي رقم 20-45 لوسيط الجمهورية اختصاصين متباينين، الأول أساسي يتمثل في رقابة الإدارة، والثاني ثانوي يتمثل في حماية حقوق وحرية المواطنين في إطار العلاقة القائمة بين الإدارة والمترفعين.

الفرع الأول: صلاحيات المتابعة والرقابة العامة.

المتابعة الإدارية ، هي وسيلة للتنظيم ، و تحقيق رفعة أي مؤسسة وزيادة في فعاليتها ، كما أراها أصحابها عند نشأتها ، بشرط أن تكون هذه المراقبة شاملة للتوجيه و الإشراف ، و السعي لتحقيق التقدم و الارتقاء ، لذا فالمتابعة هي عملية إدارية تهدف إلى النظر في إدارة المؤسسة تخطيطا وتنفيذا بما مصالحها ، و غاياتها التي وجدت من أجلها .¹

يستمد وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة على أعمال الإدارة من خلال نص المادتين الثانية (02) ، والثالثة (03) من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020²، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

حيث نصت المادة الثانية من المرسوم المذكور على ما يلي: "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية"³.

في حين نصت المادة الثالثة من نفس المرسوم على ما يلي: "يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين. وفي هذا الإطار، يمكن أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية."⁴

بحيث يفهم من حق رقابة قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية وتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين، أن الوسيط يمكنه النظر في تصرفات الإدارة بجميع أشكالها سواء كانت قرارا صريحا أو ضمنيا أو عملا أو نشاطا من أنشطتها المخالفة للقانون سواء

¹ - عثمان أويس ، المتابعة الإدارية ..بوصلة بتصحيح المسار، بصائر من واقعنا ، أخر تعديل : 07 فبراير 2012 . <https://basaer-online.com>

² - المرسوم الرئاسي رقم 20-45 ، المؤرخ في 15 فيفري 2020

³ - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 ، المؤرخ في 15 فيفري 2020

⁴ - المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 ، المؤرخ في 15 فيفري 2020

كانت متسمة بتجاوز السلطة أو سوء استعمالها مخلفة ضررا للمرتفقين ولتسهيل عملية المتابعة والرقابة العامة نجد أن المادة الخامسة (05) من نفس المرسوم خولته حق التحريات التي تجعله يتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية من أجل الحصول على المعلومات والوثائق والملفات التي تسهل عليه أعماله¹، حيث نصت المادة المذكورة على ما يلي:

"يخول وسيط الجمهورية صلاحيات التحريات التي تسمح له بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية أن يقوم بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامه.

ولهذا الغرض، يخطر أية إدارة أو مؤسسة يمكنها أن تقدم له مساعدة مفيدة. كما يمكنه أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهما صلة بالأعمال السابقة الذكر وتستبعد من مجال تطبيق أحكام هذه المادة، الميادين التي ترتبط بأمن الدولة، والدفاع الوطني والسياسة الخارجية²."

يفهم من هذا أن وسيط الجمهورية يمكنه النظر في تصرفات الإدارة بجميع أشكالها، سواء كانت قرارا صريحا أو ضمنيا أو عملا أو نشاطا من أنشطتها المخالفة للقانون، سواء كانت متسمة بتجاوز السلطة أو سوء استعمالها مخلفة ضررا للمرتفقين.

الفرع الثاني: صلاحياته باعتباره حامي الحقوق وحرية المواطن.

تعتبر حماية الحقوق وحرية الأفراد من التعسفات المحتملة التي قد يتعرضون إليها ومن الهواجس الأساسية التي تحتل موقعا متميزا ضمن اهتمامات الفر الحقوقية، وتكرسا لهذا الحماية تجتهد الأنظمة القانونية في إنشاء آليات الرقابة الكفيلة لضمان احترام هذه الحقوق وكفالة عدم المساس بها، وتتنوع هذه الأنظمة حسب طبيعتها المختلفة لكنها تتحد جمعها في وحدة الهدف الذي نتوخاه وهو الارتقاء حقوق الأفراد وحماية حرياتهم إلى الحدود التي تجعل من العيش المشترك داخل الجماعة مبعثا للطمأنينة و الأمان.

¹ - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، 55.

² - المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020

يشكل التكفل بالمواطن وخدمته حجر الأساس بالنسبة للدولة، إلا أن تزايد وتضخم وظائفها أدى إلى تزايد دور الإدارة العمومية وكذا تزايد الاهتمام بعلاقتها بالمواطن وهو الاهتمام الذي ينعكس من خلال الإطار القانوني والمؤسسي الذي ينظم هذه العلاقة، وقد عرفت هذه العلاقة اهتماما متباينا من طرف السلطات العمومية في الجزائر منذ الاستقلال، الأمر الذي جعلها تتلقى العديد من الانتقادات لإخفاقها بالتكفل الحقيقي بمشاكل المواطنين ومتطلباتهم لاسيما في ظل عدم فعالية الإدارة الجزائرية وتفشي البيروقراطية واحتكار السلطة وكذا معاناة المواطن من الإهمال وسوء المعاملة، لأجل ذلك شكلت مسألة تحسين علاقة الإدارة بالمواطن إحدى أهم محاور الإصلاحات التي اعتمدها السلطات العمومية تداركا لنقائص وعيوب الإدارة في تعاملاتها، ورغبة في القضاء على الآثار السلبية التي تفتت على مستواها في ظل ما عرف بسياسة تقريب الإدارة من المواطن من خلال إحداث هياكل إدارية وأدوات قانونية متنوعة لاسيما مع إصدار المرسوم رقم 88 - 131¹ المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن والذي يعد أهم نص عرفه القانون الإداري الجزائري في إطار إعادة المصالحة بين الإدارة والمواطن².

ولحماية حقوق وحرريات الأفراد من تعسف الإدارة العامة ولمحاولة الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، تم إحداث طرق جديدة بديلة عن الطرق المعروفة الكلاسيكية، التي أصبحت لا تسمن ولا تغني من جوع، والتي ترمي إلى حل الخلافات التي تنشأ بين المواطن والإدارة العامة³.

¹ - المرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق لـ 4 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

² - ضريفي نادية، حاج جاب الله، آمال الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد 01 مارس 2019، ص 76.

³ - سهيلة بوخميس النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 1.

ولهذا الغرض تم إعادة استحداث مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر والذي جاء بهدف حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية.

حيث نصت المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 ، المؤرخ في 15 فيفري 2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، على ما يلي: " هيئة وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات العمومية¹.

كما نصت المادة 03 من نفس المرسوم على ما يلي: " وفي هذا الإطار يمكن أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية².

تجدر الإشارة أنه بالإضافة إلى مؤسسة وسيط الجمهورية الذي يساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات العمومية هناك آلية أخرى دستورية تساهم في حماية وضمان حقوق وحرريات المواطنين، ممثلة في المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حيث تطرق إليه المؤسس الدستوري بمناسبة المؤسسات الاستشارية من خلال الباب الخامس (الهيئات الاستشارية).

حيث نصت المادة 212 من دستور 2020³ على : يتولى المجلس مهمة الرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان ، يدرس المجلس، دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو بلغ إلى علمه، ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن. ويعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية، وإذا اقتضى الأمر، على الجهات القضائية المختصة. يبادر المجلس

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020

² - المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020

³ - دستور الجزائر لسنة 2020 .

بأعمال التحسيس والإعلام والاتصال لترقية حقوق الإنسان. كما يبدي آراء واقتراحات وتوصيات تتعلق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها.

يعد المجلس تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية. ويتولى رئيس المجلس نشره. يحدد القانون تشكيلة المجلس وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره.

وكمقارنة بين مؤسسة وسيط الجمهورية الذي يسهر ويساهم في ضمان وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم والمجلس الوطني لحقوق الإنسان. يتبين أن هناك تداخل وظيفي بينها، لاسيما وأن المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان تنص على: " تكلف اللجنة الدائمة للوساطة، لاسيما بما يأتي:

1. استلام ودراسة ومتابعة كل الطلبات والشكاوى والتظلمات الواردة من كل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون في تصرف الإدارة تعسفا أو تقصيرا في حقوقهم وفقا لقواعد المرفق العام،

2. استقبال الشاكين الوافدين إلى مقر المجلس،

3. دراسة وتحضير التوصيات والاقتراحات التي ستعرض على السلطات العمومية حول التدابير التي من شأنها تحسين العلاقات بين الإدارة العمومية والمؤسسات الخاصة والمواطنين،

4. العمل على ترقية الوساطة وترسيخ ثقافتها في حل المنازعات،

5. اقتراح على المكتب الدائم للمجلس تنظيم ندوات تحسيسية وأيام دراسية وورشات تكوينية للتعريف بالوساطة وأنواعها وإجراءاتها،

6. اقتراح على المكتب الدائم للمجلس تنظيم ورشات تكوينية حول كيفية تكوين الوسيط ومجالات اختصاصه.¹

ففي حالة إذا ما رفع أحد الأشخاص تظلم أو شكوى أمام هيئة وسيط الجمهورية وشكاوى أخرى أمام اللجنة الدائمة للوساطة بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان فنكون هنا أمام مشكلة تنازع الاختصاص.²

المطلب الثاني : حدود وسيط الجمهورية في الجزائر.

باستقراءنا للمواد 03-04-05 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020 ، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، نجد أن المشرع الجزائري وضع حدود شكلية وأخرى موضوعية لمجال تدخل وسيط الجمهورية وهو ما سنراه من خلال فرعين لهذا المطلب.

الفرع الأول: الحدود الشكلية لمجال تدخل وسيط الجمهورية الجزائري.

من خلال الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم 20-45 نجد أنها حددت شكلين لتدخل وسيط الجمهورية والتي تمكنه من النظر في تصرفات الإدارة، وهما على التوالي إخطاره من طرف جهة معينة استنفذت جميع طرق الطعن.

حيث نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم المذكور على ما يلي: "وفي هذا الإطار، يمكن أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية"³.

¹ - المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 59 مؤرخة في 26 صفر عام 1439 الموافق 17 أكتوبر سنة 2017، ص 35

² - شلاللي رضا، بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مرجع سابق، ص 17.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 20-45 ، المؤرخ في 15 فيفري 2020

أولاً: إخطار وسيط الجمهورية.

على شاكلة المرسوم السابق المؤسس لوسيط الجمهورية رقم 96-113، نجد أن المرسوم الجديد رقم 20-45 ومن خلال الفترة الأخيرة من المادة الثالثة (03) منه، أبقى على نفس جهة الإخطار الوحيدة الممثلة في الشخص الطبيعي المتضرر من تصرفات الإدارة العمومية مضيفاً بذلك مجال تدخل هيئة وسيط الجمهورية الجزائري على عكس نظرائه في الدول التي تأخذ بنظام الأمدوسمان والتي نجدها توسع من جهات الإخطار بل أكثر من ذلك فهي تعتمد أيضاً على الإخطار الذاتي ، ففي فرنسا مثلاً إضافة إلى الإخطار الذاتي يمكن إخطار المدافع عن الحقوق من طرف الأشخاص الطبيعية والمعنوية فرنسية أو أجنبية المتضررة من تصرفات الإدارة العمومية و هيئات أخرى من غير المتضررين عن طريق نظام الإحالة ممثلة في أي عضو من الجمعية الوطنية أو شيخ من مجلس الشيوخ أو الممثلين الفرنسيين في البرلمان الأوروبي الذين تلقوا شكوى أعضاء البرلمان الأوروبي أو الوسيط الأوروبي أو الأجنبي وبمبادرة فردية منهم يمكنهم أن يودعوا شكوى لدى المدافع عن الحقوق من طرف.

- الأشخاص الطبيعية والمعنوية فرنسية أو أجنبية المتضررة من تصرفات الإدارة العمومية
- هيئات أخرى من غير المتضررين عن طريق نظام الإحالة، ممثلة في أي عضو من الجمعية الوطنية أو شيخ من مجلس الشيوخ أو الممثلين الفرنسيين في البرلمان الأوروبي الذين تلقوا شكوى.
- أعضاء البرلمان الأوروبي أو الوسيط الأوروبي أو الأجنبي وبمبادرة فردية منهم يمكنهم أن يودعوا شكوى لدى المدافع عن الحقوق.

وكنتيجة لما تقدم نجد أن المشرع الجزائري لم يستفد من التجربة المتوسطة في مجال إخطار وسيط الجمهورية مقصياً بذلك عدة جهات على غرار الأشخاص المعنوية التي تدخل في

تعاملات يومية مع الإدارة العمومية من خلال الصفقات العمومية أو تفويضات المرفق العام، وتقع في ضرر لسوء تسيير أو سوء استعمال السلطة¹.

ما يؤخذ عن المشرع الجزائري في هذه النقطة أنه ضيق من نطاق رقابة وسيط الجمهورية لمبدأ المشروعية، وهذا ما يترجم أن نطاق رقابة هذه المؤسسة تنصب على الأعمال القانونية و المادية الانفرادية، أي بمفهوم مخالفة تلك القرارات الإدارية الانفرادية فقط التي تخضع لهذه الرقابة دون القرارات الإدارية التنظيمية والأعمال الإدارية المادية الجماعية و التي تحقق أضراراً بالمواطنين، كما أن إقصاء الأشخاص المعنوية من إمكانية الإخطار يعتبر إقصاء غامض وعم، لأن حتى الأشخاص المعنوية تقع ضحية سوء التسيير و التنظيم لأنها واسعة المدلول و النطاق، سواء كانت أشخاص معنوية تجارية، أو إدارية وقد عمل المشرع الفرنسي في بداية الأمر على إقصاء هؤلاء الأشخاص المعنوية ولكنه تراجع في الأخير وأعطى إمكانية الإخطار إلى الشخص المسير لشخص المعنوي بصفته، ولكن المشرع الجزائري لم يلجأ إلى هذا الحل².

كما أنه على العكس، فإنه يجوز للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين رفع شكوى أو تظلم أمام اللجنة الدائمة للوساطة بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان، وهو ما تقضي به الفقرة الأولى من المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان والتي تنص على:

(تكلف اللجنة الدائمة للوساطة لاسيما بما يأتي:

1. استلام ودراسة ومتابعة كل الطلبات والشكاوى والتظلمات الواردة من كل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون في تصرف الإدارة تعسفاً أو تقصيراً في حقوقهم وفقاً لقواعد المرفق العام)³.

¹ - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية، مرجع سابق، ص 56 وما بعدها

² - صافية شرفي، مرجع سابق، ص 78.

³ - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 57 وما بعدها

ثانيا: استنفاد كل طرق الطعن.

تعتبر طرق الطعن وسائل ينظمها القانون لمراجعة الأحكام ومراقبة صحتها أو هي عبارة عن مجموعة الإجراءات التي ينشئها المشرع ليوفر من خلالها إعادة النظر في الأحكام كليا أو جزئيا أو إلغاؤها.¹

بالرجوع إلى نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فيفري 2020 والتي نصت على ما يلي:

"وفي هذا الإطار، يمكن أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي ، أن يخطر وسيط الجمهورية".

يفهم من نص المادة المذكورة أن المشرع اشترط على الشخص الشاكي المتضرر من سوء تسيير مرفق عمومي أن يستنفذ جميع طرق الطعن المتاحة لديه، التظلمات الإدارية أصنافها الرئاسية والولائية أو أمام لجان خاصة، إضافة إلى الطعن القضائي العادي وغير العادي وهو ما يعتبر حد يضيق من مجال صلاحيات هيئة وسيط الجمهورية على اعتبار أن الإجراءات القضائية تتسم بطول الوقت ،ومكلفة، خاصة لذوي الدخل المحدود على اعتبار أن أغلب المنازعات ستكون أمام القضاء الإداري الذي يستوجب محامي لقبول الدعوى سواء أمام المحكمة الإدارية أو أمام مجلس الدولة.²

كما أن المشرع الجزائري ذكر شرطا آخر يتمثل في صفة الشاكي، الذي يجب أن يكون شخصا طبيعيا . وهو ما أكدته نفس المادة المذكورة (المادة الثالثة من مرسوم التأسيس لهيئة وسيط الجمهورية الجزائري)، والتي حددت إمكانية تدخل هذه الهيئة بإخطار من الشخص الطبيعي دون سواه ،صراحة، دون أن تستعمل كلمة كل شخص حيث يعطى لها

¹ - عبد السلام ذيب ،قانون الإجراءات المدنية والإدارة الجديد(ترجمه للمحاكمة العادلة)، طبعة الرابعة منقحة، موفر للنشر ، الجزائر ، 2016، ص ص 271-273.

² - الفقرة الأولى من المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان ، مرجع سابق، ص 35

التفسير الواسع لهذه الكلمة مما يفهم الأشخاص الطبيعية والمعنوية معا، مما يؤكد الصفة الانفرادية للشكوى بتوفر الصفة والمصلحة الخاصة والمباشرة ، وما يؤخذ عن المشرع الجزائري في هذه النقطة أنه ضيق من نطاق رقابة وسيط الجمهورية لمبدأ المشروعية ، وهذا ما يترجم أن نطاق رقابة هذه المؤسسة تنصب على الأعمال القانونية و المادية الانفرادية، أي بمفهوم مخالفة تلك القرارات الإدارية الانفرادية فقط التي تخضع لهذه الرقابة دون القرارات الإدارية التنظيمية والأعمال الإدارية المادية الجماعية و التي تحقق أضرارا بالمواطنين ، كما أنه أقصى الأشخاص المعنوية من إمكانية الأخطار وهذا الإقصاء غامض و عام، لأن حتى الأشخاص المعنوية تقع ضحية سوء التسيير و التنظيم لأنها واسعة المدلول و النطاق . سواء كانت أشخاص معنوية تجارية، أو إدارية¹.

كما يلاحظ على المشرع الجزائري استعماله لمصطلحات القانون الخاص وتحديدًا نظرية الالتزام، فمصطلح الغبن هو مصطلح خاص بالمفاهيم العقدية ولا يفيد معناه في هذه المادة².

فالغبن هو المظهر المادي للاستغلال ويمكن تعريف الغبن بأنه عدم التعادل بين ما يعطيه العاقد وما يأخذه، ويستخلص من هذا التعريف أن الغبن لا يتصور إلا في عقود المعارضة غير الاحتمالية، أما عقود المعارضة الاحتمالية وعقود التبرع فلا يتصور فيها الغبن، لأن طبيعتها تقضي برفع الغبن على أحد المتعاقدين ولأن الثانية يعطي فيها أحد المتعاقدين ولا يأخذ فلا محل للكلام عدم التعادل بين ما أخذ وما أعطى³.

وعليه لا يمكن تصور وجود غبن في علاقة الإدارة بالمواطن لأنها علاقة لائحية تمتع فيها الإدارة بامتيازات السلطة العامة وليست علاقة عقدية . فكان من الأجدر بالمشرع

¹ - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 78.

² - شلالى رضا ، بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مرجع سابق، ص 25.

³ - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام-مصادر الالتزام دار إحياء التراث العربي، بيروت لبنان، بدون سنة نشر، ص 355 وما بعدها.

استعمال مفاهيم توحى بسوء تسيير المرافق العمومية وكثيرة هي كعبارة (المساس، خرق، بسوء تسيير، الخ)¹.

الفرع الثاني: الحدود الموضوعية لمجال تدخل وسيط الجمهورية الجزائري.

لم يكتف المشرع الجزائري في مرسوم التأسيس لوسيط الجمهورية بالحدود الشكلية، بل فرض على وسيط الجمهورية حدودا موضوعية تمثلت في منازعات المرافق العامة وأعوانها والإجراءات والمقررات القضائية إضافة إلى الميادين المرتبطة بالمجال الاستراتيجي للدولة. وهو ما نصت عليه المواد 04 و 05 على التوالي من المرسوم الرئاسي رقم 20-46، المؤرخ في 15 فيفري 2020 المتضمن تعيين وسيط الجمهورية.

وبناء على هذا سنفصل في هذا الفرع الحدود الموضوعية لمجال تدخل وسيط الجمهورية على الشكل التالي.

أولا : منازعات المرافق العمومية وأنواعها.

باستقراء الفقرة الأولى من المادة 4 من مرسوم التأسيس المذكور أعلاه، نجد أنها نصت على ما يلي: " لا يفصل وسيط الجمهورية في الطعون بين المرافق العمومية وأعوانها".

حيث نجد هنا أن المشرع منع صراحة الوسيط من التعامل مع منازعات المرافق العامة سواء كانت إدارية أو اقتصادية مع أعوانها، على اعتبار أن كل مرفق يخضع لنصوص تنظيمية خاصة به تحدد كيفية التعاطي مع هذا النوع من المنازعات مع كافة الضمانات لحق الدفاع بحيث نجد أن موظفي الإدارات العمومية يخضعون للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وجميع النصوص التنفيذية له، كما نجد أن المرافق الاقتصادية تخضع لقانون العمل والاتفاقيات الداخلية لكل مرفق، وهو نفس الحد الموضوعي المعمول به

¹ - شلالى رضا، بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مرجع سابق، ص 26.

في التشريع الفرنسي، على اعتبار أن الجزائر تأخذ بنفس التنظيمات لتسيير المرافق العمومية¹.

ثانيا: الإجراءات والمقررات القضائية.

بالرجوع إلى نص المادة 04 المذكورة أعلاه في الفقرة الثانية نجدها نصت على ما يلي: "كما لا يمكنه أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي" من خلال نص الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة نجد أن المشرع يمنع على وسيط الجمهورية التدخل في عمل القضاء حفاظا على مبدأ الفصل بين السلطات الذي أقره المؤسس الدستوري صراحة من خلال الديباجة والمادة 163 من الدستور الجزائري لسنة 2020².

حيث جاء ضمن الديباجة أن الدستور يكفل الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي.

كما نصت المادة 163 من الدستور على ما يلي: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية."³

بالإضافة إلى ذلك فإن وسيط الجمهورية يستمد صلاحيات المتابعة والرقابة العامة على أعمال الإدارة من خلال نص المادتين 02 و 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، حيث نصت المادة 02 منه على صلاحية رقابة قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية⁴، بينما نصت المادة 03 منه على تقدير حسن علاقة الإدارة بالمواطنين⁵.

¹ - شلالى رضا، بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مرجع سابق، ص 58 وما بعدها

² - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان مرجع سابق، ص 59.

³ - الديباجة والمادة 16 من دستور 2020 الصادر بالجريدة الرسمية، العدد 58 الصادرة بتاريخ الأربيعاء 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق لـ 30 ديسمبر 2020.

⁴ - المادة 02 من المرسوم الرئاسي 20-45، مرجع سابق.

⁵ - المادة 03 من المرسوم نفسه.

إذن واستنادا للمادتين المذكورتين فإنه يمكن لوسيط الجمهورية النظر في تصرفات الإدارة بجميع أشكالها، عن طريق متابعة قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، كما خول له المشرع صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين.

كما أنه لتسهيل عملية المتابعة والرقابة العامة نجد أن المادة الخامسة 05، من نفس المرسوم خولت له صلاحيات التحريات التي تسمح له بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية، من أجل القيام بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامه، ولهذا الغرض يستطيع وسيط الجمهورية أن يخطر أي إدارة أو مؤسسة يمكنها أن تقدم له مساعدة مفيدة، كما يمكنه من أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهما صلة بالأعمال السالفة، باستثناء الميادين المحظورة قانونا المترتبة بالمجال الاستراتيجي للدولة¹ و هي التي ستطرق إليها في الجزء الثالث من هذا الفرع.

ثالثا : الميادين المرتبطة بالمجال الاستراتيجي للدولة.

بالرجوع إلى المادة 05 الفقرة الأخيرة من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، أن المشرع الجزائري استبعد الميادين التي ترتبط بأمن الدولة والدفاع الوطني والسياسية الخارجية من مجال صلاحيات التحريات التي يقوم وسيط الجمهورية من أجل انجاز مهامه والحصول على الوثائق والمعلومات الضرورية لذلك، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة 05 على ما يلي: وتستبعد من مجال تطبيق أحكام هذه المادة، الميادين التي ترتبط بأمن الدولة، والدفاع الوطني، والسياسة الخارجية².

حيث جاء الاستبعاد والذي نعتبره منطقي جدا باعتبار أن هاته الميادين المذكورة تعتبر ميادين حساسة تتعلق بأمن الدولة وأسرارها .

¹ - المادة 05 من المرسوم الرئاسي 20-45، مرجع سابق.

² - المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 مرجع سابق.

المبحث الثاني: تقييم وسيط الجمهورية في الجزائر والمقترحات الموصى بها.

يتمتع هذا النظام بخصائص مهمة تميزه عن سائر وسائل الرقابة فهو على عكس الرقابة القضائية لا يتطلب أي رسوم أو مصاريف كما يتمتع بصفة السرعة التي تفتقر إليها الرقابة القضائية بالإضافة إلى عدم اشتراطه أي شكلية في تقديم الشكاوى إليه¹.

لكن هذا النظام تشوبه بعض النقائص وهو ما سنعالجه خلال هذا المبحث، بالتطرق في المطلب الأول إلى تقييم وسيط الجمهورية، المطلب الثاني نحاول من خلاله الخروج بمقترحات حول العراقيل التي لمسناها.

المطلب الأول: تقييم وسيط الجمهورية.

سنتطرق في هذا المطلب في بداية من تقييمه من حيث الضمانات القانونية الممنوحة له (الفرع الأول) ثم تقييم وسيط الجمهورية من حيث الدور الرقابي والتقويمي له (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تقييم وسيط الجمهورية من حيث الضمانات القانونية الممنوحة له.

يعتبر تقييم وسيط الجمهورية الذي يعتمد على الضمانات القانونية الممنوحة له و ذلك ما سنتطرق إليه في هذا الفرع في مسألة عدم تحديد العهدة (أولاً)، ثم مسألة انعدام الحصانة (ثانياً) و طبيعة قانونية غامضة (ثالثاً).

أولاً: مسألة عدم تحديد العهدة.

بالإضافة إلى عدم تحديده لأجل الرد على الوسيط من قبل الإدارة والتي اكتفي المرسوم الرئاسي رقم 20-45 بالإشارة إليها وبمقتضى المادة 9 منه بعبارة "الأجل المعقولة" بغية التقليل من الضغوطات التي يمكن أن تتعرض لها الإدارة من أجل الرد على المسائل

¹ - مازن ليلو راضي، النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على أعمال الإدارة، كلية الحقوق، جامعة القادسية، سنة

التي يطرحها الوسيط وذلك ضمن الأجال المناسبة، لم يحدد المرسوم الرئاسي ولم يتضمن في طياته أيضا تحديد عهدة الوسيط وذلك ضمن نص المادة 12 التي تضمنت فقط على كيفية تعيين الوسيط و إنهاء مهامه، ما يعكس تفوق السلطة التنفيذية اتجاه هذه الهيئة وعلى وجه التحديد رئيس الجمهورية، كما أن عدم تحديد عهدة الوسيط من شأنه أن يقصف باستقلالية الهيئة اتجاه رئيس الجمهورية، لاسيما وأن ذلك قد يمكنه من أن يضع حدا لمهام الوسيط متى شاء ومن دون أن يتقيد بفترة زمنية قانونية معينة، وهي الضمانة التي دأبت على تكريسها العديد من الدول المتبناة لنظام الوسيط ضمن قوانينها التأسيسية، والتي تراوحت ما بين 4 و 7 سنوات، على غرار السويد التي حددت عهدة الأمبودسان بـ 4 سنوات قابلة للتجديد ثلاث مرات، بولونيا التي حددتها بأربعة سنوات قابلة أيضا للتجديد، وفرنسا هذه الأخيرة التي حددتها بـ 6 سنوات غير قابلة للتجديد ولا يمكن خلالها إنهاء مهام الوسيط إلا في حالة وجود المانع المحقق، والمصرح به من قبل لجنة خاصة تتكون من رؤساء محكمة النقض، مجلس المحاسبة نائب رئيس مجلس الدولة، بناء على إخطارها من قبل رئيس الدولة، وهو ما تفتقده هيئة وسيط الجمهورية في الجزائر على مستوى المرسوم الرئاسي رقم 20-45¹.

ثانيا: مسألة انعدام الحصانة.

إن كانت الحصانة تقتضي عدم جواز اتخاذ أي إجراء من الإجراءات الجزائية ضد الشخص المشمول بها، فإن ذلك يعني حماية الوظيفة المشغولة أكثر من حماية الشخص نفسه، فهي من جهة تحمي الشخص من أي تأثير على استقلاليته وحرية في أداء وظائفه المحددة دستوريا، ومن جهة أخرى إعفائه من الخضوع للقواعد والإجراءات العامة في علاقته مع القضاء الجزائري أثناء متابعته. وإن كان هذا الإعفاء يأخذ الطابع المؤقت الذي يفيد

¹ - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 319 وما بعدها.

تأجيل أو تعليق المتابعات أمام الجهات القضائية المختصة أثناء ممارسة الشخص المتمتع بها لمهامه¹.

و بهدف تعزيز استقلاليته، وضمان حمايته وتمكينه من ممارسة مهامه بكل حرية عملت بعض الدول المتبناة لنظام الوسيط على منحه ضمانا لا تقل أهمية عن الأولى، تمثلت في الاعتراف للوسيط بالحصانة القانونية الشبيهة بتلك التي يتمتع بها أعضاء البرلمان أو بما يعرف أيضا بالمسؤولية المدنية والجزائية، وعلى هذا الأساس لا يمكن متابعة الوسيط أو توقيفه ولا حتى محاكمته أو اعتقاله بسبب الآراء التي يبديها والتصرفات التي يقوم بها خلال ممارسته نشاطاته على أن تمتد إلى نهاية مهامه كبولونيا التي منحت الأمبودسمان الحصانة الجزائية و فرنسا التي كرست هذه الضمانة بمقتضى أحكام القانون 1973 المؤسس للوسيط، وهي الضمانة التي كان على المشرع الجزائري أن يتداركها على أساس أن عمل أي هيئة من دون حصانة يقلل لا محالة و يعدم فعاليتها، وتحصينها لتحقيق نزاهتها في العمل أمرا لا بد منه².

ثالثا: طبيعة قانونية غامضة.

لم يكيف المرسوم الرئاسي رقم 200-45 الطبيعة القانونية للهيئة ولا حتى طبيعة الأعمال التي تقوم بها ، و إنما اكتفي فقط و بحسب ما تضمنته نص المادة 2 والمادة 4/2 منه بإبعاد الطابع القضائي عن الهيئة، فإذا كان القانون الفرنسي لسنة 1973 المؤسس للوسيط قد سكت عن تحديده للطبيعة القانونية للهيئة، ولم يحسم الأمر إلا بعد تدخل مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة قراره الشهير Retail الموافق لـ 10/07/1981 الذي صنفها بالسلطة الإدارية ، وكذا بمناسبة قانون (1989/01/13) (المعدل لقانون (1973) الذي برز كخطوة تشريعية أولى نحو الاعتراف الصريح باستقلالية الوسيط، فإن الغموض الذي

¹ - هوراي هامل، ثابتي بوحانة، نظام الحصانة الدستورية والامتياز القضائي ومبدأ المساواة أمام القانون، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08 العدد 02 سنة 2021، ص 562.

² - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 320.

لازم تحديد طبيعة الوسيط في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي رقم 113/96 الملغى، تكرر أيضا على مستوى المرسوم الرئاسي رقم 20-45، وإذا كانت هيئة الوسيط لا يمكن تكييفها بالسلطة القضائية نتيجة للاختلاف الشكلي والإجرائي بينهما ، ولا بالسلطة التشريعية بسبب طبيعة أعمالها، ولا حتى بالسلطة الإدارية لانعدام تمتع الوسيط باختصاصاتها، كسلطة اتخاذ القرارات بإرادتها المنفردة مثلا، إلا أنه يمكن تكييفها على أنها هيئة لعدم منحها صفة السلطة وفقا للمادة (2) إدارية (لكونها توضع لدى أعلى سلطة على مستوى السلطة التنفيذية بالنظر للطابع التعييني وفقا للمادة (1)، غير أصلية (كون أعمالها لا ترقى إلى قرارات إدارية بل مجرد أعمال تحضيرية، وأعمال انفرادية في نظر القانون، وأعمالها هي مجرد اقتراحات وتوصيات مجردة من السلطة غير المألوفة ذات الطابع التنفيذي والإرادة المنفردة بحسب المادة 6، 7، 8) مساعدة لرئيس الجمهورية، (تكشف له عن تقدير جودة خدمات الإدارة اتجاه المواطن بموجب المادة 7، 10)، وشبه مستقلة، فهي إذا كانت مستقلة عن المؤسسات الأخرى، غير أنها تابعة لرئيس الجمهورية من حيث إطارها التأسيسي والعضوي بل وحتى الوظيفي)¹.

الفرع الثاني: تقييم وسيط الجمهورية من حيث الدور الرقابي والتقويمي له.

إن تقييم وسيط الجمهورية الذي يعتمد الدور الرقابي و التقويمي له و ذلك ما سنتطرق إليه في هذا الفرع و ذلك من حيث الوسائل (أولا)، ثم سلطات غير ردعية (ثانيا) و دور إصلاحي محدود (ثالثا).

أولا: من حيث وسائل التحري

باستقراء المادة 05 الفقرة 03 من المرسوم الرئاسي 0-20-45 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية²، فإنه لا يمكن للوسيط معالجة القضايا المخطر بها من دون أن يتحري

¹ - سليمة قزلان مرجع سابق، ص 320 وما بعدها.

² - المادة 05 فقرة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020، مرجع سابق

بشأنها، لأجل ذلك خوله المرسوم الرئاسي المذكور جملة من التسهيلات من أبرزها حق الاطلاع على الوثائق والملفات الضرورية التي تمكنه من معالجة الشكاوي المقدمة إليه غير أن تضيق المرسوم لدائرة حق الاطلاع باستثناءه البعض من المجالات، كأمن الدولة الدفاع الوطني والسياسة الخارجية والتي نصت عليها نفس المادة في فقرتها الرابعة و في ظل غياب قانون ينظم حق الاطلاع على الوثائق الإدارية، الأمر الذي من شأنه أن يعزز من موقف الإدارة ويجعل منها سيدة القرار بهذا الخصوص، بل ويوسع من سلطتها التقديرية اتجاه تقدير مدى سرية الوثائق وحمايتها من عدمها بالمقابل كان من الأجدر على المشرع إقرار إجراءات ردية على أعوان الإدارة المقصرين بهذا الشأن بدلا من الاقتصار على إقامها ضمن التدابير والقرارات التي يمكن للوسيط أن يقترحها ضمن التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، وهو الذي جاءت به المادة 06 من نفس المرسوم و التي نصت على ما يلي: "يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، التدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية و/ أو موظفيها المقصرين".¹

ما يعني أن المشرع فضل انتهاج أسلوب الإقناع في مواجهة الإدارة بدل الإكراه، على الرغم من الفروقات اللامتساوية في علاقتها بالمواطن.²

ثانيا: سلطات غير ردية

بالرجوع لنص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 20-45 والمادة 08 من نفس المرسوم³ والتي نصت على ما يلي: " يرسل وسيط الجمهورية، زيادة على التقرير السنوي ، إلى الإدارة المعنية بالصعوبات التي يخطر بها، أي توصية أو اقتراح كفيل بتحسين سير المرفق المعني أو تنظيمه".

¹ - المادة 06، نفس المرسوم.

² - سليمة قزلان، نفس المرجع ، ص 324 وما بعدها.

³ - المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020

نجد أن المشرع خول لوسيط الجمهورية جملة من الصلاحيات التي تمكنه من المتابعة والرقابة العامة لسلوكيات الإدارة محل الإخطار ، كاقترح التدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية أو موظفيها المقصرين متى أخلوا بواجباتهم، إصدار التوصيات الكفيلة بتحسين سير المرافق العمومية أو تنظيمها على نحو أكثر فعالية، شرعية، وعدالة غير أن هذه الصلاحيات وعلى ما يبدو تفتقد إلى سلطة الردع ، فالعقوبات التي يقترحها الوسيط ضد الإدارة المعنية أو موظفيها المقصرين تبقى حبيسة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية باعتباره المختص الوحيد بسلطة اتخاذ القرارات والعقوبات بشأنها من عدمها ، فبحسب نص المادة 7 من المرسوم أعلاه و التي نصت على ما يلي:

"يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله، ويرفع تقريراً بشأنها إلى رئيس الجمهورية.

ويرفق التقرير بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها .¹

فإن قرارات الوسيط لا تعني إلا المصالح التي يشرف عليها أما ما عاها من إجراءات تخص أداء سير المرافق العمومية وتحسينها في مواجهة المواطن، تفتقد إلى تمكين الوسيط من التعديل الانفرادي للوضعيات القانونية والظروف القائمة التي تعيشها بسبب طبيعتها وانعدام صفة الإكراه على مستواها، بيد أنها لا ترقى إلى سلطة الأمر والعقاب أو التنفيذ، ولا تلزم الإدارة، الأمر الذي لا يسمح للوسيط بالتمتع حتى بالسلطة المعنوية التي من شأنها أن تجعل منه وسيلة ضغط على الجهاز الإداري المعني للرد على الوسيط وبطريقة مقنعة على المسائل والانشغالات التي يطرحها عليه ، على غرار مثلاً نظيره الفرنسي الذي تم الارتقاء به من صاحب قوة معنوية إلى شريك فعال حتى بتنفيذ القرارات القضائية.²

¹ - المادة 07، نفس المرسوم.

² - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 325 وما بعدها.

ثالثا: دور إصلاحي محدود

يبرز الدور الإصلاحي للوسيط من خلال الشكاوى الفردية التي يخطر بها والتي تعد بمثابة الوسيلة التي تمكنه من الكشف عن مواطن الخلل في سير المرافق العمومية، والعمل على تقويمها بما يحقق فاعليتها وجودة أدائها في علاقاتها بالمواطن، وتحديد الحاجة لتصحيح القانون من دون مخالفته، والحد من التضخم التشريعي سيما وأن القانون لا يمكنه أن يتنبأ بكل الأمور، وآليات تنفيذه قد ترتب نتائج غير عادلة لا تظهر تداعياتها إلا عند التطبيق دور الوسيط بتصحيح الخلل في المرافق العمومية كمصدر للإصلاحات الإدارية، لا ينطبق وعلى ما يبدو على هيئة الوسيط في الجزائر لافتقاده للوسائل الكفيلة بذلك، فهو إذا كان يراقب إلا أنه لا يعاقب، وتقاريره بخصوص تقييم جودة الخدمات التي تقدمها الإدارة في صورة مرفق عمومي، تصاغ في شكل اقتراحات وتوصيات لتحسين السير الإداري اتجاه المواطن ليس إلا ولا يتعدى مجالها حدود رئيس الجمهورية، وذلك في الوقت الذي يكتسب فيه الوسيط لدى بعض الأنظمة كفرنسا والسويد سلطة، معنوية، من خلال تمكينه من وسائل تأثيرية في مواجهة الإدارة المعنية، وأعاونها، كالسماح بنشر التقارير السنوية والدورية للوسيط في الجريدة الرسمية بل وحتى اليومية لإعلام المواطنين بها لجعل الهيئة أكثر فعالية ومصداقية، وتقرير مسؤولية الإدارة التي تخالف الأحكام التشريعية، سيما وأن النشر يشكل وسيلة ضغط هامة على الإدارة على نحو آخر فإن عدم تمكين السلطة التشريعية من تقارير الوسيط من قبل المشرع الجزائري سيجعلها غائبة حتما عن المساهمة بتقويم العمل البرلماني للمرافق العمومية على غرار ما تنتهجه غالبية الدول التي تعتمد والمتبناة لنظام الوسيط، حيث تجعل من التقارير السنوية للوسيط بمثابة الأداة والوسيلة التي تمكن السلطة التشريعية من إيجاد الحلول المناسبة، والتدابير اللازمة للمعضلات القانونية التي قد تصادف السير الحسن والأداء الفعال للإدارة العامة اتجاه المواطنين مستقبلا¹.

¹ - سليمة قزلان، نفس المرجع، ص 326.

المطلب الثاني: المقترحات الموصى بها لوسيط الجمهورية.

بهدف إعطاء فاعلية أكثر لهيئة وسيط الجمهورية وديناميكية حقيقية لتعزيز دور هاته المؤسسة كرقم فعال في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، نرى أنه من الضروري على المشرع إعادة النظر في السلطات الممنوحة لوسيط الجمهورية، مع العمل على تنويع اختصاصاته وترقيته إلى مصاف المؤسسات الدستورية، وهو ما سنعالجه في هذا المطلب.

الفرع الأول : تعزيز سلطات وسيط الجمهورية

السلطة في مفهومها التعريفي تعني سلطة اتخاذ القرار والوسيط الجزائري لا يتخذ قرارات إلا التي تخص موظفيه، فهو يقدم اقتراحات وتوصيات بموجب تقريره السنوي الذي يودع لدى رئيس الجمهورية ولا يخضع لمبدأ النشر لاطلاع الرأي العام عليه، ولكن ما نلاحظ أنه تم وضعه في خانة المؤسسات التابعة لرئاسة الجمهورية¹ اعتمادا على المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20-1435 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية و التي نصت على ما يلي: يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية ويستمد سلطته منه²

نستنتج من ذلك أنها مؤسسة مركزية تابعة للإدارة المركزية و وضع هذه المؤسسة في خانة الإدارات المركزية بحكم موقعها ، مع استبعاد صفة الهيئة القضائية بالتأكيد على مستوى المرسوم على أنها هيئة طعن غير قضائية، ربما الهدف منه كان التخوف من التداخل في الاختصاص، على الرغم من أن المشرع الجزائري كان حريصا على مبدأ استقلالية السلطة القضائية المقررة دستورا، كما أنه إذا لجأنا إلى طريقة التعيين نلاحظ أن وسيط الجمهورية ليس له أية علاقة مع السلطة التشريعية من حيث التعيين و من حيث طريقة عمله، فهو ملحق مباشرة برئيس الجمهورية الذي يعد أعلى هيئة في السلطة التنفيذية

¹ - صافية شرفي، مرجع ، سابق، ص44.

² - المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق

على عكس فرنسا الذي له مع البرلمان من حيث طريقة العمل بحيث يتلقى الشكاوى بواسطة النواب أو أعضاء البرلمان و حتى التقرير السنوي يناقش على مستوى البرلمان و ينشر ، أما في الجزائر فهو تابع لرئيس الجمهورية و مرتبط ارتباطا عضويا ووظيفيا به فهو تابع للسلطة التنفيذية من حيث الجانب التقني، كما أن الوسيط لا يصدر قرارات وإنما توصيات واقتراحات وفقا للتقرير السنوي الذي يقدم لرئيس الجمهورية ، و هذا الأخير ينظر في ذلك التقرير ولكن لا ينشر، أضف إلى ذلك أن قراراته وأعماله لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأن هذه الأخيرة لا ترقى إلى مستوى القرار أصلا، ليق الوسيط مجرد هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية الجزائري¹.

وعليه ولتفعيل دور الوسيط التحقيقي والإصلاحي، يجب منحه سلطة ردعية اتجاه الإدارة وأعوانها المقصرين اتجاه حقوق المواطن، باعتباره الملاذ الأخير للمواطن بعد استفادته لجميع الطعون²، مع منح الوسيط سلطة معنوية من خلال الالتزام بنشر تقاريره في الجريدة الرسمية، سيما وأن النشر يعد من أهم الوسائل التي قد تشكل ضغطا على الإدارة تجنباً للكشف عن حقائقها وسلوكياتها غير السوية، و تقرير مسؤوليتها بالإضافة إلى تمكين السلطة التشريعية من تقرير الوسيط لتمكينها من المساهمة في تقويم العمل البرلماني للمرافق العمومية، من خلال فحصها لنقائص العجز التشريعي الذي تكشف عنها تقارير الوسيط.

الفرع الثاني: تنوع اختصاصات وصلاحيات وسيط الجمهورية

بمقارنة اختصاصات وسيط الجمهورية بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان وبالاطلاع على المادة 04 من النظام الداخلي له الصادر في الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 59 المؤرخة في 26 صفر عام 1439 الموافق لـ 17 أكتوبر سنة 2017، نجد أن المشرع الجزائري منحه صلاحيات مخولة له دستوريا وقانونا، كتقديم الآراء والتوصيات والمقترحات

¹ - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 44 وما بعدها.

² - سليمة قزلان مرجع سابق، ص 327 وما بعدها.

إلى الحكومة أو إلى البرلمان، بمبادرة من المجلس نفسه أو بطلب من أي منهما ، كما يقوم بدراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، وتقديم الملاحظات بشأنها وتقييم النصوص السارية المفعول على ضوء المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان... إلخ.¹

وعليه ولتعزيز مكانة وسيط الجمهورية كآلية فعالة في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية فإن ذلك لا يتأنى إلى عن طريق تزويده بعدة صلاحيات مع تنوع اختصاصاته للنهوض بالمهام المنوطة به.

فخلافًا للعديد من الدول التي تبنت نظام الوسيط كفرنسا وبريطانيا، استبعد المرسوم الرئاسي رقم 20-45 الطابع المباشر للوساطة فيما بين الوسيط والمواطن وذلك انطلاقًا من أحكام المادة 03 فقرة 2 من المرسوم رقم 20-45²، لأجل ذلك لا يمكن للوسيط أن يباشر صلاحياته الرقابية على مستوى الإدارة العمومية بمعزل عن آلية الإخطار، اعتماد آلية الإخطار على غرار بعض الأنظمة، يعود إلى رغبة المشرع في توخي تكريس مبدأ الحياد من قبل الوسيط وتفاذي كل تحيز اتجاه الإدارة، ومع ذلك فإن الممارسة التلقائية للصلاحيات من قبل الوسيط وهو ما تسمح به بعض الدول أيضا ، من شأنه أن يكسب الهيئة فعالية ومصداقية أكبر لاسيما إذا ما راعت في ذلك قواعد الاختصاص المنوطة بها، خصوصا وأن الإخطار من شأنه أن يعرقل المعالجة السريعة للملفات، ويفلت العديد من الملفات الأخرى من المراقبة نتيجة انتفاء وسيلة الإخطار بخصوصها ، كالجهد مثلا بوجود مثل هذه الهيئة، أو غيرها من العوامل الأخرى³.

كما أنه و بالرجوع إلى نص المادة 3 فقرة 2 من المرسوم المذكور، و التي نصت على أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن، ورأى بأنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، من إخطار وسيط الجمهورية، وهو ما يستشف منه أن الشخص

¹ - المادة 06 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 28.

² - المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، مرجع سابق

³ - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 321 .

الطبيعي فقط هو من يملك حق إخطار الوسيط دون غيره من الأشخاص الأخرى جماعة كانت أو أشخاصا معنوية، وفي الوقت الذي استدرك فيه المشرع الفرنسي هذه المسألة بموجب قانون 24/12/1976 ، وقلص إلى حد كبير هذه الحصرية عندما اعتبر بأن الشكوى المقدمة باسم الشخص المعنوي فردية متى كان للشخص الطبيعي الذي يمثله مصلحة مباشرة في التصرف وكذا بموجب القانون رقم 92/125 الموافق لـ 6 فبراير 1992 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية الفرنسية، الذي أتاح فيه حق الإخطار وعلى حد سواء لكل من الأشخاص الطبيعية والمعنوية، فضل المشرع الجزائري أن يكرس في تنظيمه لمسألة الإخطار على مستوى المرسوم الرئاسي رقم 20-45 ويتبنى الطريقة ذاتها التي انتهجها المرسوم الرئاسي رقم 96/113 الملغى وذلك على الرغم من التطورات والمستجدات التي عرفها نظام الوسيط بهذا الخصوص ما يجعل من الشخص الطبيعي بمثابة المخطر والمحرك الوحيد الرقابة الوسيط في النظام القانوني الجزائري سابقا وحاليا¹.

وبالنسبة لتحديد مجال الاختصاص أولا المشرع استبعد النزاعات بين الإدارة وأعوانها شأنه في ذلك شأن المرسوم رقم 96/113 الملغى، حيث استبعد المرسوم الرئاسي رقم 20-45 وبمقتضى المادة 4 فقرة 1² واستثنى من دائرة اختصاصات الوسيط بعض النزاعات كتلك التي يمكن أن تثار فيما بين الإدارة العمومية وأعوانها أو بما يعرف أيضا بالنزاعات الداخلية للإدارة، كما لم يشر في مضمونه للأعوان الذين استنفذوا كل طرق الطعن المقررة قانونا ورأوا أنهم وقعوا ضحية غبن بسبب خلل في تسيير المرفق العمومي الذين ينتمون إليه ولا حتى للأعوان الذين أنهموا وظائفهم (non agent, ex agent) وانقطعت العلاقة فيما بينهم وبين الإدارة التي ينتمون إليها، وهي المسائل التي لم يكن ينبغي أن يتركها المشرع للسلطة التقديرية وإن بدت بديهية، على غرار ما فعله المشرع الفرنسي بموجب قانون

¹ - سليمة قزلان مرجع سابق، ص 322.

² - المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 200-45 مرجع سابق.

1976/12/24 حينما سمح للأعوان الذين أنهموا وظائفهم بإخطار الوسيط، وأقحمه فيما بعد في النزاعات المتعلقة بالالتحاق بالوظيفة¹.

كما أنه استبعدا لمتابعة سير مرفق القضاء الإداري مراعاة لاختصاص القضاء المختص بالنزاعات الإدارية، وشأنه في ذلك شأن المرسوم الرئاسي رقم 113/96 الملغى عمداً بالمشروع وبحسب المادة 4 فقرة 2² من المرسوم الرئاسي رقم 20-45، إلى منع تدخل وسيط الجمهورية في أي إجراء قضائي، أو إعادة النظر في أي مقرر قضائي، ما يعني ضرورة خضوع الوسيط بحد ذاته إلى القرارات والأحكام القضائية وعدم معارضتها، وأيا كانت الدوافع تشير بأن بعض الدول وعلى رأسها السويد وزيلاندا، لا تستثني إمكانية تولي الوسيط الاختصاصات وصلاحيات بهذا المجال³.

وبالرجوع إلى مسألة الإخطار نجد أن المشروع ضمن المرسوم الرئاسي 20-45 قيد انعقاد اختصاص الوسيط بآلية الإخطار بناء على شكوى يقدمها الشخص الطبيعي باعتباره ضحية خلل في تسيير مرفق عمومي (المادة 03 فقرة 2)⁴.

مثل هذا التقييد يستبعد أيضاً باقي القرارات الأخرى من مجال اختصاصات الوسيط ونخص بالذكر القرارات التنظيمية بسبب طبيعتها العمومية على أساس أن القرارات الفردية هي وحدها التي تدخل ضمن صلاحيات الوسيط وإذا كان الأمر يندرج ضمن إرادة محررو المرسوم وورغبتهم بتجنب أي اعتداء قد يقع على اختصاص القاضي المختص بالنزاعات الإدارية باعتباره المختص الوحيد في تحديد شرعية القرارات التنظيمية من عدمها، إلا أن ذلك لا يستبعد صراحة اختصاص الوسيط بالنسبة لمثل هكذا قرارات، لأن المشروع وبكل بساطة لم يحدد طبيعة القرارات التي تدخل ضمن دائرة اختصاص الوسيط على سبيل

¹ - سليمة قزلان، نفس المرجع، ص 322.

² - المادة 04، نفس المرجع.

³ - سليمة قزلان، نفس المرجع، ص 323.

⁴ - المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 مرجع سابق.

الحصر، ومع ذلك فإنّ إقحام المرسوم للقرارات الفردية دون باقي القرارات، يشكل تضيقاً حقيقياً لصلاحياته بل وإغفالا لقرارات من شأنها أن تمس هي الأخرى بحقوق وحرّيات المواطن ذات علاقة مباشرة به، كالقرارات التنظيمية متى تضمنت محتوى تطبيقي فردي¹.

وبغرض التوصل إلى حلول منصفة ومتوازنة بين المشتكي والمرفق المعني، نجد أن المشرع الجزائري مكن هيئة وسيط الجمهورية من السلطات التالية، حيث أُلزم المشرع المرفق العمومي المعني بالشكاية بتقديم كل الأجوبة المطروحة من طرف الوسيط في أجال معقولة إلا أنه لم يحددها بفترة زمنية واضحة، الأمر الذي يسمح للمرفق المعني بالمماطلة وعدم الرد بسرعة، في حين نجد أن المشرع الفرنسي يمنح للمدافع عن الحقوق إمكانية اعدار المرفق بالرد خلال ميعاد يحدده، وفي حالة تلقي وسيط الجمهورية جواباً غير مرضي عن الاقتراحات والتوصيات المقدمة بخصوص المسائل المطروحة على الإدارة المعنية، يمكنه أن يخطر رئيس الجمهورية عن طريق التقارير التي يرفعها له بالتدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة و/أو الموظفين المقصرين، كما يقدم وسيط الجمهورية إلى رئيس الجمهورية كل سنة تقريراً عن حصيلة نشاطه العام وتقييمه لجودة خدمات المرافق العمومية واقتراح التوصيات الضرورية لتحسين سيرها للوصول إلى الحكامة المرفقية، مع إرسال وسيط الجمهورية إلى الإدارة المعنية بالشكاية التوصيات والاقتراحات التي يرى أنها كفيلة بتحسين سير المرفق المعني أو تنظيمه².

ومما تقدم نجد أن سلطات وسيط الجمهورية الجزائري انحصرت في علاقته بالسلطة التنفيذية دون غيرها، على عكس نظيره الفرنسي الذي يمكنه أن يقدم تقرير السنوي أمام البرلمان الفرنسي ويتم استشارته بخصوص مشاريع واقتراحات القوانين التي تدخل في مجال اختصاصه كما يمكنه استشارة مجلس الدولة حول تفسير أو المساس بالأحكام التشريعية أو

¹ - سليمة . قزلان، مرجع سابق، ص324.

² - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 60 وما بعدها.

التنظيمية كما يمكن لوسيط الجمهورية إخطار وكيل الجمهورية بخصوص الوقائع التي يمكن أن تشكل جنحة أو جنائية¹.

الفرع الثالث: ترقية مؤسسة وسيط الجمهورية إلى مستوى المؤسسات الدستورية.

بعد تطرقنا بالدراسة و التحليل للمهام المنوطة و المخولة لوسيط الجمهورية و مقارنتها مع النموذج السويدي و الفرنسي ، و بعد إثبات فعاليته على المستوى العلي و إبقائه و نجاعته في عدة دول، فإذا كان أساس نجاح التجربة السويدية يرجع إلى كونه مؤسسة دستورية منبثقة عن البرلمان و تتمتع بسلطات واسعة و حدود ضيقة للرقابة الإدارية و العسكرية، لاحظنا أن في الجزائر بقيت المعالجة على المستوى التنظيمي، المتأثر أساسا بالتجربة الفرنسية الذي لم ترقى بدورها إلى مستوى الدستور، بل خول لها قانون التأسيس صلاحية رقابة الإدارة وفقا لقواعد العدالة و الإنصاف، واضعا له الحدود الشكلية والموضوعية و تحددت مكانة التجريبتين بأنهما في يد السلطة التنفيذية فإذا كان الوسيط الفرنسي في يد الوزير الأول و بالتالي الحكومة من خلال طريقة إنشاء و قيد ميزانيته في ميزانية الوزير الأول فإن النموذج الجزائري ارتبط عضويا و وظيفيا برئيس الجمهورية من الناحيتين، واضعا نفس الحدود و لكن دون أن يسمح للأشخاص المعنوية بإخطاره، و أمسى في علاقة مباشرة مع المواطن بصفة عامة².

و بالرجوع إلى التجربة الجزائرية الأولى في إنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية نجدها أنها لم تصمد طويلا بحيث تم إلغاء هذه المؤسسة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 غشت 1999³، الموجود في الجريدة الرسمية رقم 92، حيث ذكر في المادة

¹ - نسيم سعودي، مركز حامي الحقوق في النظام القانوني الفرنسي ، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد الرابع، العدد الأول، مارس 2019، ص 427.

² - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 90 وما بعدها.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 غشت 1999، مرجع سابق.

الأولى منه، تلغى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 96-11 المؤرخ في 23 مارس 1996¹ لتدوم بذلك التجربة مدة ثلاثة سنوات، حيث جاء مرسوم الإلغاء بعد حوصلة و تقييم أعمال هذه الهيئة من قبل الرئيس الجديد، الذي اعتلى كرسي الرئاسة على إثر استقالة الرئيس اليمين زروال الذي أنشأ هذه الهيئة بعد توليه منصب الرئاسة شرعياً ، و منح منصب الوسيط للسيد المكلف برئاسة الحملة الانتخابية للرئيس المستقل².

وعليه ومن أجل الاستفادة من التجارب السابقة فإن مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر نجد أنها أنشأت بموجب نص تنظيمي، الأمر الذي يجعلها عرضة للإلغاء على عكس مثيلاتها من مؤسسات الوساطة في الدول الأخرى، والتي يشترط فيها الإنشاء بنص دستوري الأمر الذي يضمن لها الاستقلالية والثبات أكثر.

ولسد تلك الثغرات نقترح ضرورة الارتقاء بمكانة هيئة وسيط الجمهورية على المستوى التأسيسي ضمن إطار نص دستوري أو على الأقل ضمن إطار نص تشريعي يضمن استقرارها واستقلاليتها³، والاستفادة من التجارب المتوسطة لمنح مؤسسة وسيط الجمهورية جميع ضمانات الاستقلالية والحياد عن جميع السلطات العامة من خلال تنظيمها عن طريق قانون عضوي لتوسيع صلاحياتها وسلطاتها من أجل لعب دور مهم على مستوى النظام المؤسساتي الجزائري لحماية حقوق وحرية المواطنين وتحسين علاقاتهم مع المرافق العمومية في جو من الشفافية والمحاكمة الجيدة⁴.

¹ - المرسوم الرئاسي 96 113 المؤرخ في 23 مارس 1996 ، ، مرجع سابق .

² - صفية شرفي، مرجع سابق، ص 91.

³ - سليمة قزلان، مرجع سابق، ص 327.

⁴ - عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان ، مرجع سابق، ص62.

خلاصة الفصل الثاني

خلاصة لهذا الفصل المعنون بالنظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية الوظيفية، تم التطرق إلى الصلاحيات والحدود الشكلية والموضوعية والتي كانت محددة بدقة في مرسوم التأسيس، كما لاحظنا على المشرع أنه أبقى على نفس جهة الإخطار الوحيدة الممثلة الشخص في الطبيعي المتضرر من تصرفات الإدارة العمومية، على عكس نظرائه في الدول التي تأخذ بنظام الأمدوسمان والتي نجدها توسع من جهات الإخطار بل أكثر من ذلك فهي تعتمد أيضا على الإخطار الذاتي، وما يؤخذ عن المشرع الجزائري في هذه النقطة أنه ضيق من نطاق رقابة وسيط الجمهورية لمبدأ المشروعية.

خلال هذا الفصل عالجنا أيضا تقييم وسيط الجمهورية من حيث الضمانات القانونية الممنوحة له من حيث الدور الرقابي والتقويمي له سيما مسألة عدم تحديد العهدة. حيث لم يحدد المرسوم الرئاسي هذه المسألة مكتفيا فقط في نص المادة 12 من مرسوم التأسيس على كيفية تعيين الوسيط وإنهاء مهامه، ما يعكس تفوق السلطة التنفيذية اتجاه هذه الهيئة وعلى وجه التحديد رئيس الجمهورية.

وبهدف تعزيز استقلالية وسيط الجمهورية، وضمان حمايته وتمكينه من ممارسة مهامه بكل حرية عملت بعض الدول المتبناة لنظام الوسيط على منحه ضمانات، تمثلت في الاعتراف للوسيط بالحصانة القانونية الشبيهة بتلك التي يتمتع بها أعضاء البرلمان أو بما يعرف أيضا بالمسؤولية المدنية والجزائية، وهي الضمانة التي كان على المشرع الجزائري أن يتداركها على أساس أن عمل أي هيئة من دون حصانة يقلل لا محالة ويعدم فعاليتها، وتحسينها لتحقيق نزاهتها في العمل وهو أمر لا بد منه، إضافة إلى ذلك فإن الغموض لازم تحديد طبيعة الوسيط في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي رقم 96/113 الملغى، وتكرر أيضا على مستوى المرسوم الرئاسي رقم 20-45، كما خلصنا أنه ولسد تلك الثغرات نقتح

ضرورة الارتقاء بمكانة هيئة وسيط الجمهورية على المستوى التأسيسي ضمن إطار نص دستوري أو على الأقل ضمن إطار نص تشريعي يضمن استقرارها واستقلاليتها.

خاتمة

يتبين مما سبق تحليله أن النظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية العضوية والوظيفية وفي نهاية هذه الدراسة، تم التوصل أولاً إلى أن التشريع السويدي هو صاحب الفضل في إنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية أو ما يطلق عليه الأبودسمان ليتبنى هذا النظام بعده العديد من الدول سيما منها الجزائر ، والتي أخذت بهذا النظام لأول مرة سنة 1996، والتي تمخضت عن الإصلاحات القانونية و الإدارية التي باشرت الدولة في إطار تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن و إضفاء الشفافية أكثر على أعمال الإدارة وتكريس دولة القانون، لكن سرعان ما تم إلغاء هذه الهيئة في وقت وجيز بعد استحداثها بما لا يتجاوز الثلاث سنوات تحديدا سنة 1999 بحجة أن الوسيط الوحيد هو القانون.

ليعاد مرة أخرى استحداث مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر، بصدور المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فيفري 2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية وتحديد صلاحياته باعتباره هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، حيث خول القانون لوسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين، وفي هذا الإطار يمكن لأي شخص طبيعي استأنف كل طرق الطعن، ويرى وقع ضحية غبن يسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية، هذا الأخير له الحق أيضا في القيام بتحقيقات حول القضايا التي تصل إليه مع حقه في الوصول إلى جميع الملفات المرتبة بها، في ما عدا ملفات قطاعي الدفاع والخارجية، كما يقدم توصيات للرئيس بخصوص تسيير المرافق التي تقدم بخصوصها الشكوى ، بالإضافة إلى تمكينه من صلاحيات التحريات التي تسمح له بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية لإنجاز مهامه كما يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها لرئيس الجمهورية التدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارات المعنية أو موظفيها المقصرين، ويعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله ويرفع تقريرا إلى رئيس الجمهورية يقوم بإرفاقه بتقديراته فيما يخص جودة

الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها، و بالتالي نقول أن هيئة وسيط الجمهورية تعتبر هيئة مركزية استشارية.

كما وضع المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020 المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها تحت تصرف وسيط الجمهورية من أجل أداء مهامه ديوان وأمانة تقنية، كما يساعده على مستوى كل ولاية مندوب محلي.

غير أن عدم استدراكه للثغرات القانونية والنقائص التي لازمت تكريس الهيئة سابقا والتي جعلتها عرضة للإلغاء بحجة عدم نجاعتها ، من شأنه أن يقلل من مدى فعاليتها على المستوى الوظيفي، وبالتالي وبهدف إعطاء فاعلية أكثر لهيئة وسيط الجمهورية في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، نرى أنه من الضروري على المشرع إعادة النظر في بعض النقاط المتعلقة بهيئة لوسيط الجمهورية من بينها:

- تكوين وتأهيل كل من يشغل منصب وسيط الجمهورية في القانون سيما منه تخصصه القانون الإداري حتى تكون الاقتراحات والتدابير مبنية على أساس قانوني لضمان حقوق وحرريات الأفراد.

- إيجاد صيغة قانونية في مسألة تعيين وتحديد عهدة وسيط الجمهورية لإضفاء استقلالية أكثر في أداء مهامه من خلال إقصاء أي دور للسلطة التنفيذية بشأن عملية تعيين شخص الوسيط أو إنهاء مهامه، سواء باعتمادها على أسلوب الانتخاب على غرار السويد، أو بنصها على استقلالية الهيئة صراحة ضمن قانونها التأسيسي لتأكيد عدم تبعيتها لأية سلطة.

- منح وسيط الجمهورية صلاحيات أوسع والعمل على تنويع اختصاصاته باعتباره سلطة إدارية مستقلة وهيئة طعن غير قضائية.

- ترفيقه إلى مصاف المؤسسات الدستورية، أو على الأقل ضمن إطار نص تشريعي يضمن استقرارها واستقلاليتها بهدف عدم جعلها عرضة للإلغاء شأنها شأن سابقتها.

- إعطاء هيئة وسيط الجمهورية حق مناقشة تقريرها السنوي على مستوى البرلمان ليتمكن هذا الأخير من ردع الإدارة وفرض إجراءات صارمة عليها ومتابعة موظفيها في حالة ارتكابهم لأخطاء مهنية بسبب الوظيفة.

ومن خلال سعيها لبيان المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر وصلنا إلى مجموعة من النتائج سندعمها بمقترحات ، التمعن في المواد المنظمة لهذه الهيئة و مقارنتها ما هو معمول هو في عض الأنظمة نوضحها فما أتى:

النتائج:

1- أن وسيط الجمهورية يعتبر هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق و أن تقدم تقارير دورية المواطنين في حال التعرض للغبن أو التعسف من طرف الإدارة، و يفترض لرئيس الجمهورية غرض تطور و تحسين عمل الهيئات العمومة وتعيد الثقة في مؤسسات الدولة .

2- إن وسيط الجمهورية يعين بمرسوم رئاسي في مرتبة تشريفية لوزير دولة ، و يتدخل بتوفر عدة شروط و هي أن يكون الشاكي شخص طبيعي دون الشخص المعنوي وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسير مرفق عمومي، ويكون أيضا قد استنفذ جميع طرق الطعن ولا يمكن لوسيط الجمهورية في الجزائر الفصل في الطعون بين المرفق العمومي وأعوانه ، كما لا يمكنه التدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي.

3- إن عدم ارتقاء هيئة وسيط الجمهورية إلى المستوى الدستوري، الأمر الذي لا يضمن لها الثبات في النظام المؤسساتي الجزائري مما يصعب مهمتها لكونها تستمد قوتها من التدعيم الدائم والمستمر من طرف رئيس الجمهورية.

4- عدم استقلالية الهيئة فيما يتعلق ببعض الجوانب يجعل نشاطها مرهونا نسبيا إلا أنها أصبحت ضرورة حتمية باعتبارها مرصدا نافعا في اتجاه المواطن وفي اتجاه رئاسة الجمهورية.

5- عدم تبني شروط التعيين في منصب وسيط الجمهورية ومساعديه ، مما يفتح المجال للسلطة التقديرية والمكافأة السياسية.

6- عدم تكريس ضمانات كفيلة بتحقيق الاستقلالية المطلوبة والحياد لهيئة وسيط الجمهورية وهو الأمر الذي يرجعها لمساءلة الولاية.

7 - صعوبة مهمة تدخل هيئة وسيط الجمهورية وذلك للحدود والتضييق التي وضعها المشرع الجزائري من مجال الإخطار.

8- غياب نصوص واضحة فيما يتعلق بجانب الموارد سواء كانت بشرية أو مادية أو مالية يكاد يعطي انطباعا لدى كافة المواطنين بأنها مجرد هيئة مؤقتة ، وهذا ما يلزم ضرورة إعادة النظر في هاته الجوانب.

9- عدم فعالية السلطات الممنوحة لوسيط الجمهورية التي تبقى مجرد اقتراحات وتوصيات مما تجعلها غير فعالة ، وكذلك عدم نفاذ قراراته إلا على مستوى الموظفين الذين هم تحت إمرته.

10- محدودية صلاحيات هيئة وسيط الجمهورية فيما يتعلق بمتابعة قضايا المواطن لدى مختلف مؤسسات الدولة يستدعي إيجاد ميكانيزمات كفيلة بضمان فعالية أكثر في تمكين المواطن من حقوقه.

11- عدم توضيح صلاحيات وسيط الجمهورية فيما يتعلق بالقرارات الواجب اتخاذها عند تعنت الإدارات بعدم الرد على مراسلات وسيط الجمهورية ، المتعلق بالعرائض المواطنين، يعتبر عاملا مقلصا لدوره و مضعفا لصورته لدى المواطنين.

الاقتراحات :

- كان من الأجدر على المشرع الجزائري أن يسن النصوص القانونية التي تنظم هيئة وسيط الجمهورية من خلال الاستعانة والاستفادة من الدول التي سبقتنا في تجربتها . مع هيئة وسيط الجمهورية و يتلائم مع الأوضاع الداخلية للدولة بدل الاقتباس الحرفي الذي كان على المستوى التنظيمي لهذه الهيئة ، فنجد أن المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية مقتبس حرفيا من المرسوم الرئاسي 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية .

- ضرورة اشتراط بعض المعايير التي تتلاءم والمنصب كاشتراط الخبرة في مجال القانون والإدارة العامة لمدة معينة أيضا التكوين القانوني واشتراط السن كأن يكون لا يقل عن 40 سنة مثلا، وأيضا أن يكون ذو سمعة حسنة ومشهود له بالنزاهة والحياد.

- ضرورة عرض وسيط الجمهورية التقرير السنوي لرأي العام أو ينشر في الجريدة الرسمية أو يعرض أمام البرلمان للمناقشة كما هو معمول به في الأنظمة المقتبس منها كالهيئة الفرنسية.

- تحديد المدة الزمنية للعهد بالنسبة لكل من وسيط الجمهورية على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي، بالإضافة إلى تسخير العدد الكافي حسب احتياجات المنطقة و بالنظر إلى عدة معايير كعدد السكان مثلا.

- للارتقاء بهيئة وسيط الجمهورية إلى المستوى الدستوري والاستفادة من التجارب الدولية، كذلك لتمنح هيئة وسيط الجمهورية جميع ضمانات الاستقلالية والحياد عن جميع السلطات

العامة من خلال تنظيمات عن طريق قانون عضوي لتوسيع صلاحياتها وسلطاتها من أجل لعب دور مهم على المستوى النظام المؤسساتي الجزائري لحماية حقوق وحرريات المواطنين وتحسين علاقتهم مع المرافق العمومية في جو من الشفافية والحكامة الجيدة.

- إعطاء المجال الكافي لوسيط الجمهورية في اختيار المندوبون المنسقون للمهام ، ووضع الوسيط خارج الإطار التسلسلي للإدارة حتى لا يتلقى تعليمات من أي هيئة أو من أي جهة.

وفي الأخير نأمل بأن نكون قد تمكنا من الإحاطة بجميع جوانب الموضوع الخاصة بهذه الدراسة وإفادة الجميع بها.

قائمة المراجع

أولاً: القرآن الكريم

– سورة الزخرف، رواية ورش عن نافع.

ثانياً: النصوص القانونية

– دستور الجزائر لسنة 2020.

أ – النصوص التنظيمية:

– المرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق لـ 4 يوليو سنة 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

– المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 3 محرم عام 1441 هـ الموافق لـ 25 يوليو سنة 1990، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية.

– المرسوم الرئاسي رقم 96-113، الصادر بتاريخ 23/03/1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

– المرسوم الرئاسي رقم 96-114 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية.

– المرسوم الرئاسي رقم 96-197، الصادر بتاريخ 26/05/1996، الذي يحدد الوسائل الممنوحة لوسيط الجمهورية.

– المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 غشت 1999، المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية.

– النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان الجريدة الرسمية الجزائرية. عدد 59 مؤرخة في 26 صفر عام 1439 الموافق 17 أكتوبر سنة 2017.

- المرسوم الرئاسي رقم 4620 ، المؤرخ في 15 فيفري 2020، يتضمن تعيين وسيط الجمهورية.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-103 المؤرخ في 25 أبريل 2020، المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها.
- المرسوم الرئاسي رقم 21-201 المؤرخ في 6 شوال عام 1442 الموافق لـ 18 مايو 2021، يتضمن إنهاء مهام وسيط الجمهورية.
- المرسوم الرئاسي رقم 21-202 المؤرخ في 6 شوال عام 1442 الموافق لـ 18 مايو 2021، المتضمن تعيين وسيط الجمهورية.

ثالثا: المعاجم :

- ابو الحسين، المقاييس معجم مقياس اللغة مادة وسط تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون، مطبعة الحلبيّة الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة، 1977.
- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة الخامسة، القاهرة 2011.
- معجم اللغة العربية الوسيط الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004.
- راغب الأصفهاني، مفردات ألفاظ القرآن الكريم ، دار المعرفة للنشر والتوزيع، القاهرة.

رابعا: المؤلفات:

- 1- أبو الحسن الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، طبعة 1386 هـ 1966.
- جورج زيدان تاريخ التمدن الإسلامي، الجزء الأول، دار مكتبة الحياة، بيروت، دون تاريخ نشر.
- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام - مصادر الالتزام ، دار إحياء التراث العربي، بيروت لبنان، بدون سنة نشر.

خامسا: الرسائل الجامعية:

- صفية شرفي، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي والفرنسي ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر ، السنة الجامعية 2003/2004.

- علاوة هوام، الوساطة بديل لحل النزاعات وتطبيقها في الفقه الإسلامي وقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري -دراسة مقارنة ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون جامعة باتنة، 2012-2013.

- عواطف سماعلي، دور الحكومات المغربية في حماية وترقية حقوق الانسان دراسة مقارنة ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، شعبة القانون العام، السنة الجامعية 2014-2015.

سادسا: المقالات:

- جلطي منصور، النظام القانوني لوسيط الجمهورية في التشريع الجزائري والمقارن، مجلة البحوث القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 14، أفريل 2020

- سليمة قزلان، وسيط الجمهورية في الجزائر على ضوء المرسوم الرئاسي 20-45 (دراسة تحليلية)، مجلة صوت القانون، المجلد 8 ، العدد 2 مارس 2022.

- سهيلة بوخميس، النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2، السنة 2013.

- شلالي رضا، بن سالم أحمد عبد الرحمان، حاشي محمد الأمين، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري، مجلة القانون والتنمية، المجلد 2، العدد 2، ديسمبر 2020.

- 5- ضريفي نادية، حاج جاب الله آمال الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 12، العدد 01 مارس 2019.
- عبد العالي حاحة أحمد بن زيان، المركز القانوني لوسيط الجمهورية، المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد العدد 27 سنة 2020.
- عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية والوظيفية الرقابية لهيئة وسيط الجمهورية في النظام الجزائري مجلة الإدارة، المجلد 7 ، العدد 2، ديسمبر 1997.
- عمر فلاق، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر (دراسة قانونية للمرسوم 08/131 مكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية الأسبق ثم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان، مجلة الدراسات القانونية، سنة 2015 .
- مازن ليلو راضي، النظم البديلة لتحقيق العدالة والرقابة على أعمال الإدارة، كلية الحقوق، جامعة القادسية، سنة 2008.
- محمد مستوري، ولاية الحسبة والمفوض البرلماني السويدي (الأمبودسمان)، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي مجلة البحث العلمي والدراسات الإسلامية، العدد 6، جويلية 2013،
- نسيم سعودي، مركز حامي الحقوق في النظام القانوني الفرنسي، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد الرابع العدد الأول، مارس 2019،
- هوراي هامل ثابتي بوحانة، نظام الحصانة الدستورية والامتياز القضائي ومبدأ المساواة أمام القانون، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 08 العدد 02.

الفهرس

01	المقدمة
07	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لوسيط الجمهورية
08	المبحث الأول: ماهية لوسيط الجمهورية
08	المطلب الأول: مفهوم و نشأة وسيط الجمهورية
11	الفرع الأول : تعريف وسيط الجمهورية
13	الفرع الثاني : التعريف اللغوي والاصطلاحي
15	الفرع الثالث : التعريف القانوني
18	المطلب الثاني: تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن غيرها من المؤسسات الوطنية
19	الفرع الأول : تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن غيرها من المؤسسات الوطنية المشابهة لها
22	الفرع الثاني : تمييز مؤسسة وسيط الجمهورية عن غيرها من المؤسسات الدولية المشابهة لها
23	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية والتنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية في الجزائر
23	المطلب الأول: الطبيعة القانونية
23	الفرع الأول التكيف القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر
27	الفرع الثاني: طريقة العمل وطبيعة أعمال وسيط الجمهورية الجزائري

- 32.....المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي لوسيط الجمهورية في الجزائر
- 33.....الفرع الأول: مسألة تعيين وسيط الجمهورية في الجزائر
- 38.....الفرع الثاني: مسألة استقلالية وسيط الجمهورية في الجزائر
- 41.....الفرع الثالث: تنظيم مصالح وسيط الجمهورية في الجزائر
- 47.....الفصل الثاني: النظام القانوني لوسيط الجمهورية من الناحية الوظيفية
- 48.....المبحث الأول: صلاحيات وحدود وسيط الجمهورية في الجزائر
- 48.....المطلب الأول: صلاحيات وسيط الجمهورية في الجزائر
- 49.....الفرع الأول: صلاحيات المتابعة والرقابة العامة
- 50.....الفرع الثاني: صلاحياته باعتباره حامى الحقوق وحرىات المواطن
- 54.....المطلب الثاني: حدود وسيط الجمهورية في الجزائر
- 54.....الفرع الأول: الحدود الشكلية لمجال تدخل وسيط الجمهورية الجزائري
- 59.....الفرع الثاني: الحدود الموضوعية لمجال تدخل وسيط الجمهورية الجزائري
- 62.....المبحث الثاني: تقييم وسيط الجمهورية في الجزائر والمقترحات الموصى بها
- 62.....المطلب الأول: تقييم وسيط الجمهورية
- 62.....الفرع الأول: تقييم وسيط الجمهورية من حيث الضمانات القانونية الممنوحة له
- 65.....الفرع الثاني: تقييم وسيط الجمهورية من حيث الدور الرقابى والتقوىمى له
- 69.....المطلب الثاني: المقترحات الموصى بها لوسيط الجمهورية

- 69..... الفرع الأول: تعزيز سلطات وسيط الجمهورية
- 70..... الفرع الثاني : تنوع اختصاصات وصلاحيات وسيط الجمهورية
- 75..... الفرع الثالث: ترقية مؤسسة وسيط الجمهورية إلى مستوى المؤسسات الدستورية
- 80..... خاتمة
- 87..... قائمة المراجع

ملخص مذكرة الماستر

و من هنا نستخلص من هذا الموضوع أن مهنة وسيط الجمهورية. و ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23/03/1996 المؤسس لهيئة رقابية جديدة تمارس الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة و تحافظ على حريات و حقوق المواطن اتجاه سوء تسير الإدارة سواء أكانت مركزية أو لا مركزية و المرسوم الثاني رقم 96-197 المؤرخ في 06/05/1996 الذي حدد الوسائل المالية و البشرية و الهياكل الإدارية المخولة لهذه المؤسسة الجديدة .

و بذلك يكون المشرع الجزائري قد أدخل نظاما رقابيا جديدا يساير بذلك الأنظمة الرقابية العالمية استلهمها من النموذج الفرنسي المتأثر بالنموذج السويدي ، هذا النظام الجديد استعمله لنظام الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، ليتم إلغاؤه بعد مرور ثلاث سنوات أي سنة 1999، ليتبناه مرة أخرى في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 45/20 لسنة 2020 .

الكلمات المفتاحية:

1/ وسيط الجمهورية 2/ السلطة الإدارية 3/ المرسوم الرئاسي 4/ حقوق و حريات 5/ المؤسسات الدستورية 6/ المواطن

Abstract of The master thesis

And from here we conclude from this topic that the profession of the mediator of the republic. And that is according to Presidential Decree No. 113-96 of 23/03/1996 establishing a new oversight body that exercises external control over the work of the administration and preserves the freedoms and rights of the citizen against the mismanagement of the administration, whether it is centralized or decentralized, and the second decree No. 96-197 dated 06/05/1996, which determined the financial and human means and the administrative structures authorized for this new institution.

Thus, the Algerian legislator has introduced a new supervisory system that goes along with the international regulatory systems, drawing inspiration from the French model influenced by the Swedish model. This new system was used by the Algerian system after the constitutional amendment of 1996, to be canceled after three years, i. The constitutional amendment of 2016 according to Presidential Decree No. 45/20 of 2020.

keywords:

1/Mediator of the Republic 2/ Administrative Authority 3/ Presidential Decree 4/ Rights and Freedoms 5/ Constitutional Institutions 6/ Domicile