جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق تخصص إدارة عامة

أليات ترقية نشاط المرافق العمومية بالجزائر

المرصد الوطني للمرفق العام (أنموذج) دراسة حالة

من إعداد الطالب
يوسف بلجابري أو جابري

تحت إشراف الأستاذ
رشيد بن فريحة

أعضاء لجنة المناقشة

- الدكتور بوسحبة الجيلالي **رئيسا**
- الدكتور بن فريحة رشيد **مشرفا ومقررا**
- الأستاذ زواتين خالد **ممتحنا**

السنة الجامعية 2018/2017

إهـــداء

أهدي هذا الجهد المتواضع

إلى والدي العزيزين أطال الله في عمرهما

إلى زوجتي وأبنائي الأعزاء

ياسر - أيوب -محمد داه -وليد -حواء

داعيا المولى أن يسدد خطاهم في طلب العلم

إلى عائلة زروخات باسمه

شكـر وعرفـان

أحمد الله الذي فضلني على كثير من خلقه وزادني بسطة من العلم والجسم، وأحمده على توفيقي لإتمام هذا العمل المتواضع، أتفضل بالشكر الخاص للأستاذ المشرف "بن فريحة رشيد «على تأطيره لهذه المذكرة رغم المسؤولية الكبيرة الملقاة على عاتقه، فقد وجدت فيه تواضع العلماء، حكمة المربين وصبر الباحثين، كما أتقدم بالشكر لكل من تكرم علينا بأفكاره وتوجهاته وأخص بالذكر السيد سايحي أحمد رئيس المرصد الوطني للمرفق العام والسيد لوصيف أحمد منسق المرصد لما قدموه لي من تسهيلات خلال مراحل البحث كما أتقدم بالشكر الجزيل للسيد مدير التكوين والتعليم المهنين لولاية الشلف على عنايته لنا ، كما أعترف شاكراً لكل من درسوني كل من ساعدني ووقف إلى جانبي طيلة كتابة أسطر هذه المذكرة .

مختصـرات:

- **د.م.ج** : ديوان المطبوعات الجامعية
- **م.و.م.ع** : المرصد الوطني للمرفق العام
- **ج.ر** : الجريدة الرسمية
- **د.س.ق** : دراسات سياسية وقانونية

لقد كان المرفق العام يقوم أساسا في البداية على التعبير عن النشاط الإداري للأشخاص العامة، وانطلاقا من هذا التصور نشأ معيار المرفق العام على فكرة بسيطة مفادها أنه كلما تعلق نشاط الإدارة بالمرفق العام كلما كان القانون المطبق هو القانون الإداري والقضاء المختص هو القضاء الإداري، غير أن تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية البيئية إلى غيرها من العوامل من جهة، وتطور احتياجات المحكومين في الزمان والمكان انعكس على مفهوم المرفق العام بشكل أرغمه على مسايرة مختلف التطورات.

وباعتبار الإدارة العصرية هي قبل كل شيء إدارة ناجعة ونزيهة وشفافة ومنشغلة بإرضاء المستفدين من خدماتها، وهي أيضا إدارة تقدر أداءها وتعظم مواردها بفضل عمل تقييمي ومراجعة الحسابات مستمرة غير مركزية وفي متناول المواطنين، لذلك شكل تحديث المرفق العمومي انشغالا بارزا للسلطات العمومية، وهذا الاهتمام تحول تدريجيا إلى معبر إجباري لإضفاء النوعية على الخدمات دون زيادة الأعباء وتفاقم الديون.

والإصلاحات التي شهدتها الجزائر لم تكن وليدة الصدفة بل فرضتها الأزمة التي وصل إليها المرفق العام والتي لا تقتصر فقط على رداءة الخدمات العمومية فحسب بل تتجاوز ذلك إلى الإطار القانوني، من خلال فشل النصوص القانونية التي تطرقت لإصلاح الخدمة العمومية، دون إن نتناسى الأزمة الأخلاقية للمرفق العام، هذا كله نجم عنه إدارة ما فتئت تعطي ومنذ مدة طويلة صورة رثة عن نشاط المرفق العام.

وما يزيد هذا الموضوع أهمية أكثر بالإضافة إلى كونه يتناول المرفق العمومي والقانون الإداري بصفة عامة، فإنه من جانب أخر يظهر أن إصلاح الخدمة العمومية لم يكن وليد اليوم ، بحيث أنه ومنذ الاستقلال كان موضوعا لعدة معالجات في البرامج الحكومية المتعددة ،حيث تم التطرق إليه في العديد من المناسبات أنشأت له عدة أليات وهياكل ، كانت البداية باستحداث وزارة الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية في 1964ثم أنشأت كتابة الدولة للوظيف العمـومي والإصــلاح الإداري بتاريخ 1971/01/22، ثم بعد

ذلك اللجنة الوطنية للإصلاح الإداري، ثم المحافظة الوطنية للإبداع والإصلاح الإداريين ولا يقتصر الأمر على هذه الأليات فقط بل، كانت هناك عدة تجارب كان الهدف من ورائها تجديد المرفق العمومي في جانبه الخدماتي

وعلى غرار الأنظمة المقارنة فإن بلادنا أولت الأهمية البالغة للمرافق العمومية فانتقلت من التسيير الذاتي على اسلوب المؤسسة العمومية، وصولا إلى اسلوب التفويض الجزئي أو الكلي في ظل التحولات الجديدة للمرافق العمومية، وهذا بسبب التطور الحاصل للدولة الجزائرية التي انتقلت من المحيط اشتراكي إلى محيط ليبرالي متفتح.

فالتحولات التي فرضها النظام المتبع بعد سنة 1989 خاصة، مست الجوانب السياسية والاقتصادية والتي انعكست بالضرورة على الدولة ومؤسساتها وكذا علاقتها بالموطن في ظل تزايد حاجياته وكذا ضرورة توفيرها بكل فعالية ونوعية أحسن.

إن هذا المسار الطويل في مجال الإصلاح لم يشفع بإنتاج خدمة عمومية تعكس التقاليد العريقة في محاولات تجديد المرفق العمومي مما نتج عنه بالضرورة التفكير في إعادة النظر في هذه الإصلاحات من جديد، بإحداث سنة 2013 وزارة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية والتي تم إلغاءها. بعد فترة وجيزة من تاريخ إنشاءها في سنة2014

إذا كانت سنة 2016 تعكس رؤية مغايرة للمرفق العام، باستحداث المرصد الوطني للمرفق العام الذي يعتبر هيئة استشارية مهمته المساهمة تحسين نشاط المرفق العام وترقية الخدمة العمومية بالجزائر، فسنحاول الوقوف عند هذه الإصلاحات بتسليط الضوء على مختلف التدابير المنجزة في هذا الصدد مع عرض بعض المقترحات التي تنصب على تجديد وتحديث أساليب ووسائل المرفق العام، هذا وتطرح مناقشة هذا الموضوع الإشكالية التالية: هل يمكن للمرصد الوطني للمرفق العام بالجزائر المساهمة في ترقية نشاط المرافق العمومية وتحسين الخدمة العمومية في ظل بقاء القانون المنشئ له على نفس المهام الموكلة له؟ وتندرج تحت هذه لإشكاليـــة مجموعة التساؤلات الفرعية أهمها:

هل يمكن أن يساهم المرصد الوطني للمرفق العام بالجزائر تحقيق تحديث للخدمة العمومية؟ وماهي الأفاق المستقبلية لتطور نشاط المرصد الوطني للمرفق العام لجعله أكثر فعالية؟ وهل سيئول مصير المرصد الوطني للمرفق العام إلى نفس المصير للهيئات المنشأة سابقا؟ ولمعالجة الإشكالية المطروحـة، صغنا فرضيتين:

- يمكن للمرصد الوطني للمرفق العام أن يرتقي بنشاط المرفق العام بالجزائر
- لا يمكن للمرصد الوطني للمرفق العام أن يلعب دوره كاملا في تحسين الخدمة العمومية بالنظر لعدم تمتعه بالشخصية المعنوية.

ويعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع إلى سببين منها ما هو موضوعي ومنها ما هو ذاتي والتي تمثلت الأسباب الموضوعية التالية:

-إدراك العلاقة الجديدة بين الإدارة والمواطن، وتأثير ذلك على تحسين الخدمات العمومية في ظل وجود المرصد الوطني للمرفق العام.
- البحث المستمر والدائم على نجاعة المرفق العمومي من خلال الكشف عن واقع الخدمة العمومية بالجزائر في ظل التحولات المتسارعة التي يعرفها المرفق العام.
- إعطاء نظرة استشرافية حول تسيير المرافق العامة بالجزائر وسبل تطويرها.
- البحث في أساليب وآليات تحديث الإدارة وتحسين أداء المرفق العام

من المبررات والدوافع الذاتية التي جعلتنا نختار هذا الموضوع منها المتعلقة أساسا باعتبارنا موظفين وارتباطنا وعلاقتنا بالقانون الإداري وبالخصوص المرفق العمومي ومنها تعميق معارفنا في المجال الإداري لاسيما سير المرفق العام بالجزائر، وكذا السعي لإثراء وتنمية المعلومات المرتبطة بمجال مسارنا الدراسي من حيث التخصص.

وتكمن أهمية الموضوع في العمل على تسليط الضوء على المرصد الوطني للمرفق العام كآلية حديثة النشأة وهذا لمعرفة التدابير التي يتخذها المرصد والنتائج المتوصل إليها. فإن نجاح أي إصلاح للمرفق العام يقتضي معرفة الوضعية التي يتواجد عليها سواء

من الناحية الإجرائية أو من الناحية الموضوعية وبالتالي فإن تشخيص عمل هذه الآلية المرصد الوطني للمرفق العام يعد من صلب اهتماماتنا في موضوع هذه الدراسة، وبالتالي فإن تشخيص النقائص يبقى عمل جوهري ومرحلة مهمة لمعرفة الأطر الصحيحة لاستدراك النقائص.

وقصد الاطـلاع أكثر على ما تم بذلـه من جهـود في مجال التطور الإداري وبالأخص تطوير أداء الخدمة العمومية بشكل علمي يتجاوز الانطباعات والآراء لاستكشاف مجالات النجاح وأساليب تجاوز الصعوبات والعراقيل كأي باحث يقوم بدراسة موضوع ما إلا وتواجهه صعوبات، موضوعية ومن بين الصعوبات التي واجهت الباحث منها:

-كون المرصد الوطني للمرفق العام حديث النشأة سنة 2016
-تعذر الوصول إلى المراجع التي كان بمقدورها إثراء الموضوع أكثر بالنسبة للمرصد الوطني للمرفق العام.

-وتهدف دراسة هذا الموضوع إلى المساهمة فيما يلي:
-إعطاء نظرة إستشرافية حول إمكانية تطور نشاط المرصد الوطني للمرفق العام بالجزائر.
-تقييم مدى ناجعة الإصلاحات الراهنة على المرفق العام في الجزائر.
-الوقوف على مدى عصرنة الخدمة العمومية والمرفق العام في الجزائر.

نظرا لطبيعة هذا الموضوع اعتمدنا المنهج الوصفي بأسلوب التحليلي لنا باستخدام مختلف المصطلحات، وكذا الاعتماد على المعلومات الوثائقية التي كانت نتيجة لدراسات وتقارير علمية منشورة، ورصد الأدبيات في موضوع المرفق العام والإصلاحات التي مسته، كما يمكننا من استعراض المفاهيم القانونية والإدارية المتعلقة بطرق إدارة وتسير المرافق العامة وتشخيصها في الجزائر كما نعتمد في هذه الدراسة على مختلف النصوص القانونية المتعلقة بتحسين الخدمة العمومية وكذا محاولة استقراء هذه النصوص من أجل معرفة مكمن الخلل.

بهدف تسليط الضوء على تاريخ تطور المرفق العام بالجزائر الذي يعتبر مرحلة مهمة في تسيير وإنشاء المرافق العامة بالجزائر اعتمدنا على المنهج التاريخي لمعرفة تطور مختلف الإصلاحات التي شملت موضوع المرفق العام بالجزائر.

ومن أجل التعمق والتركيز أكثر على حالة معينة للتوصل على نتائج أكثر دقة، وقد تجلى في هذا المنهج دراسة ألية ترقية نشاط المرفق العام بالجزائر المرصد الوطني للمرفق العام (أنموذج).

وبغية التعرف المباشر على موضوع محل الدراسة، من خلال اللقاء بين الباحث والمبحوث، وطرح عدة أسئلة التي تهدف إلى الوصول إلى واقع الظاهرة موضوع البحث، فقد تم توظيف هذه أداة المقابلة في ميدان الدراسة، من خلال الاتصال المباشر وإجراء مقابلات شخصية مع رئيس المرصد الوطني للمرفق العام قصد الحصول على تفاصيل أكثر حول سير المرصد ونشاطه ودوره في ترقية المرفق العام والخدمة العمومية.

وقد سلكنا في عرض الدراسة مسلكا يتفق مع الغاية من أجل الوصول إلى عناصر وافية للإجابة على التساؤلات المطروحة.

من خلال إشكالات البحث قسمنا بحثنا إلى أربعة فصول ولكل فصل ثلاثة مباحث ليتفرع كل مبحث ثلاثة مطالب والفصل الرابع خصصناه للجانب التطبيقي للبحث، فقد تناولنا في الفصل الأول ماهية المرافق العمومية وتنظيمها، وفي الفصل الثاني تطور المرفق العام بالجزائر بعد الاستقلال أما بالنسبة للفصل الثالث فتطرقنا إلى الإصلاحات الواردة على المرفق العام بالجزائر وخصصنا الفصل الرابع للجانب التطبيقي دراسة حالة

المرصد الوطني للمرفق العام (أنموذج)

تعد المرافق العمومية المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد، وتسعى من خلاله على إشباع الحاجات العامة. وتعد جوهر نشاط الحكومة في أي دولة من الدول. ويتجسد في نشاط المرافق العمومية، فقد حظيت فكرة المرفق العام باهتمام كبير من جمهور الفقهاء والباحثين في القانون الإداري أعطوها تقديرا في مختلف الدراسات التي تناولوها، فدورها الذي يمكن أن تؤديه في التنظيم الإداري لرفع المستوى الاجتماعي، والنمو والتقدم الحضاري تلبية لحاجيات العامة مما يولد المشاركة الجماعية في إدارة شؤنهم المحلية بأنفسهم، وإشباع حاجاتهم من الخدمات الضرورية والأساسية،

فقد مزج القانون الفرنسي في صيغة مميزة كل العناصر التي أدت على إنشاء المفهوم القانوي للمرفق العام وتطوره منها التمييز بين القانون العام والخاص، بفصل السلطات الإدارية والسلطات القضائية مما يعتبر المرفق العام نتيجة تمييز بين النشاطات العمومية والنشاطات الخاصة.

المبحث الأول: مفهوم المرافق العامة

منذ فترة زمنية طويلة في كتابات سابقة أن الحاجات الاجتماعية هي التي تخلق النظم فهذه لا تنشأ ولا تتطور من أجل تحقيق عملية ننتظر منها دون أن يلتفت في البداية إلى النظريات في ذاتها، وما فيها، وقصد معرفة ذلك تناولنا في هذا المبحث المفاهيم والعناصر المكونة للمرفق العام.

المطلب الاول: تعريف المرفق العام

يعرف المرفق العام لغة على أنه ما يرتفق وينتفع ويستعان به، ومنه مرافق المدينة وهي ما ينتفع بها السكان عامة كأجهزة النقل والشرب والإضاءة وجمعها مرافق أما اصطلاحا فقد أثار خلاف فقهي حول تعريف المرفق العام ومرد ذلك اختلاف الزاوية التي ينظر منها كل فريق، حيث عرفه الفقيه هوريو بأنه: "منظمة عامة تقدم خدمة عامة هامة باستخدام أساليب السلطة العامة." أي أنه كل نشاط تقوم به هيئة عامة[1] (كالدولة، المحافظة، البلدية) مباشرة أو تحت رقابتها وإشرافها بهدف تحقيق النفع العام وبغض النظر عن نوع المرفق أو طريقة إدارته .أما عن الفقيه دوجي فيعتبره بأنه: "نشاط يتحتم على السلطة القيام به لتحقيق التضامن الاجتماعي

أما عن رولون بأنه: "ذو نفع عام يخضع للحكام ويستهدف إشباع حاجة عامة يعجز النشاط الفردي عن القيام بها"، إلا أن تعريف دولوباردر للمرفق العام:" [2]كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع مصلحة عامة." وهذا الأخير هو تعريف جامع مانع للمرفق العام يضمن القواعد والمبادئ، وحتى الأنواع ومميزات المرافق العامة. إذا حسب الفقهاء فمفهوم المرفق العام يقترن بإشباع الحاجات العامة بقصد تحقيق الصالح العام فالمصلحة العامة هي الدافع من وراء انشاء المرفق العام في حين يعتبر جانب من الفقه الجزائري من خلال تعريف المؤسسة العامة إلى أنها جزء أو حصة من المال العام مخصص من الدولة لتمويل نشاط معين لإشباع حاجة عامة ويدار بالإدارة المباشرة، وهو تعريف حتى وإن أنكر صفة المرفق العام عن المؤسسة

[1] محمد على الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة، الأردن 2015، ص 32.

[2] محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص206.

العامة إلا أنه أورد عناصر المرفق العام وهي نشاط محقق للمصلحة العامة، إدارة أموال عامة بواسطة السلطة العامة.

إن المرفق العام يعرف في الدول الاشتراكية بأنه " مشروع يستهدف أداء نشاط ذو مضمون اجتماعي أو اقتصادي أو سياسي يحقق المصلحة العامة ويكرس التطبيق الاشتراكي وتتولى السلطة العامة إدارته وتتضمنه الخطة العامة للدولة.

من خلال هذا التعريف و بما أن الجزائر كانت دولة اشتراكية فيمكن أن نحدد عناصر المرفق العام في الجزائر إلى وجود نشاط اجتماعي و اقتصادي تقدر السلطة أن أداءه يحقق مصلحة عامة بالمفهوم الاشتراكي أي تحقيق الحاجيات العامة والاستقرار و ديمومة النظام الاشتراكي القائم أساسا على الملكية الجماعية ، إن مفهوم المصلحة العامة في الجزائر له نطاق واسع جدا و بالتالي يتناسب و يتغير معه مفهوم المرفق العام بالقدر الذي تتسع و تضيق فيه المصلحة العامة ، ومنه المرفق العام الجزائري يبقى محتفظا بمفهوم المرفق العام كمشروع يؤدي خدمة عامة لكنه أوسع حجما من نشاطات المرفق العام التقليدي ليشمل كل صور الأنشطة التابعة للدولة[1] .

تولي السلطة العامة تحقيق النشاط المرفقي والمصلحة العامة وإقصاء النشاط الفردي ولا يختلف الأمر إن تولتها لإدارة مباشرة أو بأجهزة محلي غير أن الفقه والقضاء عادة ما يلجؤون لتحديد تعريف المرفق العام إلى استعمال معيارين هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي.

أولا: العنصر الوظيفي- ممارسة نشاط يحقق المصلحة العامة-

يقصد بالمرفق العام حسب هذا النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي حاجات عامة للمواطنين مثل التعليم، الرعاية الصحية، البريد والمواصلات...بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة ، أي هو كل نشاط يباشر به شخص عام بقصد إشباع حاجة العامة كما يعرفه دوجي بأنه نشاط يتحكم على السلطة القيام به لتحقيق التضامن الاجتماعي وكذا

[1] محمد فاروق عبد الله، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والاشتراكي، د.م.ج، الجزائر ، 1987، ص12

على انه: كل نشاط يباشر به شخص معنوي عام أو تحت رقابته مستعملا لنظام معايير القانون المشترك[1].

إذا فالمقصود بالمرفق العام حسب المدلول المادي واستنادا لأراء الفقهاء بأنه النشاط الذي تقوم به الدولة أو إحدى الهيئات العامة وتتجه به الى تلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة، أخد به كثير من الفقهاء باعتبارهم ينظر الى النشاط الذي يهدف الى تحقيق النفع العام ويقدم خدمة عامة ويلبي حاجات عامة للأفراد

كما أن هناك من الفقه الذي دافع عن المعيار المادي للمرفق العام، كالأستاذ ملايل الذي أكد على ارتباط المعيار العضوي بالنظام الليبرالي والمعيار المادي بالنظام الاشتراكي، ونجد في فرنسا أيضا كبلد ليبرالي أخذت بالمعيار العضوي لكن عدم كفايته جعل هناك استعمال للمعيارين: المادي والعضوي

فتعريف المرفق العام وفق الاتجاهات الحديثة يتضح لنا من العرض المتقدم أن المرفق العام هو نشاط الهدف منه تقديم خدمة عامة وقضاء حاجة عامة للأفراد، والمرفق العام هو كذلك نشاط يستهدف تلبية شأن عام، وهو ما يقارب نوعا ما الاتجاه الاشتراكي الرأسمالي كالولايات المتحدة الأمريكية التي تتدخل في العديد من المجالات الاقتصادية من أجل استقرار هذه المشروعات[2].

ثانيا: العنصر العضوي وارتباط المرفق العام بشخص عام

يقصد بالمرفق العام حسب المعيار العضوي الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة المتكونة من مجموعة من الأشخاص والأموال والأشياء الذي ينشأ ويؤسس لإنجاز مهمة عامة معينة[3] مثل: الجامعة، المستشفى ووحدات وأجهزة الادارة العامة. وبمعنى آخر أنه المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإدارة وفي تعريف آخر للمدلول العضوي للمرفق العام فإنه يبحث في الجهة القائمة على تقديم الخدمة

[1] محمد على الخلايلة، المرجع السابق، ص 236

[2] محمد فاروق عبد الله، المرجع السابق ص 13

[3] توما منصور شاب، القانون الإداري، الطبعة الأولى، جامعة بغداد العراق، 1980ص194.

ولذلك يعرف المرفق العام استنادا للمدلول العضوي الهيئة أو المنظمة أو الجهاز الذي يرتبط بالإدارة عضويا ويزاول النشاط المقصود بالمعنى السابق فالوزارات المختلفة والمحافظات والبلديات وغيرها من الهيئات العامة التي تنشئها الدولة تباشر نشاط يهدف الى تحقيق الصالح العام، رغم اعتماد القضاء فترة وجيزة على المعيار العضوي في الاستدلال على المرفق العام إلا أنه تخلى عنه بسبب ظهور مرافق عامة ترتبط بـ :

أولا: ارتباط الإدارة عضويا

تقوم الإدارة بنشاط لا يستهدف الصالح العام وإنما مصالح مالية أو تجارية بحته، وفي الوقت ذاته اعترف القضاء الاداري بإمكانية تولي أشخاص القانون الخاص إدارة مرافق عامة فإن النشاط الذي يقوم به يستهدف تحقيق الصالح العام، وهذا يرجع في الحقيقة إلى كون التطابق بين المدلولين يكاد يكونا متكاملين لأن على الهيئات التي تنشئها الدولة يؤول نشاطها الى تحقيق النفع العام بيد أن المشروعات الخاصة تتولى إدارة مرافق عامة فأدت إلى قصور المعيار العضوي والاتجاه نحو المعيار الموضوعي ، ولذلك أتجه أغلب الفقهاء الى الجمع بين المعيار الموضوعي والعضوي حتى يتم تعريف المرفق العام على أنه مشروع أو تنظيم يمارس نشاطا معينا وهذه الصفة غالبا ما تجمع بين المعيار الشكلي والموضوعي في نفس الوقت ومهما يكن فإن الفقه الذي يعتبر المعيار العضوي في تحديد المرفق العام ينظر إلى الجهة أو الجهاز القائم على النشاط فإذا كان إدارة عامة فيعد مرفقا عاما.

إن المرفق العام يعني ممارسة نشاط يحقق المصلحة العامة، وقد يستعمل مصطلح المرفق العام ليس للدلالة فقط على النشاط أو المهمة المحققة وإنما للدلالة على الهيئة التي تتولى إدارته وعليه فان المرفق العام يتضمن المعنى الوظيفي والمعنى العضوي معا، غير أن للمعنى الوظيفي أرجحيه على المعنى العضوي، لا سيما وأن الفقه والقضاء يستعملان بصورة متكررة عبارة (مهمة المرفق العام)، وهذا ما يجعل المرفق العام نشاط أكثر منه إدارة أو الهيئة المكلفة بالمرفق العام .

[1] حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، ، د.م.ج ،الجزائر، 1984، ص 45.

ثانيا: إرتباط المرفق العام بشخص عام

يوجد ارتباط ثابت بين المرفق العام من ناحية، وأحد أشخاص العام من ناحية أخرى مهما كان نوع المرفق أو طريقة إدارته، وعليه فأي نشاط يوصف بأنه نشاط عام يفترض وجود هذا الارتباط الذي ينبع من أي شخص عام، الذي يحدد الحاجات العامة ويجعل اشباعها نشاطا يحقق المصلحة العامة، وفي نهاية المطاف يجعل هذا النشاط موضوع المرفق العام، غير أن هذا الارتباط ارتباط نسبي يختلف باختلاف ادارة المرفق العام، فيكون مباشرا في حال إدارة المرفق العام من قبل شخص عام، ويكون غير مباشر في حال إدارته من قبل شخص أو هيئة خاصة على اية حال يبقى مفهوم المرفق العام يتراوح بين المعنيين العضوي و الوظيفي، و في المزج بين المعنيين نحدد التعريف الاتي:" المرفق العام هو نشاط تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجات عامة للجمهور[1] "

ثالثا : المرفق العام وتلبية حاجات العامة

المرفق العام يهدف الى إشباع الحاجيات العامة للأفراد عن طريق أداء خدمات تأخذ أشكال متعددة، يمكن أن تكون مادية كتوزيع البريد أو اجتماعية كصناديق الضمان الاجتماعي، أو تربوية كالتعليم، أو خدماتية كتوزيع الماء والكهرباء، وعليه فان المفهوم التقليدي للإدارة يشمل نشاطين الضبط الإداري الذي يشمل الأنظمة المتعلقة بالنظام العام، والمرفق العام يشمل الخدمات التي تؤدي الى اشباع الحاجيات العامة، وعليه فان كل نشاط مرفق عام يهدف الى تحقيق المصلحة العامة، وليس كل نشاط المصلحة العامة هو نشاط مرفق عام، لوجود بعض أشخاص القانون الخاص مثلا يهدفون[2] للمصلحة العامة، لكن نشاطهم لا يعد مرفق عام، كما أن من شروط المرفق العام أن لا يهدف لتحقيق ربح لتعارض الربح مع فكرة المصلحة العامة ومن خلال ما سبق لا بد من تحديد مفهوم المصلحة العامة التي يهدف لها المرفق العام والتي لها مفهوم متغير، لارتباطها بالتطورات الاقتصادية والسياسية للدولة، وهي تشكل الإطار الذي يحدد مشروعية الدولة ، ولقد تأثر مفهوم المصلحة العامة بتطور دور الدولة، ففي ظل مفهوم الدولة الحارسة مثلا كان مفهومها ضيقا ومتطابقا مع النظام العام، ويمكن تصنيف المصلحة

[1] محمد على الخلايلة القانون، المرجع السابق، ص 247.

[2] توما منصور شاب، المرجع السابق، ص 45.

العامة على أساس مجال نشاط الدولة الى ثلاثة أنواع: المصلحة العامة القومية التي ترتبط بوظائف الدولة الأساسية كالنشاط الدبلوماسي والأمن الداخلي والخارجي، والمصلحة العامة الإدارية والهي تلك التي لا تتطابق مع المصلحة القومية إلا أن السلطة العامة تعتبرها مصلحة بإرادتها وتسعى لتحقيقها كمكافحة البطالة والمصلحة العامة المستحدثة.

المطلب الثاني: تصنيف المرفق العام

عرف المفهوم التقليدي للمرفق العام نوع واحد من المرافق العامة وهو المرفق العام الإداري، لكن مع التطور الذي شهده مفهوم الدولة ظهر نوع جديد من المرافق العمومية وهو المرفق العام الاقتصادي ثم ظهر المرفق العام الاجتماعي، إذ سرعان ما اختفى هذا النوع من المرافق العمومية، لذا سيتم خلال هذا الفرع التطرق أولا إلى المرفق العام الإداري، ثم المرفق العام الاقتصادي[1]، ثم إلى ظهور وغياب التصنيف الاجتماعي للمرافق العامة، ليتم في الأخير التطرق إلى التمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية.

أولا: المرفق العام الإداري

المرافق العام الإدارية هي المرافق المتصلة بوظائف الدولة السيادية، وهي تتضمن الأنشطة التي لا يمكن أن يتم مزاولتها من طرف الأفراد، ونظرا لأهمية هذه المرافق فلا معنى للدولة بدونها، كما أن الدولة تتولى تسييرها مهما كان النظام السياسي السائد في تلك الدولة ، ولم يتمكن الفقه من تعريف المرفق العام الإداري وقد عرفها عن طريق الاستبعاد على أنها المرافق العامة التي لا تقوم بنشاط له طابع تجاري وصناعي ولا تمول عن طريق موارد ناتجة عن بيع إنتاجها ولا تخضع لمبدأ التوازن المالي ، وتخضع المرافق العامة الإدارية لأحكام القانون الإداري ولاختصاص القاضي الإداري فيما يخص تنظيم المرفق وهذا لا يعني أن القانون الخاص لا يطبق على مثل هذه العقود إذ أنه يمكن تصور تطبيقه على المستفيدين من المرفق العام، الموظفون المتعاقدون الخاضعون لأحكام قانون العمل[2]

[1] عمار عوابدي ، القانون الإداري ، د.م.ج ، الجزائر ، 1990ص140

[2] توما منصور شاب، المرجع السابق، ص 46

وقد تلجأ الإدارة إلى استخدام أساليب القانون الخاص في إدارة بعض الجوانب نشاط مرفقي هنا ولكن لا يكون على سبيل استثناء فقط ، كما لو أبرمت عقد إجبار للأماكن التي تشغلها هذه المرافق أو كما لو استخدمت بعض العمال بموجب عقود تخضع لأحكام القانون الخاص ،ويترتب على خضوع هذه المرافق لقواعد القانون الإداري أن العاملين فيها يعتبرون وموظفين عموميين تربطهم بالدولة علاقة تنظيمية وأن أموال هذه المرافق هي أموال عامة تخضع للنظام القانوني للأموال العامة، وأن تصرفاتها القانونية تعد تصرفات إدارية سواء تعلق الأمر بما يصدر عنها من قرارات إدارية أو بما تبرمه من عقود إدارية من ثم تخضع المنازعات المتعلقة بها لاختصاص القضاء الإداري، وباستخدام القانون العام وامتيازاته.

ورغم قدم هذا النوع من المرافق إلا أن الفقه لم يهتد لوضع معيار دقيق يمكن توظيفه والاعتماد عليه لمعرفة هذا النوع من المرافق على الأقل، وتكمن صعوبة وضع معيار في اختلاف نشاطات المرافق ذات الطابع الإداري، لذلك ذهب بعض الفقهاء إلى القول إن المرافق الإدارية هي مجموعة المرافق التي لا تدخل في عداد بقية أنواع المرافق الأخرى وهو ما أطلق عليه بالتحديد السلبي للمرافق.

ثانيا: المرفق العام الاقتصادي

هي مرافق حديثة النشأة نسبيا تسبب فيها التطور الاقتصادي وظهور الفكر الاشتراكي[1] مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معقودة للأفراد مثال هذا النوع من المرافق المؤسسات الصناعية والمؤسسات التجارية، وإذا كان الفقه قد أجمع كما رأينا على إخضاع المرافق الإدارية لقواعد القانون العام، فأن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية خاصة وقد ثبت ميدانيا أن المرافق الإدارية يتسم عملها بالبطء وإجراءاتها معقدة وتكاليفها باهظة، وهذه الآليات لا تساعد المرافق الاقتصادية التي تحتاج إلى أن تحرر أكثر وتخضع لإجراءات يسيرة يفرضها مبدأ المنافسة. [2]

[1] حماد محمد شطا، المرجع السابق، ص 47.

[2] سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، .دار الفكر العربي ،القاهرة ، 1979 ص 401

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المرافق الاقتصادية إن خضعت لآليات القانون العام جملة، فإنها ستلقى منافسة شديدة من جانب المؤسسات الخاصة، ولربما يؤدي إلى زوالها مع مرور الوقت، لذلك اتجه الرأي الحديث في القانون الإداري وقضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى تحرير المرافق الصناعية من قيود القانون العام.

كما أن إدارة المرفق العام من طرف شخص من أشخاص القانون العام لا يعني بالضرورة أن المرفق مرفق عام، بل يمكن لأشخاص القانون العام إدارة مرافق عامة اقتصادية ولقد أثار ظهور المرافق الاقتصادية إشكالا على المستوى القانوني تمثل في إيجاد معيار فاصل بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية. نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

ثالثا: المرافق المهنية

وهي المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة وتتم إدارة هذه المرافق بواسطة هيئات أعضائها ممن يمارسون هذه المهنة ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة. مثل نقابات المهندسين والمحامين والأطباء وغيرها من النقابات المهنية الأخرى. وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية لمواجهة المشاكل التي كان يتعرض لها أصحاب هذه المهن والدفاع عنهم وحماية مصالحهم، لا سيما في فرنسا التي ظهرت فيها لجان تنظيم الإنتاج الصناعي عام1940 .وتخضع هذه المرافق لنظام قانوني مختلط فهي تخضع لنظام القانون العام واختصاص القضاء الإداري في بعض المنازعات المتعلقة بنشاطها غير أن الجانب الرئيس من نشاطها يخضع لأحكام القانون الخاص , .فالمنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة أعضائها بعضهم ببعض وشؤونها المالية تخضع للقانون الخاص ولاختصاص المحاكم العادية، أما المنازعات المتصلة بمظاهر نشاطها كمرفق عام وممارستها لامتيازات السلطة العامة فتخضع لأحكام القانون العام واختصاص القضاء الإداري[1].

ومن ثم فإن المرافق المهنية تتفق مع المرافق العامة الاقتصادية من حيث خضوعها لنظام قانوني مختلط، غير أن نظام القانون العام يطبق بشكل أوسع في نطاق المرافق المهنية ويظهر

[1] محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق ص 18.

ذلك في امتيازات القانون العام التي يمارسها المرفق، في حين ينحصر تطبيقه في مجال تنظيم المرفق في المرافق الاقتصادية.

رابعا: ظهور وغياب التصنيف الاجتماعي للمرفق العام

لقد ظهر التصنيف الاجتماعي للمرفق العام في قرار "تالياتو" الصادر عن محكمة حل الخلافات الفرنسية في عام 1955، حيث اعتبرت التجمعات الترفيهية المنظمة من قبل الدولة مرافق عامة بسبب هدفها الاجتماعي، وقد أخضعها للقضاء العادي، لكن فكرة المرفق العام الاجتماعي لم تعرف تطورا وسرعان ما عزل القضاء الفرنسي عنها، خاصة بموجب قرار[1] "جامبيني" الذي تخلى صراحة على اعتماد فكرة المرفق العام الاجتماعي كمعيار لتطبيق القانون الخاص.

وفي ختام هذه النقطة نقول إن التصنيف الصحيح للمرفق العام هو تقسيمه لمرفق عام إداري ومرفق عام اقتصادي، وهذا لا يعني عدم وجود مرافق عامة اقتصادية أو ثقافية لكنها هذه المرافق العامة لا تشكل تصنيفا قانونيا متميزا، إذ أنها تخضع للقانون الخاص أو القانون العام حسب الحالة

خامسا: تمييز المرافق العامة الإدارية عن المرافق العامة الاقتصادية_

إن تحديد التمييز بين المرفق العام الإداري عن المرفق العام الاقتصادي أمر مهم وذلك لتحديد القانون الواجب التطبيق والقضاء المختص في حالة المنازعة، لكون المـرفق الإداري يخضع للقــانون الإداري، ولاختصاص القاضي الإداري في حين تخضع المرافق العامــة الاقتصادية لأحكام القانون الخاص، ولاختصاص القاضي العادي، وعليه سنتطرق الى ثلاثة معايير شائعة لتحديد الفرق بين المرافق العامة الادارية والمرافق الاقتصادية وهي معيار النظام القانوني، معيار الغاية ومعيار طبيعة النشاط[2].

أ / معيار النظام القانوني للمرافق العام

ويقصد بالنظام القانوني للمرافق العامة مجموعة القواعد والمبادئ التي تطبق على جميع المرافق العامة ويتضمن على وجه الخصوص إنشاء وإلغاء المرافق العامة والمبادئ العامة التي تخضع لها، كما وأن خضوع المرافق العامة الادارية لقواعد القانون العام وخضوع المرافق

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري جسور للنشر والتوزيع ط2 الجزائر 2007، ص 85.

الاقتصادية لقواعد القانون الخاص نتيجة طبيعية تترتب على الاعتراف بالطابع الاداري الاقتصادي للمرفق، و من ثمة لا يمكن الاعتماد عليه كمعيار للتمييز بين المرفق الاداري و الاقتصادي[1]

ب/معيار الغاية

رأى جانب من الفقه ان أداة التميز بين المرافق الادارية والمرافق الاقتصادية يكمن في أن هذه الأخيرة تبتغي في نشاطها تحقيق الربح خلافا للمرافق الإدارية، لكن إذا اخذنا معيار تحقيق الربح من عدمه هو نتيجة مترتبة على طبيعة المرافق الاقتصادية، كما وان المرافق الادارية تتقاضى رسوما لقاء قيامها بخدمة للجمهور لهذا اعتبر هذا المعيار قاصرا للتمييز بين المرتفقين الاقتصادي والإداري.

ج/ معيار طبيعة النشاط

هو كثر المعايير شيوعا بالنظر لدقته ويقوم هذا المعيار على اساس طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق ومفاده هو انه إذا كان المرفق يمارس نشاطا يعتبره القانون التجاري عملا تجاريا كما لو قام به الأفراد عد هذا المرفق اقتصادية، وإلا فهو مرفق عام اداري وقد تبنى هذا الراي كبار فقهاء القانون الإداري[2].

المطلب الثالث: إنشاء وإلغاء المرافق العامة.

أولا: إنشاء المرافق العامـة

تقتضي القاعدة التقليدية أن إنشاء المرافق العامة يكون من اختصاص السلطة التشريعية، وقد أخص بهذا المبدأ فرنسا قبل صدور دستور الجمهورية الخامسة، وذلك على أساس أن إنشاء مرفق عام ما من شأنه فرض امتيازات السلطة العامة وبذلك الحد من حريات الأفراد، لكن سرعان ما عدل المؤسس الدستوري من موقفه أين سمح بإنشاء بعض المرافق العامة عن طريق السلطة التنفيذية، وهذا بموجب دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية و في ما يتعلق بالجزائر فإن السلطة التنفيذية هي التي تتولى إنشاء و تنظيم المرافق العامة أي أن الدولة في حد ذاتها هي

[1] مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، ص443.

[1] عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 177.

[2] المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، العددين الأول والثاني، الجزائر، 2016 ص174.

التي تقوم بهذا الإنشاء و التنظيم من منطلق أن إنشاء المرافق العامة يدخل في إطار صلاحيات الدولة التي يخولها لها الدستور.

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

ثانيا: إلغاء المرافق العامة

بخصوص فانه يخضع منطقيا لقاعدة توازي الأشكال فان الغاءه يتم وفقا لنفس طريقة الإنشاء، فبالنسبة للدول التي تعتمد على الإنشاء عن طريق قانون فان الالغاء يكون في شكل قانون في حين أن الدول التي تعتمد على الانشاء من طرف السلطة التنفيذية فان الالغاء يكون بنفس الشكل.[1]

يقصد بإلغاء المرافق العامة وضع نهاية لنشاط المرفق وتصنيفاته نهائيا وإنهاء وجوده ضمن منظومة المرافق العامة في الدولة. وتختلف أسباب إلغاء المرافق العامة، فقد ترى الدولة أن الضرورة التي افترضت قيام المرفق العام لم تعد موجودة فتلغى المرفق وتلغي نشاطه بالكامل، وقد ترى أن من الأفضل تقديم الخدمة للجمهور من خلال القطاع الخاص (الخصخصة) فتترك المهمة التي كان يقوم بها المرفق لمجال النشاط الفردي ...وهكذا والسلطة المختصة بإنشاء المرفق العام هي التي تختص عادة بإلغائه، وأداة إلغاء المرفق العام هي عادة ذات الاداة القانونية لإنشائه أو أعلى منها، فإذا كان المرفق العام قد أنشئ بقانون وجب أن يكون إلغاؤه بقانون وليس بنظام أو تعليمات، وإذا كان قد أنشئ بنظام فيجب أن يكون الإلغاء بنظام أو بقانون.

ثالثا: السلطة التقديرية لإلغاء المرفق العام

من حيث الأصل الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بإلغاء المرافق العامة وبخاصة تلك التي يكون إنشاؤها اختياريا (المرافق العامة الاختيارية)، لكن الخلاف في هذا

[1] محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص245.

السياق حول ما إذا كان يجوز للأفراد المنتفعين من خدمات المرفق أو الأشخاص العاملين فيه الاعتراض على قرار الإلغاء أم لا.[1]

جانب من الفقه الإداري يرى أن للإدارة سلطة تقديرية كبيرة في هذا المجال إلى الحد الذي لا يملك معه الأفراد المنتفعين من خدمات المرفق أو الأشخاص العاملين فيه حق الاعتراض على عملية الالغاء والادعاء بوجود حق مكتسب لهم في بقاء المرفق العام قائما لأن علاقتهم بالمرفق العام هي علاقة تنظيمية وليست علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص. أما الجانب الآخر فيرى إعطاء هؤلاء الحق في الطعن أمام القضاء بقرار إلغاء المرفق العام عندما يكون الإلغاء بقرار من الإدارة وإذا ثبت عدم مشروعيته فالقضاء أن يلغيه.

ونحن نعتقد انه لابد من التمييز في هذا المجال بين مسألة إلغاء المرفق العام، هذا الأمر متروك لتقدير الإدارة باعتبارها المسؤولة عن سير المرافق العامة في الدولة، ونشير في هذا السياق إلى أنه إذا تم إلغاء مرفق عام بدمجه أو ضمه إلى مرفق آخر من مرافق الدولة فإن الذمة المالية للمرفق الذي تم إلغاؤه تؤول إلى المرفق الجديد والذي يصبح عندها الخلف القانوني لذلك المرفق، كما ينتقل الموظفون في المرفق الملغي للعمل في المرفق الجديد.

المبحث الثاني: المبادئ القانونية التي تحكم المرافق العامة

تخضع المرافق العامة كافة لمبادئ عامة تهدف الى حسن سيرها، باضطراب وانتظام وتمكينها من إشباع حاجات المواطنين وتحقيق المصلحة العامة، من هذه المبادئ ما هو تقليدي كرسه القضاء الفرنسي منذ القدم ومنه ما هو حديث ولعل أهم المبادئ مبدأ المساواة، الاستمرارية، قابلية أنظمة المرفق العام للتغيير، والتوازن المالي كما تجدر الإشارة الى وجود مبادئ أخرى لم يتم التطرق لها من خلال هذه المذكرة لعدم وجدود علاقة بينها وبين موضوع المذكرة ويتم شرح هذه المبادئ كما يلي:

المطلب الأول: مبدأ استمرارية المرافق العامة

يقضي هذا المبدأ بحتمية استمرار المرافق العامة بشكل منتظم طالما أنه يقدم خدمات للمواطنين تعتبر أساسية لإشباع حاجات عامة لا يمكن بأي حال من الأحوال الاستغناء عنها

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق ،2007 ص 17.

ومن هذا المنطلق فأي توقف أو أي خلل في سير المرافق العامة يؤدي إلى شلل الحياة العامة في الدولة[1].

إن هذا المبدأ القانوني مبدأ أصيل من الواجب تطبيقه سواء نصت عليه النصوص القانونية التنظيمية أو لم تنص و ترتيبا على ذلك فإن الإدارة لا تقوم ببيع المرافق العامة و التخلي عنها نهائيا فمبدأ استمرارية المرفق العام يوجب على السلطة العامة تأمين و احترام المرفق العام سواء في مجال الموظفين العموميين حيث تمنع القوانين إضرابهم عن العمل أو توجب تأمين أو انتداب موظف يحل محل الموظف الذي ينقطع عن عمله لسبب من الأسباب أو في مجال العقود الإدارية حيث تجيز السلطة العامة لنفسها فسخ العقد إذا أصبح تنفيذه مستحيلا بسبب القوة القاهرة أو في مجالات تقضي بعدم جواز التصرف بالأملاك العامة [2]إن النتيجة التي يمكن التوصل إليها مما سبق ذكره أن القانون يوجب على السلطة الإدارية المختصة حماية المرفق العام من كل الاختلالات التي قد تضر بالمصلحة العامة و بالتالي فهذا الهدف يحتاج إلى مبدأ الاستمرارية و إذا رجعنا للنظام القانوني الجزائري نجد أن مختلف الدساتير كفلت حق الإضراب الذي يدخل في إطار الحريات العامة للعمال وقد ينجر على هذا مايلي نص على ما يلي[3]:

أولا: الإضراب في القطاع الخاص:

حق الإضراب معترف به وينظم القانون ممارسته ويتضح أن الإضراب مرخص به بالنسبة للقطاع العام حفاظا بشرط ضمان الحد الأدنى للخدمات والحفاظ على دوام سير المرافق العامة، وتبقى ممارسته بالنسبة للقطاع الخاص متوقفة على التنظيم القانوني له أي أنه لا يتجاوز مدة زمنية محدودة (لا يكون مفتوحا) ويكون بترخيص مسبق من طرف السلطة العامة أما في دستور 96 فقد جاء نص المادة 57 على النحو التالي:

الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون. يمكن أن يمنع القانون [4]ممارسة هذا الحق، أو يجعل حدودا لممارسته في أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع . هذا بالنسبة لفكرة الإضراب وضرورة إخضاع هذا الأخير لقيود قانونية حتى يستمر المرفق العام في تأدية خدماته أما فيما يتعلق بالاستقالة فإن الموظف العام لا

[1] عبد الفتاح أبو الليل ، المرجع السابق ص 179

[2] محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية القاهرة، 1982، ص18

[3] عمار بوضياف ، المرجع السابق ص.20.

[4] محمد علي خلايلة، المرجع السابق ص 257

ينقطع نهائيا عن العمل بصفة عفوية بل يجب عليه تنظيم هذه الاستقالة وفقا لإجراءات قانونية تضمن له التخلي عن وظيفته دون إحداث خلل في المرفق العام.

ثانيا: أساس مبدأ الاستمرارية:

يكمن في تمكين المرفق العام يكمن في تقديم خدمات للمواطنين دون انقطاع وعلى السلطات الإدارية تأمين تشغيل المرافق العامة بصورة منتظمة، غير أن مبدأ الاستمرارية يختلف تطبيقه من مرفق لأخر فبعض المرافق تتطلب التشغيل الدائم والمتواصل كمرفق إطفاء الحرائق ومرفق الإسعافات الطبية، في حين أن بعض المرافق تتطلب الدوام المستمر خلال أوقات العمل، ويعود للقاضي السلطة التقديرية تحديد مضمون الاستمرارية بشكل يسمح للمواطنين من الحصول على خدمات المرفق العام ،و لعل أن حظر الإضراب وتحديد من ممارسته بموجب القوانين الداخلية للدول مثل ما فعل المشرع الجزائري بموجب قانون الوظيف العمومي وقانون العمل وبعض القوانين الخاصة يجد مشروعيته من خلال هذا المبدأ، وهذا ما استقر عليه اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في كثير من القرارات القضائية، واعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الحكومة مسؤولة عن حسن تشغيل المرافق العامة لذلك عليها أن تضع ضوابط ممارسة حق الإضراب بشكل يجنب الإساءة في استعماله والإضرار بالنظام العام.

المطلب الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

لقد كرست مختلف دساتير العالم وإعلانات حقوق الإنسان العالمية، هذا المبدأ وهو مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، وهذا المبدأ منبثق ومتفرع من مبادئ أخرى كمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ومبدأ المساواة أمام تحمل الأعباء العامة وهذا المبدأ هو الذي يهيمن على تشغيل المرافق العامة.

ويقتضي هذا المبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة وذلك بتمكين لمواطنين جميعا من الحصول على خدمات المرفق العام بالتساوي بينهم[1] في الحقوق والواجبات، غير أن ذلك لا يقف حائلا في عدم المساواة بين الأشخاص الذين ليسوا في مراكز قانونية مماثلة، فمثلا تعرفة المياه لا تكون متساوية بين كل الأشخاص لان الاختلاف في التعريفة اختلاف كلفة التمديد بالماء، واختلاف شروط الاستثمار كما يسمح هذا المبدأ بإعطاء للمرفق العام :

[1] محمد على الخلايلة القانون، المرجع السابق، ص 271.

أ)الطابع السيادي للمرفق العام

يتمتع المرفق العام بالطابع السيادي غير أنه مجبر تقديم الخدمات للعامة يتساوى في الحصول عليها جميع المنتفعين من هذه المرافق إذا توفرت فيهم الشروط المطلوب توفرها للحصول على خدمات و سلع المرافق العامة و الانتفاع بها .فهذا المبدأ يكفل لجميع المواطنين الراغبين في الانتفاع[1] بالمرفق العام على قدم المساواة دون تمييز أو تفرقة ،و يعرف هذا المبدأ بمبدأ مجانية المرفق العام على أنه لا يقصد بلفظ المجانية المعنى الحرفي للكلمة بل المقصود بها أن يتساوى جميع المواطنين في الانتفاع بالمرفق العام، إذن هذا المبدأ لا يتنافى بأن تقوم الدولة بفرض رسوم مقابل الحصول على خدمات من المرفق العام أو بفرض شروط عامة للوظائف العام لكن لا يجوز للإدارة أن تفرق بين الأفراد الراغبين في الاستفادة من خدمات المرفق العام ما دامت قد توفرت فيهم الشروط القانونية ،بالتالي فالمساواة أمام المرفق العام تقتضي ألا تتأثر الإدارة بالاتجاه السياسي أو الاجتماعي للمنتفعين من المرفق العام ونشير هنا إلى أن تحقيق مبدأ المساواة أمام المرفق العام يوجب على الإدارة فرض رسوم موحدة لجميع المنتفعين غير أن الفقه أورد على هذه القاعدة العامة (قاعدة المساواة)[2] بعض الاستثناءات نذكر أهمها:

ب) الإعفاءات الواردة عن خدمات المرفق العام

يستفيد المرتفقين من مجانية الخدمات للمرفق العام وتعطى بعض المزايا لذوي الحقوق وكذا المسنين من دفع الرسوم كاملة أو إعفاء الطلبة من دفع بعض المصاريف الجامعية التي هي في الأصل مدعمة من قبل الدولة كالخدمات الجامعية مثلا فالاستثناءات المتأتية من ممارسة الإدارة العامة لسلطتها التقديرية حيث تتوفر في مجموعة من الأفراد نفس الشروط للانتفاع بالمرفق بالتعامل مع المواطنين على قدم المساواة في توفير الخدمات الآخر، دون تفضيل الرجال في بعض الوظائف أو الخدمات على النساء إن النتيجة التي يمكن أن نتوصل لها هي أن مبدأ المساواة يعني أن إنشاء المرفق العام لا يهدف إلى الربح بل إن القانون يمنع الإدارة بأن تقوم بتحصيل الأرباح نتيجة تنظيمها للمرافق العامة[3].

---

[1] عبد الفتاح أبو الليل، المرجع السابق ص 55.

[2] محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق ص20

[3] المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية العددين الأول والثاني جوان 2016 ص175

وعليه فإن الإدارة العامة تخضع لرقابة القضاء و رقابة الوصاية في عملية تطبيق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة مما يعني أن عدم التزام الإدارة بتطبيق هذا المبدأ يعرض المرفق العام الذي لم يسير وفق هذا المبدأ لعملية الإلغاء.

المطلب الثالث: مبدأ قابلية أنظمة المرفق العام للتغيير

هذا المبدأ يعني إمكانية تعديل القوانين واللوائح التي تنظم المرافق العامة، بهدف تمكين المرفق العام من مواكبة التطورات العصر والوسائل والطرق الفنية المستحدثة، وكذلك لحماية المبادئ الأخرى التي يقوم عليها المرفق العام فكلما كانت ضرورة حماية مبادئ المرافق العامة، لا بد من التدخل لكي يتم حماية الاستمرارية أو المساواة مثلا، وهذا التعديل يكون في مواجهة كل المتدخلين في المرفق العام من منتفعين من المرفق، وموظفي المرفق ، كما أن هذا المبدأ يعطي المرفق العام مرونة يقتضها تحقيق المصلحة العامة والتي من الصعب تحديدها مسبقا لأن مفهومها متغير بتغير المكان والزمان، وعلى السلطات الإدارية تشغيل المرفق العام وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، وهذا يتطلب الاستجابة لمطالب المواطنين وإشباع حاجاتهم، وتعديل أنظمة المؤسسة بصورة دورية لتحقيق ذلك ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ العامة والمسلم بها من جانب الفقه والقضاء فهو بمنح للسلطة الإدارية حق تعديل النظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة بما يتناسب مع التطورات التي تمس النشاطات المختلفة للمرافق العامة .

إذن هذا المبدأ يتضمن تنظيم وتسيير المرافق العامة في الدولة حسب العوامل والعناصر الملائمة للواقع والتكيف مع الظروف والمعطيات الطارئة والمستجدة وبالتالي فالمرفق العام يتغير في الزمان والمكان لأن المرفق الذي يعبر عن نشاط عام في الماضي قد لا يعبر عنه في الحاضر ومثال ذلك:

التجارة الخارجية في الجزائر كانت بموجب دستور 76 تعبر عن مرفق عام لكن بعد دستور 89 لم تعد محتكرة من طرف الدولة حيث أصبحت عمليات التصدير والاستيراد تنظم بمشاريع خاصة وفيما يتعلق بالمرافق العامة التي تسير عن طريق عقود الامتياز فإن للإدارة الحق في أن تتدخل أيضا في هذه العقود لتعديلها حسب ما يتفق مع الظروف المستجدة من

أجل تحقيق المصلحة العامة. غير أن هذا التعديل يمنح للمتعاقد حق مطالبة السلطة العامة بالتعويض من أجل إعادة التوازن المالي للعقد[1].

المبحث الثالث: خصوصية المرافق العامة

من خصوصيات المرفق العام في أن يكون للحكومة الكلمة العليا باعتباره الجهاز التنفيذي والإداري للدولة في إنشاء المرفق العام وإدارته وإلغاءه، حيث أن الحكومة هي التي تقرر اعتبار نشاط معين مرفقا عاما أم لا ، وسنتناول في هذا المبحث مطلبا نتناول فيه ارتباط المرفق العام بالمصلحة العامة والمطلب الثاني استجابة المرفق العام لحاجيات العامة وكذا المرفق العام كمشروع تنسيق عام وارتباطه بالإدارة في المطلب الثالث.[2]

المطلب الأول: خصوصية المرفق العام وارتباطها بالمصلحة العامة

إن بانتهاج الجزائر للنظام الاشتراكي تكفلت الدولة بالمرفق بالمعنى الواسع فأصبحت المؤسسة الاشتراكية هي المعبرة عن المرفق العام و ضمت كل من الشركة الوطنية والمؤسسة العامة و أوجدت المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي ومنه اكتسى المرفق العام مهما كان نوعه صفة المؤسسة الاشتراكية و لكن و رغم أن المرفق العام كان و لا يزال الأسلوب الرئيسي للنشاط الإداري ، إلا أن لا مفهومه ولا استعماله يلقى رواجا وأهمية في الجزائر ، حيث قل استعمال عبارة المرفق خاصة في الفترة الممتدة بين 1962 1976 سواء تعلق الأمر بالأنظمة أو القوانين ، و أن يعبر عنه بعبارات : آلة ، جهاز هيكل مؤسسة و قليلة هي المؤسسة العمومية التي يعبر عنها صراحة بمرفق عام بالتالي لم يأخذ المرفق العام مكانه و لا مدلوله المؤسساتي و لا كأسلوب قانوني ، و حتى الميثاق الوطني 1976 لم يشر صراحة للمرفق العام إلا مرة واحدة و بصفة عرضية و ذلك من خلال هدفه لبناء دولة جديدة تعتبر كآلة للتسيير و جهاز للإكراه و أصبح من خلالها أسلوب يعبر عنه بأجهزة إدارة الدولة نتيجة الأخذ بالمعيار العضوي لتحديد الاختصاص القضائي ، و طبقت المادة 7 م ق.إ.م تطبيقا حرفيا ، فكلما كان شخص اعتباري خاضع للقانون العام طرفا في النزاع كان النزاع إداريا ، و لم يدخل ضمن تعدادها المؤسسة العامة الاقتصادية ، إذا فالنزاع إداريا كلما وجد شخص اعتباري في

[1] محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص20.

[2] "محاضرات وبحوث قانونية وكتب،"مقال منشور .م.إ،http/www.DZ-NET أخر إطلاع 2018/04/10 بدون مؤلف

النزاع ، أي المرافق العامة بمعناها الضيق ، و منه المنازعات الإدارية هي منازعات الإدارة وظل الأمر على حاله حتى التسعينات أين تفطنت الإدارة لأهمية المرفق العام و بدأ المرفق يلاقي اهتماما معتبرا منها ، و بدأت تظهر تعاريف من خلال قانون الولاية و البلدية لسنة 1990 و بدأ المرفق العام يستعيد مكانته و ذلك لاحتفاظه بأسلوب المؤسسة العامة كأسلوب لتسيير وهي في ازدهار وانتعاش مستمرين رغم أنها من الأسلوب الليبرالي وهو ما أثر عليه وميزه عن غيره من المفاهيم الأخرى و أتخذ خصوصيات ينفرد بها.[1]

المطلب الثاني: المرفق العام واستجابته للحاجات العامة

إن أساس ومبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور حيث تقوم الإدارة العامة بإنشاء المرافق العامة التي تقتاضيها الحياة العامة للمواطنين تحقيقا للمصلحة العامة ويرى الفقيه دوجي أن الحاجات العامة هي النشاطات والخدمات التي يقدر الرأي العام وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحاكم القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعات واعدم تأديتها على أكمل وجه بدون تدخل الحكام ويترتب على ذلك أن المرافق العامة إنما تقوم بتقديم خدماتها أصلا بصورة مجانية رغم ما تعرضه من رسوم لا ترقى أبدا الى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة مثل الرسوم الاستفادة من خدمات المستشفيات العامة، أو الدراسة بالجامعات أو الدخول للمتاحف[2].

المطلب الثالث: المرفق العام كمشروع تنسيق عام وارتباطه بالإدارة

يقتضي وجود مرفق عام إقامة تنسيق وتنظيم بين مكوناته المختلفة البشرية والمادية بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجات العامة وذلك من خلال إحداث أجهزة دائمة تسهر على متابعة نشاطه ويجب أن لا يكون الغرض المباشر من مباشرة النشاط مجرد تحقيق الربح فلا يمكن اعتبار المشروع الذي ينشأ بهدف تحقيق الربح مرفقا، هذه القاعدة خاصة بالمرافق العمومية الادارية أما فيما يخص المرافق العمومية الصناعية والتجارية فالإشكال يبقى مطروح من خلال اختلاف الرأي حوله، وهناك أراء تؤيد فكرة حقيقة الأسعار وهناك ممن يساند فكرة السعر المعادل ولاسيما في المجالات الهامة لتجنب التبذير والإفراط في الاستهلاك مثل الماء

[1] محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق ص 12

[2] حماد حمد شطا، المرجع السابق ص45

والطاقة... ويهدف المرفق العمومي الى ضمان التموين بالغاز والكهرباء غيرها تحولت الى شركة سونلغاز من مؤسسة عمومية صناعية تجارية الى شركة أسهم بموجب قانون 01/02[1] إن التغير القانوني الذي طرأ على شركة سونلغاز لا يعني أنها تخلت عن مهمتها في تأمين المرفق العام ، فإذا كان الهدف من المعارف العامة هو تحقيق النفع العام لا الربح فلا يترتب على ذلك حتما وجوب تأدية خدمة عامة للجمهور إذا لا تستطيع السلطة العامة تتبعها الدولة في توزيع الأعباء فتتحمل الدولة كل نفقات المرفق ومن ثم تجعل الانتفاع بالمرفق مجانا و يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية واللامركزية سوآءا من حيث انشاءه أو تسييره وإدارته إلغاءه، فالمرافق العامة الوطنية إنما ترتبط بالسلطات المركزية والمرافق العامة المحلية تتبع وحدات الادارة اللامركزية البلدية، الولاية) وتخضع لوصايتها.

وعلى الرغم من المساهمة الأشخاص الخاصة (الأفراد) أحيانا في إدارة المرافق العامة فإن ذلك يبقى تحت إشراف ومراقبة الادارة العامة ، أي أن المرفق يتصف بصفة تميزه عن غيره وهي خضوعه للدولة وهو ما يترتب عليه أن لهذه الأخيرة وهيئاتها ممارسة جملة من السلطات على المرفق و هي من تحدد له نشاطه وهيكلته أو من حيث نشاطه فالدولة هي من تنشأ المرفق وهي من تحدد له نشاطه وقواعد تسييره وعلاقته بالجمهور المتقفين، ومن حيث بيان سبل الانتفاع ورسومه (السلطة على نشاط المرفق) والدولة هي من تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعـه وتعين موظفين وتمـارس الرقابة على نشاطه حسب الأليات المخصصة لذات الغرض .

منها الأليات القانونية المتمثل في الدستور والقوانين والتشريعات، ويمكن للدولة أن تضع أليات سياسية المتمثلة في المجالس المنتخبة البرلمان مجلس الأمة، وإضافة على ذلك يمكن للدولة أن تنشأ أليات استشارية تعمل على مرافقة ومتابعة نشاط المرفق العام ومنها رسمية وغير رسمية التي تدخل في إطار إشراك المجتمع المدني كشريك لترقية المرفق العام كما سنتناول ذلك في الفصل الرابع من الدراسة التطبيقية لهذه الدراسة.

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 53

ويتضح أن هذه الأليات منها من تتمتع بالقوة القانونية، و لها مركز قانوني في تسيير المرافق العمومية وتوجهيها، ومنها من تتمتع بالرقابة السياسية ويمكنها التأثير بعرض مشروع القوانين على الكتل البرلمانية. ومنها التي ليس لها قوة قانونية ملزمة على تسيير وتنشيط المرفق العام.

بعد استعراض اهم النقاط الاساسية التي استوجب ذكرها بشيء من التفصيل حول محور الاطار التاريخي و مفاهيمي للمرفق العمومي، نجد أنه بات من الضروري إيلاء كل الاهمية للمرفق العمومي سواء الاداري أو الاقتصادي، على الرغم فتوة فكرة المرفق العمومي التي لم تتجلي إلا في نهاية القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين، فالمصلحة العامة لم تعد حكرا على الوظيفة الادارية فقط بل حتى المؤسسات التي تسيرها الدولة وتكون غايتها تجارية بحته كالمؤسسات الاقتصادية وحتى الوظائف التي يمارسها الاشخاص العاديون، المهم كيف نرتقي بخدمة واشباع الحاجيات العامة للجمهور وتضمن استمرارية تقديم هذه الخدمة في ظل التحديات التي يواجها المرفق العام كأداة لخدمة العامة وقصد تسليط الضوء أكثر على تطور فكرة المرفق العام سنتناول في الفصل الثاني تطوره التاريخي في الجزائر واهم التحديات التي واجهته.

تعد مرحلة بعد الاستقلال بالنسبة للجزائر مرحلة حاسمة في التحولات التي سيشهدها المرفق العام فبابتداء من سنة 1962 بعد تجريده من الغلاف الأيديولوجي الاستعمارية، الذي كان يشوه بقى المرفق العام محتفظا بمضمونه التقني أو القانون وبطابعه الاقتصادي، غير أن على السعيد الفلسفي والسياسي فقد المرفق العام كل مدلولاته طيلة ربع قرن وإلى غاية الإصلاح الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها الجزائر ، فلم يبقى يبق فعلا مفهوم المرفق العام أساسا واحدا لسلطة الحكام ، بل حلت محله "الاشتراكية الجزائرية" في مختلف صيغ المشروع الثوري ، وكرس بعدها عدة إصلاحات مست بصفة مباشرة التطور الهيكلي والخدماتي للمرفق العام بالجزائر .

المبحث الاول: المراحل التي مر بها المرفق العمومي في الجزائر بعد الاستقلال.

إن التأسيس لمرحلة جديدة بعد اكتساب الجزائر استقلالها تعتبر مرحلة مفصلية في تكوين الدولة الجزائرية، فالإرث الإداري الاستعماري المتشبع بالمبادئ الاستعمارية في تسيير الإداري لم يعد له مجال في حياة الجزائريين، فما كان للدولة الجزائرية على أخذ زمام الأمور من أجل بناء دولة المؤسسات والتي مرت ثلاثة مراحل حسب ما تناولناه في هذا المبحث والتي تعتبر من اللبنات الأولى في تسيير المرفق العمومي بالجزائر.

المطلب الاول: المرحلة الممتدة من 1962إلى 1966

لقد تعارض غداة الاستقلال تياران حول طبيعة ومدى الإصلاحات التي يطلبها عالم المؤسسات العامة. فطالب اتجاه بضرورة الإبقاء على النظام الفرنسي بما يتسم به من دقة ويترتب على هذا انقسام عالم الشغل إلى قسمين: قسم يحكمه قانون الوظيفة العامة وآخر يحكمه قانون العمل.[1] وطالب اتجاه آخر بمقاطعة التشريع الفرنسي كلية وإيجاد نظام آخر يتماشى وفلسفة الدولة المستقلة ويعزز مبدأ السيادة. ولقد حسم القانون 62- 157 الصادر في 31 ديسمبر 1962 الأمر فقضى بالمحافظة على التشريع الفرنسي إلا ما كان منه يتنافى والسيادة الوطنية. أي ببساطة العمل بمقتضى قانون الوظيفة العامة وقانون العمل والتمييز بين الموظفين والأجراء.

غير أن لهذا الموقف ما يبرره حيث أن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية كانت في غاية من التدهور ولم يكن بإمكان الدولة عمليا الاستغناء كلية على التشريع الفرنسي كأداة تنظيم مختلف المؤسسات والقطاعات. فضلا على أن عملية الاستغناء الكلي عن التشريع الفرنسي كانت تحتم اقتراح تشريع بديل يحكم شؤون الدولة في شتى نشاطاتها الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

كواقع اجتماعي ومؤسساتي يغطي المرفق العام مختلف الأنشطة والأجهزة الخاضعة للدولة والجماعات المحلية كيف ما كانت درجة خضوعها وبعدما كانت المطالب الاجتماعية مقيدة من طرف السلطة الاستعمارية تحررت وانفجرت سنة 1962 محملة الدولة كل شيء فإن الإرث الاستعماري في تسيير المرافق العامة ، محملة الدولة كل وعلى النظام القانوني الجزائري الجديد فالقانون الإداري الاستعماري بمضمونه التقني كله وأساليبه الخاصة ونظامه الاستثنائي ووسائله

[1] محمد أمين بوسماح، المرفق العمومي في الجزائر، ترجمة رحال بن اعمر ورحال مولاي ادريس، د.م.ج، 1995، ص05

للتدخل ومن بينها المرفق العام وضمن أسس القانون الإداري المؤممة بسبب طابعه التقني القانون الصادر في 16و24أوت 1790 بشان فالسلطات الإدارية والقضائية وكذا النصوص التي تنظم ازدواجيه القضاء ومع زوال الاختصاص الإقليمي لمحكمة النقض ومجلس الدولة ، بقي النظام القضائي غير كامل ورغم إدخاله وحدة الهيئات القضائية على مستوى القمة لم يقض نهائيا قانون 1963/06/18 الصادر بشأن تأسيس المجلس الأعلى على التنظيم القضائي القديم حيث بقي تنظيم إداري يتمحور أساسا حول المحاكم الإدارية الموجودة بالجزائر وهران وقسنطينة . ورغم التوزيع الجديد للمهام الذي نص عليه القانون بين الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى والمحاكم الإدارية، يبقى مشكل توزيع القضايا المطروحة كما هو الشأن في القانون الفرنسي وبنفس الشكل سواء داخل او خارج المجلس الأعلى وكل شيء يدل على أن معيار المرفق العام هو معيار الذي سار عليه القاضي الجزائري في الفترة الممتدة ما بين 1962و1966 [1]

وإن كان استعمال المرفق العام كمعيار لتوزيع الاختصاصات لم يدم كثيرا، فإن إدماجه في المحيط القانوني كأسلوب للتسيير ، تم على حسن وجه في الوقت الذي قررت الإيديولوجية السياسية أن تختار أسلوب التسيير الذاتي مع كل ما يترتب عن ذلك في الميدان القانوني.

المطلب الثاني مرحلة الانتقالية 1965إلى سنـة1971

المرحلة الانتقالية هذه. الفاصلة بين سياستين اشتراكيتين متناقضتين والتي تمتد ما بين 1966/1965إلى أخر 1971 لم تدخل تغيرات على القانون القائم إلا أن إعادة تصنيف أساليب تسيير المرافق العامة وعملية بسط نفوذ الدولة على الاقتصاد متطابقة مع السلطة الثورية ومع صورة الدولة التي تعمل على نشرها وهذه العملية هي مصدر التطور السريع للشركة العمومية على حساب المؤسسة الصناعية المسيرة ذاتيا وجزء من المؤسسة العامة وهكذا تم تحويل مرفقين عامين كبيرين قائمين على شكل مؤسسة عامة إلى شركتين وطنيتين كما تم تحول الديوان الوطني للنقل ومؤسسة الكهرباء والغاز وفي المقابل تم ضم عدة شركات وإدماجها مع بعضها البعض.

تماشيا مع السعي المتزايد لبسط نفوذ الدولة والتطبيق التدريجي للإصلاح الإداري تمت إعادة تنظيم للمرافق العامة الوظيفية المجموعات التجارية الست (GICP-GADIT-GITEXAL-GIAC-

[1] محمد أمين بوسماح ، المرجع السابق، ص05

(BOIMEX-GAIRLAC تم حلها وتحويل إلحاقها إلى مؤسسة عمومية لها نفس الهدف وعرفت نفس المصير عدة وقامت الحكومة الجزائرية في شهر سبتمبر 1965 بتشكيل لجنة عليا ضمنت ممثلين عن وزارة المالية والداخلية وذلك بغرض وضع قانون أساسي للوظيفة العامة يحكم المؤسسات الإدارية ذات الطابع الإداري. وقد تم فعلا إعداد مشروع وعرض في جانفي 1966 على مختلف الإدارات والوزارات وتمت مناقشة على مستوى مجلس الثورة ثم صدر في جوان 1966. [1]

ولقد تميزت هذه المرحلة بالتباين والاختلاف المحسوس بين الأنظمة المطبقة على المؤسسات الإدارية والاقتصادية سواء في مجال الأجور أو الترقية أو الحماية الاجتماعية أو التقاعد وغيرها. الأمر الذي نتج عنه حالة من عدم الاستقرار الوظيفي وانتقال اليد العاملة من القطاع الإداري للقطاع الاقتصادي بحثا عن أجر أرفع وامتياز أفضل.

وقد سبب هذا الوضع ضررا بالنسبة للدولة. وهذا ما يتضح جليا من الفقرة الواردة في بيان الأسباب لقانون الوظيفة العامة حيث جاء فيها:

"... وبناء عليه فان وضعية الموظفين تتميز حاليا بمظهر مزدوج نتيجة عدم الاستقرار الحقوقي وعدم الاستقرار في الوظيفة من جهة أخرى فالموظفون يبحثون دائما عن الوضعية التي تدرأ عليهم بأكثر من الفوائد...". وجاء في فقرة أخرى:

" وتثبت التجربة مدى الضرر الذي يلحق سلطة الدولة وفي نفس الوقت بالأموال العمومية من جراء ترك تباين محسوس قائم بين النظم الخاصة بالقوانين الأساسية والمرتبات والتقاعد والفوائد الاجتماعية للموظفين التابعين لطبقتين من المصالح العمومية وان إعلان المزايدات بشأن الفوائد المالية التي تجري حاليا ضد الإدارات هي التي سببت في أكبر جزء من عدم الاستقرار الحقوقي وعدم الاستقرار الوظيفي اللذين تعانيهما الوظيفة العمومية منذ الاستقلال...".[2] وكان لابد لهذا الوضع من تغيير خاصة أمام تطور وظيفة الدولة لتمس المجالين الإداري والاقتصادي وتزايد عدد العاملين بالقطاع العام مما فرض ضرورة إعادة النظر في النسق القانوني المطبق في كل من المؤسسات الإدارية والاقتصادية.

[1] محفوظ غزالي، مشاركة العمال في التسيير الاشتراكي، د.و.م.ج 1981ص 52

[2] محفوظ غزالي نفس المرجع السابق ص53

والنقطة المعاكسة في هذه المرحلة الأخيرة هي إيقاف حركية التسيير الاشتراكي للمؤسسات واستباق القانون القديم وهذا نتيجة ظاهرتين متكاملتين ركود أسلوب التسيير الجديد، والتخلي عن مواقعه وهذا بجدولة التسيير الاشتراكي في الميدان الصناعي والتجاري لم تكن لا شاملة ولا سريعة فقد شملت القطاع العام الوطني دون القطاع العام المحلي.

المطلب الثالث: مرحلة النظام الاشتراكي من سنة1971الى 1976

في السادس عشر من شهر نوفمبر 1971 صدر الأمر رقم 71-74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات وليصبح بعد صدوره العامل منتجا وميسرا وقررت مادته الثامنة إضفاء صفة العامل على كل من يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري. وأقرت نصوص أخرى مبدأ المساواة بين العمال فيما يتعلق بالحقوق والواجبات سيما في مجال الأجور والامتيازات. ويتضح ذلك جليا من ديباجة الأمر المذكور والتي جاء فيها " ومن الضروري أن تطبق هذه الحقوق على مجموع العمال بدون تمييز كما أنه من اللازم أن تلغى الأوضاع الممتازة في أي فرع من الفروع وتزول القطاعات غير المحظوظة " وجاء في فقرة أخرى ما يلي"....وثمة جدول سلمي للأجور سيتم وضعه ليطبق[1] على مجموع التراب الوطني... وذلك لكي تصبح الأجور المدفوعة عن نفس العمل ونفس الاختصاص منسجمة في مجموع التراب الوطني...".

وإذا وقفنا قليلا عند المادة الثامنة أعلاه نجد أن مفهومها جاء واسعا ليشمل عمال المؤسسات الإدارية طالما أنهم يعيشون من حاصل عملهم أيضا. وبالتالي حق لنا القول أن هناك نظام واحد يسري على كل العاملين لدى الدولة أيا كان قطاع النشاط. غير أننا ما نلبث أن نغير رأينا وذلك بمجرد قراءة عابرة للمادة الأولى من أحكام الأمر المذكور والتي رسمت حدود ومجالات تطبيقه فذكرت المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي وأهملت المؤسسات ذات الطابع الإداري.

وهذا ببساطة معناه الرجوع الى فكرة التمييز بين الموظف والأجير التي أقامها النظام الفرنسي والحكم باستمراريتها والا فبماذا يمكن تفسير عدم سريان الأمر أعلاه على المؤسسات الإدارية. وغني عن البيان أن أحكام الأمر المذكور جاءت لترسخ مبدأ أساسي ألا وهو اضفاء صفة المسير على العامل. ودمج العمال في مختلف أوجه نشاط المؤسسة وذلك عبر هيكل عمالي جديد أطلق عليه " مجلس العمال" والذي أصبح يشارك ادارة المؤسسة في اصدار سائر القرارات سواء ذات

[1] Mohamed boussoumah l'entreprise Socialiste en Algerie OPU 1982 P463.

الطابع الإداري أو المالي. وصار للعمال يد في التوظيف والتكوين عن طريق لجنة الموظفين والتكوين. ويد في الشؤون المالية والاقتصادية عن طريق لجنة الاقتصاد والمالية. ويد في الشؤون الاجتماعية عن طريق لجنة الشؤون الاجتماعية ويد في رسم سياسة الصحة والأمن والأخرى في اصدار سائر القرارات عن طريق لجنة التأديب.[1]

أولا: التسيير الاشتراكي

المرحلة الأخيرة هذه المتزامنة مع انطلاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات (أواخر سنة 1971) مثالية لكون المحتوى القانوني أبح موضوع تضارب وتداخل جدالية الأضداد ، يتأرجح بين النظامين القانونين الجديد والقديم وتكمن أهمية هذه المرحلة على الصعيد القانوني في كون المشرع تخلى عن الإشكالية الليبرالية مرتين المرة الأولى عندما قرر القيام بثورة في تسيير أساليب المرافق العامة ، أي لما أصدر بعد مدة طويلة القانون الأساسي للمؤسسة الاشتراكية ، ويتفق القه على أن المؤسسة الاشتراكية لا تشرف على المؤسسة العامة والشركة الوطنية ولا تسيطر عليهما. تضمهما في قالبهما العضوي بالإضافة إلا أن أساليب التسيير المستلهمة من الليبرالية لا تتلاءم مع المرحلة الانتقالية، وكما كان الشأن بالنسبة للمؤسسة المسيرة ذاتيا فإن المؤسسة الاشتراكية بأشكال متعددة في دستور 1976 ، الذي يعبر عليها بالأساليب الاشتراكية للتسيير ، والمؤسسات الاشتراكية على اختلاف أنواعها [2].

ثانيا: إمتداد الأسلوب الاشتراكي في التسيير

لقد امتد الأسلوب التسيير الاشتراكي الجديد بصفة تدريجية إلى المرافق العامة الاقتصادية التي كانت تعمل إلى ذلك الوقت في إطار المؤسسة العامة أو الشركة العمومية ، وذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك لقد حولت بعض المرافق العامة الاقتصادية بصفة شكلية إلى مؤسسات اشتراكية ذات طابع اقتصادي وذلك قبل عملية إعادة هيكلة المؤسسات التي شرعت فيها الحكومة سنة 1982 ومهما يكن من امر فإن المرافق العامة الاقتصادية التي لم تشملها إحدى التدابير المذكورة أعلاه ، قد كانت لها ضمنيا صفة المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي طبقا

[1] محفوظ غزالي ، المرجع السابق ،ص 55

[2] Mahfoud Ghezali la participation des travailleurs a la gestion socialiste des entreprises, OPU 1981 P52

لأحكام المادة الثالثة من الأمر 75-32 المؤرخ في 1975/04/29 والعرف المعمول به على أن المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاجتماعي الثقافي [1] ... إلخ والمؤسسات ذات الطابع الإداري أي باقي المؤسسات العامة الإدارية هي بالدرجة الأولى مرافق عامة إدارية وبصفة استثنائية مرافق عامة صناعية وتجارية .وتجدر الإشارة أن إلى أنه باستثناء النشاط عن طريق الوكالة فإن المرفق العام مهما كان نوعه يكتسي أساسا شكل المؤسسة الاشتراكية وبعبارة أخرى فالمؤسسة الاشتراكية هي المعبر الذي يمر بته حتما المرفق العام ونشير في هذه المرحلة أن الميثاق الوطني لسنة 1976هو النص الأيديولوجي الوحيد الذي أشار صراحة إلى المرفق العام كما أنه من الواجب أن نوضح أنه لم يشر إليه إلا مرة واحدة وبصفة عارضة بعدما عالج تصرف الموظفين وخطر البيروقراطية. حيث جاء في نصه (يتعين التزام الحذر أمام تصرفات تخفي في الواقع تحت غطاء نقد البيروقراطية تيارات تهدف إلى اضمحلال الدولة وتؤدي في النهاية إلى تعزيز الرجعية).

المبحث الثاني: مرحلة إعادة الاعتبار للمرفق العام بعد الاستقلال

قصد الزيادة في المردودية لنشاط المرفق العام وإعادة بعث نشاطه بعد فترة قصير من استعادة الجزائر لسيادتها الوطنية قامت الحكومة الجزائرية بالعمل على إعادة الاعتبار للمرفق العام وعلى هذا الأساس سنتناول بالتفصيل في هذا المبحث عن الإصلاحات العميقة التي أعطت دفعا للمرفق العام وكذا تعزيز الإطار القانوني له .

المطلب الاول: التأسيس لفكرة القانون الأساسي للمرفق العام بالجزائر

صحيح أن فكرة وضع نظام للمرفق العام يرجع عهدها إلى قدماء رجال القانون وخاصة إلى Rolland وإن اتسع محتواها مقارنة مع ما كان عليه في الفترة الكلاسيكية فلم يفرض مفهومه نفسه بقوة كما هو الحال عليه اليوم، فقد أصبح المرفق العام في الجزائر بمفهومه العضوي والوظيفي يتجه تدريجيا نحو مضمون مؤسساتي متخليا شيئا فشيئا عن مهمة الخدم العمومية كنشاط من أجل المصلحة العامة، مسير من قبل الخواص والتعديل الطارئ على تركيبة المجال القانوني للمرفق العام هو النتيجة المباشرة لتطبيق الخيار. [2]الاشتراكي، وقد فرض هذا الخيار تكفل الدولة أو امتدادها (الولاية ، البلدية ، المؤسسة العامة والمؤسسة العمومية) بالأنشطة

[1] محمد الصغير بعلي، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، م.و.د.ب.ن، دون تاريخ، ص 23

[2] محمد أمين بوسماح، نفس المرجع ص 110

الاجتماعية بما فيها المرفق العام ، كما يفرض بسبب طابع الدولة الذي طغى على الاشتراكية الجزائرية القضاء على الفئات الحرفية وإزالة الهيئات المهنية باستثناء نقابة المحامين ، وعدم اسناد المرفق العام للأشخاص الخاصة وتهميش القطاع الخاص .واختيار المعيار العضوي بالنسبة للاختصاص القاضي المكلف بالمنازعات الإدارية (المادة 07من قانون الإجراءات المدنية) ينبئ بنتائج التطور الجاري بإقامة حدود قانونية له وبظهور إصلاحات اقتصادية لسنة 1988 وصدور دستور 1989[1] رجع المرفق العام إلى حالته القانونية فتفتح أكثر على المحتوى المادي أي على المحتوى الوظيفي ، فقد بادر المشرع الجزائري بإباحة بإشراك الخواص للمرفق العام وإنشاء قطاع خاص قوي ونشيط غير أن القواعد المطبقة على المرفق العام مهما كانت الفترة الزمنية التي ننظر إليها لم تتغير وبقيت مشتركة إلى درجة أنها أصبحت بمثابة قانون عادي حقيقي للمرافق العامة أو قانون أساسي حقيقي للمرفق العام .وإذ كانت جميع المرافق العامة على اختلاف أنواعها تخضع للنظام الناجم عن المرامي التي أسست من أجلها ، فلقد اقامت قوانين 1988/01/12 المتعلقة باستقلالية المؤسسة توزيعا للمهام بين مختلف المتعاملين في الحياة الاقتصادية مما أدى إلى مراجعة مهام الإدارات المركزية التي سوف لا تبقى في المستقبل تمارس وصاية التسيير على المؤسسات (مباشرة أو مفوضة) حيث تم إعادة تنظيمها شرع فيها وتحققت سنة 1985 حيث كلفت رئاسة الجمهورية مجموعة عمل بالتفكير في طريقة تنظيم الإدارة المركزية وذلك بعد التصويت عن القوانين988/01/12 وقد سجلت اقتراحاتها في وثيقة معنونه " تقرير متعلق بتكييف المهام وتنظيم الإدارة المركزية " وتمت المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء [2]

المطلب الثاني: المرفق العام من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

إن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الصادر في الثاني عشر يناير1988 لجدير بدراسة مميزة لأنه يخص مباشرة المرفق العام الصناعي والتجاري فهو يحسم الجدال القديم الذي كان عالقا حول ما إذا كان المرفق العام والقطاع العام يتطبقان ويتلاءمان في دولة اشتراكية فهو يعترف أن لهما نقاط مشتركة ، حيث فكر المشرع الجزائري في أساليب تسيير المرفق العام وخاصة منها المؤسسة العامة فهو يوضح أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تتميز أولا وقبل كل

[1] ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، دار المجدد لنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، ص107.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص24.

شيء عن المؤسسة العامة أي الأشخاص الاعتبارية للقانون العام ، المكلفة بتسيير لمرافق العامة وبعد وضعه لهذه القاعدة ، يكرس التصنيف المزدوج القديم للمؤسسة العامة والتقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسة العمومية الذي هو بمثابة عرض للأسباب القانونية ، كان صريحا فيما يخص لهذه النقطة " كأسلوب لتنظيم إداري للمرافق العامة ذات الطابع الإداري أو مؤسسة عامة صناعية وتجارية في إطار عدم التركيز التقني المصلحي أو في إطار امتياز المرفق العام ، أو مرفق ذي مصلحة عامة ،وهذا بإحداث قانوني أساسيين .

أولا: القانون الأساسي العام 1978

لقد صدر هذا النص في ظل مرحلة من التباين بين قطاع الوظيفة العامة والقطاع الاقتصادي وحاول وضع الأسس والقواعد العامة التي يقوم عليها عالم الشغل بهدف توحيد أهم معالم وأبعاد النظام القانوني الذي يحكم جميع العاملين بغض النظر عن القطاع الذي ينتمون اليه، وهذا ما يفهم صراحة من تسمية هذا القانون "القانون الأساسي العام للعامل"[1]. ومن المادة الأولى منه والتي حددت مجال تطبيقه بشكل واسع وشامل بقولها "يحدد هذا القانون حقوق العامل والواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق مهما كان القطاع الذي ينتمي اليه...". وبالرغم من مسعاه التوحيدي فان القوانين الأساسية النموذجية المطبقة على مختلف قطاعات النشاط لم تتخلص من النظرة التقليدية القائمة أساسا على التمييز بين قطاع الوظيفة العامة والقطاع العام الاقتصادي.[2] وهو ما أبقى على العديد من مظاهر الاختلاف والتباين بين العاملين في القطاع العام مما نجم عنه اضطرابات عديدة في مجال العمل. وما عزز مثل هذا التباين أن قواعد هذا القانون لم تشر صراحة إلى إلغاء ما سبقها من أوامر ومراسيم صدرت لتخص قطاع الوظيف العمومي دون سواه.

ثانيا: القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة 1985

أبرز ما جاء به هذا المرسوم المذكور هو محاولته وضع تصنيف موحد في عالم الشغل يسري على أغلب القطاعات. غير أنه وبعد صدور هذا المرسوم ظلت المؤسسات الاقتصادية تعيش وضعا ونظاما متميزا خاصة في مجال الأجور وذلك بسبب خضوع علاقة العمل في هذا

[1] أمين بوسماح، المرجع السابق، ص، 53.

[2] بيوض انعام، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية،1982، عدد1، ص 214.

القطاع إلى الاتفاقيات الجماعية للعمل. وبذلك عانت المرافق الاقتصادية وضعا غير ثابت قابل للتعديل في ضوء مطالب الاتحادات النقابية وادارة العمل. وهو ما لا نجده في علاقات العمل في القطاع الإداري التي تتسم عادة بالجمود وصعوبة التغيير (صعوبة التعديل). ومن هنا لم يستطع القانون الأساسي النموذجي بدوره القضاء على ظاهرة الازدواجية في عام الشغل حيث ظل التباين واضح بين القطاعين.

ومن هذا العرض التاريخي نستنتج أن المشرع الجزائري أخضع كل من المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية لنظام خاص. وإذا كانت الوحدة بين القطاعين هدف المشرع من خلال سن بعض النصوص، الا أنها لم تتجسد في الواقع العملي فاستمر التمييز بين القطاعين واضحا. [1]

المطلب الثالث: الإصلاحات التي عرفها المرفق العام في الجزائر

ورغم تغير الإطار القانوني المؤسساتي والسياسي الذي اندرجت فيه الإصلاحات وقت الشروع فيها سنة 1980، وفترة تنشيطها (1987-1988) فإنها وبغض النظر عن تنوعها وتباينها تتلخص في ثلاثة أبعاد رئيسية هي مكافحة البيروقراطية، تحديث المرافق العامة تعزيز فعالية النشاط الإداري ، فإن مظاهر البيروقراطية تكمن عادة في تعقد الإجراءات وثقل2 الإجراءات القانونية فاتخذت السلطات المتوالية التي تكفلت بوضع ترتيبات عامة وترتيبات خاصة

أولا: التدابير العامة

بغية تقريب الإدارة من المواطن فقد نص المنشور رقم 09الصادر عن وزارة الداخلية والمجموعات المحلية في الفاتح من أكتوبر 1985 فقد نصت على اتخاذ عدة تدابير بسيطة والتي منها تبسيط الإجراءات القانونية وفي هذا الإطار ركزت كتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري عملها على هذين المستويين لتبسيط الأليات .وفي المرحلة الأولى اقتصرت التعليمة الصادرة في ثاني من شهر مارس 1982 على التدابير البسيطة والتي لا تتطلب صيغتها والمصادقة عليها اجالا طويلة ولقد اتخذت الإدارات التي لها علاقة كثيفة مع الجمهور (البريد الضمان الاجتماعي ، المستشفيات البلديات ن الولاية والدائرة ، شركة الغاز إلخ ..) فهذه السلسلة

[1] بيوض انعام، المرجع، ص 215.

[2] أمين بوسماح ، المرجع السابق ،ص59.

من التدابير الرامية إلى تحسين خدماتها وعلاقتها مع الجمهور واسترجاع صورتها الممتازة التي شوهت شيئا ما وتهدف هذه الإصلاحات والتدابير على توحيد وتبسيط الملفات للحصول على الوثائق الإدارية وإرساء القواعد الإجرائية، وتقليص مهلة تسليم بعض الوثائق الإدارية.

ثانيا: التدابير الخاصة

عكفت الحكومة من جديد وبصفة كلية على دراسة هذا الملف أثناء اجتماعها في الخامس والعشرين نوفمبر 1978 مستعملة الطريقة التقليدية الكثيرة التشابه بتلك التي انتهجتها اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بدراسة الاستمارة المتعلقة البيروقراطية من طرف مصالح الرئاسة بعد النقاش الشعبي حول الميثاق الوطني سنة 1976، فإن التدابير التي اقرها مجلس الوزراء ء قد خصت في أن واحد الأساليب والإجراءات الإدارية فالنصوص والهياكل ثم العنصر البشري غير انها تندرج في إشكالية جديدة شيئا ما ، فهي بمثابة وجه من أوجه الإصلاحات العميقة لهياكل الدولة ، كما أنها تهدف على تدعيم مفهوم دولة القانون كما تهدف أيضا إلى رفع الستار عن الإدارات وإدخال الشفافية في سيرها وفي نفس السياق تم اتخاذ تدابير فورية من اجل التخفيف من عبئ الملفات الإدارية مع تقليص مهلة ودراسة الوثائق الإدارية لا تتطلب أي تحقيق ينص عليه القانون حيث تحسن الوضع بصفة ملحوظة كما اتخذت في نفس الوقت قصيرة المدى تشمل خمسة إجراءات مهمة منها تعيين وسيط وطني تابع لوزارة الداخلية ثم تم العدول عنه إثر التعديلات التي طرأت على الحكومة بعد أول مراجعة للدستور في 1988/11/03 [1] ثم تم إحداث وسيط محلي يمارس مهامه تحت سلطة الوالي الذي يعينه بقرار منه وتعتبر مهمة الوسيط إنشاء هيئة جديدة ضمن هيئات الولاية ،كما يستفيد لزوما مساعدة مصالح الولاية حيث يتكفل بانشغالات المواطنين الواقعية ، أن يدافع عن حقوقهم ويحافظ عليها لتفادي كل ضياع للوقت قد يعرقل السير الحسن للاقتصاد الوطني واجتناب الإجراءات الطويلة والمكلفة لدى الهيئات القضائية المختصة واللجوء إلى تدخل الوسطاء ويقترح على الوالي كل ما من شأنه أن يحل المشاكل المطروحة عليه ويبلغ المواطن بالنتائج المحصل عليها .

ومواصلة لجملة هذه الإصلاحات فلقد شهد الجزائر مرافقها العمومية تطورا كبيرا وإصلاحات مهمة؛ وذلك من أجل المحافظة على التماسك الاجتماعي والتطور الاقتصادي والصراع ضد

[1] أمين بوسماح، المرجع السابق، ص96.

التهميش، فقد شكلت جملة الإصلاحات الشريان الرئيسي في بعث الحياة للمرافق العمومية ومنها إنشاء مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري وهذا في إطار تنظيم المركزي لوزارة الداخلية سنة1966 ثم تحولت إلى مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري والعلاقات العامة وبعدها تم إنشاء مديرية عامة للتكوين والتعاون والإصلاح الإداري غير أن هذا الأليات لم تعمر طويلا نظرا لبروز مظاهر البيروقراطية بحدة مما عجل بإحداث كتابة الدولة المكلفة بالوظيف العمومي والإصلاح الإداري لدى الوزير الأول في سنة 1982 حيث تم إنشاء لجنة وطنية للإصلاح الإداري لدى مصالح هذه الأخيرة وفي فترة وجيزة من سنة 1984تم إلغاء هذه الأليات لتحل محلها محافظة الإصلاح والتجديد الإداري، بدل كتابة الدولة للوظيف العمومي.

ولقد تبعت هذه الإصلاحات في إنشاء هياكل وأليات أخرى وفي سنة 2013 تم إحداث وزارة لدى الوزير الأول مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية والإصلاح الإداري وبموجب المرسوم 13-381 [1]أعطيت لهذه الوزارة الصلاحيات الكاملة لإصلاح وتحسين الخدمة العمومية.

المبحث الثالث: تطوير فعالية النشاط الإداري بالجزائر

لقد ازداد عدد المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري في كل ميادين النشاط وخاصة في التربية والتعليم والمصالح الخاصة بالحالة المدنية، وهي خاضعة للوصاية سواء فيما يخص تخطيط نشاطها أو طريقة تسيير الوسائل الممنوحة لها عن طريق التشريع والتنظيم المتعلق بها وقصد تبيان مدى نجاعة الإجراءات المتخذة في هذا الإطار ، فقد تناولنا في المبحث هذا ثلاثة مطالب منها اخلاقيات المرفق العام في المطلب الأول أما بالنسبة حق الاطلاع على الوثائق الإدارية فقد تطرقنا له في المطلب الثاني ، زيادة على حق التقاضي الإداري في المطلب الثالث

المطلب الأول: أخلاقيات المرفق العام

لا يعني مفهوم المرفق العام كما أبرزه العميد DUGUIT تقديم خدمات وغير مادية فقط للمرتفقين بل وحتى روح الدولة والمرفق العام بالنسبة للأعوان العموميين وفي نفس الوقت الحس المدني (sens civique)بالنسبة للمواطنين وروح المرفق العام هذه رفعها عميد BORDEAUXإلى

[1] الجريدة الرسمة ا عدد59 المؤرخ في 2013/11/19ص7

مستوى الخلاق وأخذت روح الدولة وروح المسؤولية التي كانت عالية غداة الاستقلال عند كبار الموظفين تضعف في الحقبة الفارطة ولوحظت بعض الانحرافات ليس فقط في المصالح الإدارية بل حتى المرافق العامة الاقتصادية وتمثل رد فعل مجلس المحاسبة في إدانة الموظفين المتهمين ،كما كان حكم المحكمة الجزائية صارما عندما أبلغت بذلك حيث ركز الخطاب الرسمي لرئيس الجمعية ميثاق وطني لسنة 1976ولسنة 1986 على مكانة ودور الإطارات في بناء جهاز الدولة[1]. وما يجب ان يتحلوا به من روح أخلاقية ومدنية. كما جاء المرسوم المؤرخ في 1988/07/07 الذي جاء في نصه ما يلي: على أعوان العموميين مهما كانت رتبهم وهو حماية الحريات وحقوق الأفراد المعترف بها للمواطن في الدستور والتشريع الجاري به العمل ومن الملاحظ أن اخلاقيات المرفق العام تتأثر سلبا فأكثر عند الأعوان المساعدين الهروب أمام المسؤولية ، تجاوزات مختلفة سوء استقبال الجمهور ،مما أدى على سوء تسيير المرافق العامة وقلة الاعتبار التي تتميز به وأدى هذا التقهقر بالمشرع إلى التذكير بأخلاقيات المهنة .

ومن أجل الحد من هذه السلوكيات أخذت الدولة على عاتقها عدة تدابير تهدف على إعادة بعث نشاط الإدارة بأبجديات جديدة تكمن في إرساء قواعد مهنية حسب ما جاء في المرسوم الرابع يوليو 1988 ليحدد بصفة دقيقة واجبات المواطن باحترام سلطة الإدارة.

المطلب الثاني: حق الاطلاع على الوثائق الإدارية

بعدما كان الاطلاع على الوثائق الإدارية صعبا بسبب تعلقه بالسلطة العامة فإن الاطلاع على الوثائق الإدارية هي الميزة الرئيسية لمرسوم 1988/07/04[2] المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ، وباستثناء المعلومات المرتبة والتي تدخل تحت طي كتمان المهني فقد أبح ممكنا للمواطن أن يطلع على الوثائق والمعلومات الإدارية وحتى المحفوظات منها التي لا يجوز تبليغها لهم ، ويتم الاطلاع عن طريق المعاينة المجانية أو بواسطة تسليم نسخ يسدد تكاليفها الطالب شرط ألا يترتب أي ضرر عن هذا النسخ وألا يمس ببقاء الوثائق ، ومن جهة أخرى فإن كل قرار رفض لطلب الاطلاع يجب ان يبلغ للمعني بالأمر وان يكون معللا غير ان للقواعد السالفة الذكر قيودا عندما يتعلق الأمر بالحياة الخاصة للمواطنين أو وضعية الأشخاص، وبالفعل فإن

[1] بيوض انعام، نفس المرجع، ص 218

[2] بن يوسف شرفي، إصلاح الخدمة العمومية مذكرة نيل شهادة ماجستير 2015/2014 ص 79

الإدارة لا يسمح لها ان تقوم بمثل هذه العملية مالم ينص طبعا التنظيم على ذلك أو أذا كانت هناك موافقة للمعني .

لم يشر الأمر 67-24 المؤرخ في 08يناير 1967 والمتضمن قانون البلدية إلى مسالة إعلام المواطن ولا إمكانية الاطلاع على الوثائق الإدارية ما عدا فيما يتعلق بمسألة الطعن في شرعية المداولات البلدية وذلك بموجب المادة 105 وإن كانت هذه المادة غامضة نوعا ما، لكن يفهم على النقيض أن طلب إبطال مداولة من طرف شخص يفترض الاطلاع عليها لا، وبالتالي ماعدا هذه الحالة الشاذة يبقى هذا الأمكر بعيدا عن مسألة الاطلاع على الوثائق الإدارية[1] وكذلك مسألة إعلام المواطن.

وقد سار ميثاق الولاية والأمر المتضمن تنظيم الولاية الصادر في 1969 على نفس الاتجاه الذي سلكه الأمر المتضمن تنظيم البلدية. فالمرسوم 131/88 فقد خصه بنوع من التفصيل حيث أشار إلى إلزامية قيام الإدارة بجميع التدابير الممكنة قصد تمكين المواطنين من الاطلاع على التنظيمات التي تسطرها دون إهمال وسيلتي النشر والإعلام كما ألزم الإدارة بضرورة نشر التعليمات والمناشر والمذكرات والأراء وبالخصوص تلك التي تكون لها أهمية في علاقتها بالمواطن

أولا: إضفاء مبدأ الشفافية

أما بالنسبة لتجسيد شفافية الإدارة المتعلق بالقرار المؤرخ في 04 سبتمبر 1988[2] الذي يرمي إلى تسيير مراسلة المالح المحلية وعلاقتها بالمواطن والادرة عن وزارة الداخلية يذهب في هذا الاتجاه بحيث جاء بالأساس فليكرس ما جاء في المادة 116 منم المرسوم 131/88 وبصفة عامة أشار القرار وبموجب المادة الأولى منه انه وضمانا للشفافية فإنه يتضمن الرسائل التي ترسلها مصالح الولاية والبلدية إلى المواطنين عناصر التعريف بالموظف الذي يتولى دراسة ملفه ، وقد أضاف القرار مسألة جديدة وهي إلزام جميع الهيئات العمومية وبالإضافة إلى ما تحتويه الرسالة من عنوان ودمغة وتوقيع بالإضافة إلى عناصر أخرى مرتبطة به وبلقبه وبصفته .

أشارت المادة 03 من القرار على أنه وبغية تسهيل وصول الإدارة للمواطن فإنه بإمكان المصالح الولائية والبلدية أن تتفق مع المواطنين المعنيين على استعمال وسيلة الهاتف لبرمجة

[1] محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص94

[2] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، دار الريحانة لنشر والتوزيع الكتاب، الطبعة الأول، سنة 2000، ص163

الاستقبالات وإيراد المعلومات والبيانات التكميلية الخاصة بهم، وكذلك أية إفادات أخرى من شأنها أن تساعد على تسوية الملفات والرسائل المطروحة.

ثانيا: حق الاطلاع على المداولات

أما بالنسبة للمادة 22من نفس القانون فقد أعطت لكل شخص طبيعي الحق أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات الادرة عنه وأن يأخذ نسخا عنها ، حيث يبدو أن هذه المادة قد وسعت ممن لهم الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية وأصبحت بذلك أكثر عمومية بحيث حصرت المادة الأولى تطبيق أحكام المرسوم88-131 في العلاقات التي تكون بين المواطن والإدارة فقط ، في حين تِكد المادة 10 من نفس المرسوم على أن حق الاطلاع على الوثائق الإدارية يكون للمواطنين فقط ، على عكس قانون البلدية الذي وسع من هذا المفهوم ليشمل هذا الحق الأشخاص الطبيعية والمعنوية في نفس الوقت بحيث تفادى النقد الذي وجه للقانون الفرنسي المؤرخ في 17جويلية 1978والمتعلق بحق الاطلاع على الوثائق الإدارية ، حيث لقي هذا الأخير معارضة شديدة حين كان ينص قبل تعديله على أن يكون هذا الحق لكل متعامل مع الإدارة ليشمل الأشخاص الطبيعية والمعنوية [1].

المطلب الثالث: حق التقاضي الإداري

بيمنا كان في سنة 1974 عدد مقر الولايات الجديدة (من 15 على 31 ولاية) يتطابق مع عدد المجالس القضائية (من 15إلى 31 مجلسا قضائيا) فإن الأمر يختلف إثر التقسيم الإقليمي لسنة 1984 فلم يترتب عنه إنشاء مجالس قضائية جديدة وذلك لأسباب مالية أساسا ، فابحت مظم المجالس القضائية مجالس ما بين الولايات أو مجالس جهوية ن ثم انجر عنه إنشاء محاكم جديدة وفتح ملحقات وأقسام (فروع) في المحاكم ، وأخيرا تعزيز القضاء الإداري ، وهذه المرحلة وهذه هي النقطة الجوهرية والتي تهمنا بصفة خاصة طبقا لأحكام قانون الإجراءات الإدارية المدنية المعدل فغن المجالس القضائية للجزائر وهران وقسنطينة هي وحدها التي توجد بها غرفة إداريةّ ات صلاحيات جهوية على أن هذا الإجراء المؤقت امتد من 1966إلى غاية 1986 [2]ثم نظرا لتزايد التنظيم الإقليمي الجديد حولت سنة 1986 لسبعة عشر مجلسا قضائيا إضافيا، صالحية

[1] بن يوسف شرفي ، المرجع السابق ،ص80

[2] المرسوم التنفيذي، رقم 90-139 ، المؤرخ 19ماي 1990 ، المحدد يحدد قائمة المجالس القضائية واختصاصها الإقليمي .ص1807

البث في المسائل الإدارية وذلك بإنشاء غرفة مختصة في هذا النوع من المنازعات وبهذا أصبح عشرون مجلسا من ضمن الواحد والثلاثين يختص بالقضاء الإداري. وتختص هذه الأخيرة بالمنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة والولاية والبلدية أو مؤسسة عامة ذات طابع إداري والرامية إلى تعويض عن الضرر (المادة 7الفقرة الثانية) وتم تخفيف إجراءات دعوى تجاوز السلطة .وبينما يبقى القانون الإجرائي القديم ساري المفعول فيما يخص المحكمة العليا (التظلم الإداري المسبق – المادة (275) .تبسط الإجراءات المتعلقة بالطعون بالبطلان على مستوى المجلس .فألغي إجراء التظلم الإداري المسبق كما أصبح إجباريا أن ترفق عرضة الإلغاء الإداري بالقرار المطعون فيه .وعوض التظلم الإداري المسبق على مستوى المجاس بمحاولة الصلح يقوم بها القاضي –المقرر بين المدعي وصاحب القرار المطعون فيه وذلك في أجل ثلاثة أشهر .وإن تم التوفيق بين الطرفين تصدر الغرفة الإدارية قرارا بتسجيل الاتفاق بينهما .ويخضع هذا القرار لإجراءات التنفيذ المعمول بها ·

ويحتل مفهوم المرفق العام الصدارة فيما تركه النظام الإداري الفرنسي والتشريع الاستعماري، إلا أنه سرعان ما تعارض مع النظام الجديد القانوني والسياسي، وهذه الظاهرة ليست خاصة بالجزائر وقد عرفتها كل الدول الحديثة العهد بالاستقلال فقد تبنت الدولة الجزائرية في نشأتها الإيديولوجية الخيار الاشتراكية. واختارت الإدارة العمومية الجزائرية عندما حلت محل الإدارة الاستعمارية أن تجسد على ارض الواقع كل العناصر التي تميز هذه الأخيرة. ومفهوم الإدارة الاستعمارية يعني أن تطور ما للمرفق العام فرض على الجزائر غير أن المنظور التقليدي للقانون الإداري الفرنسي لم يبقى معمول به في الجزائر،

وفي إطار الدفع بسياسة إعادة الاعتبار بالمرفق العام شكل محطة هامة في الخطاب السياسي الرسمي مما ساعد على إنعاش المفاهيم القديمة كامتياز للمرفق العام، وماهده السياسة إلا وجه من أوجه الإصلاح الإداري وإصلاح الدولة والقانون ورغم هذه النقائص بقي المرفق العام فائدة بينة وذلك بفضل قاعدته الثقافية والتقنية.

وقد شكل المرفق العام في الجزائر شكلا للأشخاص الاعتبارية الإدارية القائمة على الترتيب عمودي (الدولة، الولاية البلدية، المؤسسة العام ذات الطابع الإداري) والسلطة العامة.

يعتبر الإصلاح هدف مشروع تسعى إلى تحقيقه كل الدول، ومنها كل المؤسسات بغض النظر عن النشاط الذي تمارسه ومن بين أنواع الإصلاح، نجد الإصلاح الإداري الذي يعتبر من بين اهتمامات كل الحكومات في هذا العالم الذي تستمر تعقيدات الحياة فيه يوم بعد بفعل المتطلبات اليومية والمتسارعة للأشخاص.

إن تحقيق الأهداف وبلوغ المرامي في تحسين الخدمات تواجهه عدة تحديات، لاسيما تحسين أداء المرفق العام و، وفي الوقت الحاضر أصبح الإصلاح الإداري من بين اهم الانشغالات التي تسعى إليها الجزائر من أجل بلوغ المستوى العالمي في جودة الخدمة العمومية، فالهياكل والنصوص القانونية المتمثلة في الإجراءات التي اعتمدها الحكومة في مختلف مخططاتها البرامجية الهادفة على تحقيق قفزة نوعية في مجال الإصلاح الإداري.

المبحث الأول: تشخيص الخدمة العمومية والمرفق العام

إن واقع الخدمة العمومية والمرفق العام ومسألة إصلاحه يرتبط بعدة تحديات، تصدرها بالدرجة الأولى تحسين علاقة المرفق العمومي بالمرتفقين ، كما يرتبط من جهة أخرى بالتحديات الكبرى للإدارة الجزائري ضمن الألفية جديدة وهي التحديات التي تهدف إلى بلوغ أهداف تنموية في شتى المجالات وسنتناول في هذا المبحث عن واقع الخدمة العمومية والتحديات التي تواجها في المطلب الأول ونتناول كذلك تشخيص واقع المرفق العام والإكراهات التي يعيشها في المطلب الثاني وكذلك التطرق إلى بروز مظاهر البيروقراطية وفي المطلب الثالث معوقات نشاط المرفق العام بالجزائر[1].

المطلب الأول: واقع نشاط المرفق العام والخدمة العمومية.

يتميز الواقع الحالي للخدمة العمومية بنوع من الإنتاجية البطيئة للخدمات حيث أنه ورغم الاستمرار في دفعه إلى مستويات أعلى مازالت بعض الخدمات العمومية تسير بأسلوب تقليدي كلاسيكي، رغم المحاولات العديدة والمتكررة لإصلاحها، غير أن موضوع إصلاح المرفق العام يرتبط دائما بموضوع إصلاح الدولة، ولا يقتصر الإشكال المطروح هنا على مجرد جوانب تتعلق بالأداء فقط بل يمس حتى الإطار التنظيمي للمرفق العمومي، والذي يتميز بمعالجة قانونية لا تساعد هذا الأخير على نهوض بالخدمات التي يقدمها.

وعن تشخيص النقائص التي جعلت من المرفق العمومي يقع تحت أزمة التواصل من خلال الصعوبات التي تعرقل تحسين علاقة الإدارة بالمواطن والتي هي بالأساس اختلالات تعتري الإدارة الجزائرية ككل، ومن ناحية اخرى يظهر لنا أن مسألة إصلاح الخدمة العمومية حقيقة وإن كانت تستهدف بالدرجة الأولى إصلاح المرفق العام وتقديم خدمة عمومية تليق بالمواطن فإن الإطار العام الذي تندرج فيه هو الذي يزيد من حدة واهمية هذا الإصلاح ذلك أنها تندرج ضمن إصلاح الدولة[2] .

إن محاولة تحليل الأزمة التي يعاني منها المرفق العام في الجزائر من خلال النقائص والعيوب التي يعاني منها فالواقع الراهن رغم إدخال بعض التعديلات على أبجديات إدارته إلا

[1] المنشور الوزاري، الصادرعن وزارة الداخلية، 2012/11/14، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية

[2] بن يوسف شرفي، إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر 1، 2015/2014 ص25

انه مازال المرفق العام يعيش أزمة مما يستوجب إعادة النظر في السياسات المتبعة في تسيير.

لقد شكل المنشور الوزاري الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 2012 إحدى اهم المساهمات التي قامت بها وزارة الداخلية في تشخيص عيوب المرفق العمومي الإداري، حيث انه وبفضل التجربة التي تتوفر عليها هذه الأخيرة وتقاليدها العتيقة في ميدان الإصلاح الإداري استطلاعات ان تلعب دورا هاما وذلك بتوسع ميدان اختصاصها إلى مجالات مرتبطة بها فقد تمحور المنشور الوزاري المذكور حول مسألتين أساسيتين حيث حاول أولا إعطاء تشخيص وتحديد النقائص المسجلة على مستوى هذه المرافق كالتالي :

أولا: تسجيل نقائص فيما يخص استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم

حيث أشارت وزارة الداخلية بدون لبس ولا تحفظ إلى العادات السلبية التي تسود نشاط المرافق العمومية الإدارية ، وخلصت على مجموعة من النقاط منها ان بعض المسؤولين المحليين لا يقومون باستقبال المواطنين ، وفي حالات أخرى يقوم هؤلاء بتكليف بعض المرؤوسين لاستقبال المواطنين والذين غالبا ما يفتقدون للمؤهلات والقدرات التي تسمح لهم باستقبال وبالمعالجة الملائمة لطالبات المترفقين والتكفل الصحيح بانشغالاتهم ، ومن جهة أخرى أكد التقرير على عدم توفر الظروف المناسبة لاستقبال وأكثر من ذلك يسجل ان بعض المسؤولين يميلون إلى تخصيص ردود سلبية الأمر الذي لا يساهم بتاتا في تعزيز علاقة الثقة ين المواطن والإدارة[1] .

ثانيا: تسجيل نقص في التوجيه، الاتصال وإعلام المواطن

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

- الشروط التنظيمية للاستفادة من بعض الخدمات واستحقاقها.
- الإجراءات الواجب إتباعها لإعداد الملفات الإدارية
- أجال معالجة الطلبات.

[1] المنشور الوزاري، المرجع السابق

كما حمل التقرير من جانب اخر نقص الوسائل وإشارة لتوجيه المواطن على مستوى بعض الهيئات ، وأحيانا وجود وسائل قديمة لم تعد صالحة وتحتاج لإعادة التحيين والضبط ضف إلى ذلك كله غياب اتصال فعال يثمن مجهود الإدارة فيما يخص خدمات المرفق العمومي التي يقدمها مع تكليف أعوان غير مؤهلين مهمتهم [1]هي الوقاية والأمن والصيانة باستقبال المواطنين ما من شأنه أن يضر بمصداقية الإدارة .

ومن جانب أخر أكدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على أن العديد من شكاوى المواطنين لا تحظى بالعناية اللازمة فيكون ذلك دون فعالية بسبب ضعف مستوى التنسيق والمتابعة في التكفل بها، ما يزيد الظاهرة السلبية أكثر جسامة هو عدم تخصيص المواطن الإجابة اللازمة على مطالبه واستفساراته او الحصول في أحسن الأحوال على إجابات سطحية لتتناسب وتطلعاته.

المطلب الثاني: بروز مظاهر البيروقراطية

إن جهاز الدولة على مختلف مستوياته معرض لداء البيروقراطية، ويمكن أن يكون بدوره مصدرا لعرقلة حسن سير المؤسسات العمومية والنشاط الاقتصادي، وتتصف البيروقراطية داخل الدولة بتعدد الإجراءات والتنظيمات التي تتصف أحيانا بالسطحية والعجز عن تقديم حل للمشاكل التي يفترض فيها ان تسويها وتنتهي غالبا على تناقض بعضها البعض لتشكل تدخلات معقدة تحير المسيرين وتدخل التصورات السلبية على المواطنين.

إن الإدارة الجزائرية لا تعتبر استثناء هنا، فهي تعاني من خلال احتجاجات المواطنين المتكررة نتيجة سوء الاستقبال والتوجيه بالإضافة على رداءة الخدمات العمومية المقدمة للمرتقين وضياع الوقت، كثرة الوثائق الإدارية البطء في العمل الإداري.2

وبالنظر للنتائج المتعاقبة لظاهرة البيروقراطية، بكونها تحجز لصالحها مقاصد التطور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، ومن ثمة الانحراف المتمثل في تجديد موقف الدولة والمجتمع وتصرفهما اعتبارا لهذا الواقع المفروض باتخاذ عدة تدابير منها:

[1] بن يوسف شرفي، المرجع السابق، ص، 117

[2] نادية ظريفي، المرفق العام والتحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1 ،1977 ص 38

أولا: العمل على استعادة ثقة المواطن

لقد شكلت هذه الظاهرة نقطة مهمة في تحول السلطات العمومية نحو الرفع من نوعية الخدمات وتعزيز ثقتها بالمواطن ، حيث أنه في إطار الشروع في عملية الإصلاح صدرت بتاريخ 20أكتوبر 2013 تعليمة وزارية تحت عنوان إصلاح [1]الخدمة العمومية ، ومما جاء في إحدى فقراتها ...عزم الحكومة على الشروع في إصلاح الخدمة العمومية في بلادنا بغرض استعادة الثقة بين المواطن والدولة وتعزيزها وكان قبل هذا صدر منشور وزاري من طرف وزارة الداخلية بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية حيث شكل اعتراف السلطات العمومية على فشل المرافق العمومية في تقديم خدمة عمومية راقية ناجعة تليق بتطلعات المواطن وبالتالي فشل الإصلاحات السابقة بجميع جوانبها وخاصة الجانب القانوني منها لذلك شكل محور الإصلاح نقطة جوهرية في مخططاتها العملية منها المحور المتعلق بترقية الخدمة العمومية على تحسين نوعية الحوكمة واجتثاث جذور البيروقراطية والفساد .

ثانيا: ظاهرة المحاباة والمحسوبية

ويتعزز هذا الموقف في كون أن ترجمة سياسة الحكومة إلى أعمال ونتائج ملموسة وإعطاء معنى حقيقي للصالح العمومي وتلبية حاجيات ورغبات المواطنين، تعني أن الإدارة هي الركيزة الأساسية التي تربط بين الشعب وبين قيادته، فالمرفق العمومي هنا هو الذي سيبعث النشاط والحيوية في الجهاز الحكومي وهوا لذي سيخلق الولاء للدولة والتعلق بها.

وتحت عنوان "محاربة مظاهر البيروقراطية والمحسوبية " أكد المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية 2012/11/14 أن تفشي هذه المظاهر يقتضي محاربة دائمة للقضاء على مختلف إشكال المحاباة والمحسوبية، وعلى هذا الأساس أكد المرسوم من جديد على ضرورة العمل بمنطق التسهيل على المواطن والمرافقة والتخفيف على غاية القضاء على هذه الظاهرة

كما شكلت تعليمة الوزير الأول المؤرخة في 22سبتمبر 2013 التي أكد من خلالها على ان انشغالات المواطنين متعددة وعاجلة ، وحسب التعليمة فإنه ينتظر من السلطات العمومية

[1] بن يوسف شرفي، المرجع السابق، ص118

التكفل بها الفوري والدائم من خلال انتهاج مسعى عصري وناجع وشفاف ، ومن خلال نبذ السلوكيات السلبية والقضاء على النقاط السوداء التي تعتبر مصدر ارتياب للمواطنين إزاء الدولة .وفي هذا الصدد اتخذت تدابير استعجالية ،بحسب التعليمة الوزارية رقم 82 المؤرخة في 12نوفمبر 2013[1] والصادرة عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية والمتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية فإنه تشكل هذه التدابير الاستعجالية والمشتركة بين كافة القطاعات بالنسبة للمواطنين إشارات قوية لغدارة الحكومة لتحديث المرفق العمومي والتغيير النوعي في كيفيات تنظيمه وسيره وأكدت نفس التعليمة على أنه تتمحور التدابير حول عمليات استراتيجية رئيسية منها على وجه الخصوص :

- تحسين استقبال المواطنين
- تبسيط الإجراءات الإدارية
- التكفل بشكاوى المواطنين

فقد شكلت هذه التدابير جوهر أساسي في محاربة البيروقراطية وجعل المرفق العامة عامل مشترك بين المرتفقين والعاملين بالمرفق العمومي فالغرض من التطرق التعليمة والمنشور الوزاريين هو محاولة معرفة طريقة المعالجة القانونية لمكافحة البيروقراطية[2].

المطلب الثالث: معوقات نشاط المرفق العام بالجزائر

إن البحث عن جودة الخدمة العمومية يفترض معرفة المعوقات التي تعترض إصلاحها، حيث يستهدف الإصلاح الإداري للمرفق العام أو ما يعرف بإصلاح الخدمة العمومية بالدرجة الأولى القضاء الاختلالات التي تعاني منها هذه المرافق، لكنه في المقابل يوجد عوائق تحول دون الوصول لمرافق عمومية فعالة ترقى إلى خدمة عمومية للمستوى المطلوب الذي تفرصه التحولات الجديدة والانفتاح الذي تعرفه الجزائر.

يمثل عدم الاستقرار الحكومات والذي يترجم بكثرة التغيرات على مستوى قيادة الإصلاح، أحد اهم المعوقات إصلاح المرافق العمومية، حيث أن لكل حكومة تصورها الخاص لهذا

[1] التعليمة رقم 82 الصادرة عن الوزير الأول المتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، الصادرة ،22بسبتمبر 2013

[2] بن يوسف شرفي ، المرجع السابق ص 118

الإصلاح، خاصة إعطاء مكاسب سريعة تؤثر في الجماهير دون التفكير في وضع مخطط قادر على تلبية الحاجيات الحالية والمستقبلية ولعل أهم العوائق التي فرضت نفسها هي:

العوائق المتعلقة بالهيئات الإدارية التي تقاوم الإصلاح بسبب عدم الاقتناع بخطط الإصلاح وبذلك عدم التجاوب معها، وكون مسؤوليها يعتبرون الإصلاح يعبر عن عدم فعاليتهم ويمس بمصالحهم، وبالتالي هم يسعون إلى عدم تطبيقه ومحاربة .[1]العوائق المتعلقة بالتحول الذي تعرفه الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وحتى الإيديولوجية أدى إلى تغير مفهوم المصلحة العامة وهذا ما يزيد من أهمية هذا الإصلاح ويضاف إلى ذلك العوائق المرتبطة بالمجتمع المدني، والذي يكون تخوفه الأساسي هو من أثار هذا الإصلاح ن خاصة فيما يتعلق بتخفيض مناصب العمل والذي سيؤدي حتما إلى زيادة نسبة البطالة ومنه سيتأثر المرفق العام بتقليص تعداد المورد البشري العامل بالمرفق.

العوائق المتعلق بصعوبة التكيف مع المستجدات الراهنة والمتعلقة بالتطور التكنولوجي الذي تعيشه الدول المتطورة والتي هي في تسارع مستمر وتطور دائم مما يجل المرفق العام بالجزائر رهينة لتوجهات سياسية غير قادرة على جعله من مواكبة هذه التحولات.

المبحث الثاني: ترشيد تسيير المرافق العمومية

إن الهدف الأساسي من الإصلاحات هو ترشيد تسيير المرافق العمومية وتقديم خدمات متميزة، والتي تعتبر الهدف الرئيسي المتوخى من هذا الإصلاح في حين اتخذت عدة إجراءات كما سيتم التطرق إلها في هذا المبحث المتكون من ثلاثة مطالب منها المطلب الأول تقريب الإدارة من المواطن كما تناولنا في الطلب الثاني تبسيط الإجراءات الإدارية وكذا في المطلب الثالث مكانة استقبال وإعلام المرتفقين في النصوص القانونية

المطلب الأول: تقريب الإدارة من المواطن.

يعتبر تقريب المواطن من الإدارة من المبادئ الأساسية والمفاهيم التي عرفت تداول كثيرا ورافقت معظم الخطابات الإصلاحية المتعلقة بالإدارة الجزائرية. فنجاح الإدارة وتميزها مرتبط

[1] قاسم ميلود علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، د.س.ق العدد 5 جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2011 ص 41

ليس فقط بتحقيق أهدافها الخاصة وإنما في محيطها وتفاعلها معه، وبمدى قدرتها على تحقيق تواصل فعال مع المواطن، ويستمد هذا التواصل بين الإدارة والمواطن من اهميته في كونه يعتبر عنصرا ومؤشرا مهما على مدى دمقرطة المرفق العمومي وخدمته للمرفق بكفاءته وفعاليته، باعتباره أساس وغاية إنشاء المرفق.

رغم الاهتمام القانوني المميز كما سلف ذكره فإن تقريب الخدمة العمومية من المواطن لم تحظى بالاهتمام اللازم، ففي الوقت الذي راعت فيه الكثير من الدول مسألة تقريب الخدمة العمومية من المواطن بهدف تبسيط الحياة الإدارية، وتخفيف العبء على مواطنيها من حيث الجهد الوقت والمال لازال المواطن الجزائري يعاني من مسألة تناثر المصالح التي يسعى إليها لقضاء الخدمة بإنتهاج عدة أساليب منها :

أ) اللامركزية في اتخاذ القرارات

ورغم المجهودات المبذولة التي قامت بها الدولة الجزائرية في تدعيم سياسة انفتاح الإدارة على محيطها الداخلي والخارجي لتجاوز أزمة التواصل التي تتخبط فيها المرافق العمومية وتقريبها من المواطن أكثر فأكثر ، ويبقى تأثير هذه الإجراءات محدود نظرا للطبيعة البنيوية من جهة والآليات التدبيرية ذات الطابع البيروقراطي والمركزية المفرطة هذه الاخيرة التي كانت تشكل في السابق ضرورة أساسية وحصانة لوحدة الدولة واستمراريتها فإنه لم يبقى لبقائها أي مبرر اليوم ، ولم تعد تستجيب لحاجيات المواطن ، ذلك أن انتشار المركزية المفرطة في المرافق العامة يؤدي إلى فقدانها مصداقيتها مما يؤدي إلى تفاوت يدفع إلى انفصال بين المواطن والإدارة ، وذلك نتيجة نقص المعلومات متخذي القرار على المستوى المركزي ، هذه المعلومات غالبا ما تكون بعيدة عن الحقيقة ولا تعطي نظرة كاملة عن واقع الأفراد وقد تبرز المركزية في شكل تجمع لسلطة اتخاذ القرار بين وزارات أو على المستوى الداخلي لكل وزارة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية[1] .

إن تركيز اكبر عدد من الخدمات العمومية في مكان واحد أو في مواقع متقاربة مسالة تفتقدها السياسات العمومية المعتمدة ، لتقريبها من المواطن بالرغم من دورها وأهميتها البارزتين

[1] قاسم ميلود نفس المرجع السابق ص 45

في تبسيط الحياة الإدارية ، ما يدعو للتفكير وبكل جدية بمثل هذه المسائل على نحو يتم تجسيدها على مستوى منطقة نموذجية معينة ثم يتم تعميمها على المستوى باقي المناطق [1]

ترتبط مسالة تقريب الخدمة بمسالة لا تقل أهمية ضبط أجال إسداء الخدمات العمومية ، حيث أشار المرسوم 131/88 المنظم للعلاقات الإدارة بالمواطن بصريح العبارة لهذه المسألة ، وذلك بموج المادة 23منه وكذلك المادة 25 حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 23 على أنه في جميع الحالات ينبغي أن تتخذ تدابير تعجل في كل مرة ملف أو طلب في اقرب الآجال الممكنة وفي احسن مدة تحافظ على صلاحيات الوثيقة التي يقدمها الطالب أو المرتفق ، وتصيف المادة 25 على انته يجب أن تسلم فورا جميع الأوراق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجالا قانونيا قبل يوم كامل من انقضاء الآجال المقررة لها، وفي حالة رفض تسليم الوثيقة فيجب ان يبلغ الرد معللا لطالبها خلال المهلة نفسها المنصوص عليها [2].

ب) إحترام أجال تقديم الخدمات

يعد إذا ضبط أجال معقولة لإسداء الخدمة العمومية من المحاور التي تعمل أيضا على تبسيط الحياة الإدارية فالتعجيل بالملفات الإدارية أو الطلبات والوثائق يمكن المواطن حتما من عدم التردد في كل مرة على المصلحة الإدارية المعنية بغرض قضاء لخدماته غير أن غالبا ما نجد المواطن يتذمر من نتيجة تردده المتواصل والمتكرر على المصلحة المعنية لطلب وثيقة رغم تحديد الآجال بيد أن في كل مرة تواجه الإدارة بالأعذار المختلف لتبرير تماطلها باحترام تلك الآجال، سيما وان المواطن لا يملك وسيلة أخرى.

إن إعادة بناء العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها اعتمادا على القيم ومبادئ جديدة للتكفل بترسيخ أسس الإدارة الخدومة والمواطنة والتهيؤ لا تتجاوز سلوك الانغلاق وتكريس القطبية الإدارية من أهم ركائز الإصلاح، ولعل اهم هذه الأسس يتجلى في ضرورة عقلنه عامل الزمن في المرفق العمومي، والذي أضحى في الوقت الراهن يكتسي أهمية بالغة في مباشرة ومعالجة شؤون المتعاملين مع المرفق العمومي، وهذه المسالة ترتبط بتبسيط الإجراءات الإدارية وبتقليص عدد الوثائق الإدارية كما سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: تبسيط الإجراءات الإداريـة

[1] محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص94

[2] التعليمة رقم 82المرجع السابق.

لقد حظي موضوع تبسيط الإجراءات الإدارية والشكليات الإدارية بعناية قانونية، حيث أن هناك العديد من المحاور الأساسية التي عالجتها مختلف الآليات القانونية للعمل على تخفيفها، حيث أنها شكلت وبحق هذه الخيرة محور اهتمام وانشغال بارزين نحو إرساء معالم لحياة مرفق عمومي أكثر بساطة.

لقد كان الهدف الأول من هذا الاهتمام القانوني وتحسين سيره ونجاعة المرفق العمومي الذي تقوم عليه حياة المواطن ، لأن الدولة في نظر المواطن أولا وقبل كل شيء هي مرافق عام الذي يوفر له يوميا الرخاء والطمأنينة والهدوء والأمن[1] في المقابل ما يجده المواطن من تعقيد الإجراءات الإدارية من جهة وبطؤها من ناحية اخرى بغية تحقيق مصالحه .ونظرا لأهمية تبسيط الحياة الإدارية في تحسين خدمة المواطن ، وبالتالي تغيير نظرته للمرفق العمومي السائد فقد شكلت العملية محور تركيز واهتمام شديدين في ظل ما عرف بمحاربة ظاهرة البيروقراطية كما تم ذكره سالفا .

وبالرغم من أهمية بحث مسالة الآثار التي تحققها عملية تخفيف الحياة الإدارية، غلا ان الأمر وبحسب ما يراه البعض لا يجب ان يقتصر على مجرد إلغاء الإجراءات غير الضرورية، او الاستمارات المتكررة، إذ من الضروري بمكان البحث أيضا عن أسباب التعقيد للحد من المساوئ والسلبيات التي قد تنجر عن مثل هذه الظاهرة .

وما يلاحظ كذلك بالإضافة على النقطة السابقة هو معالجة السلبية لثلاث محاور اساسية والتي يمكن أن تلعب دور أساسي في تحسين الخدمة العمومية وهي:

- إلغاء الوثائق الإدارة
- تفويض التوقيع والمصادقة
- مسالة الإحلال والحلول.

أولا: بالنسبة لإلغاء الوثائق الإدارية

[1] منشور وزاري، الصادر بتاريخ 1985/10/01، والمتعلق بتخفيف التدابير الإدارية.

ما يسجل هنا هو المعالجة غير كافية من الناحية القانونية، وإن كان المرسوم – 363/14[1] أشار على وجوب الإدارة على أن تكون الأوراق التي تطلب من المواطنين محدودة العدد وتقتصر على الوثائق اللازمة لدراسة الملف ، دون أن تطلب على أية حال وثائق لا يطلبها صراحة التنظيم الجاري به .

وتذهب بعض الآراء إلى أنه يفترض في الإدارة تسهيل الأمور على المواطن، وتظهر ضرورة إلغاء بعض الوثائق الإدارية من خلال تصريح وزير الداخلية السيد "الطيب بلعيز" حين أكد " أن الكثير من المستندات التي تطلب من المواطن لا جدوى منها ولا أساس لها معتبرا وجودها ليس غلا اجتهادا من الغدارة وفي الكثير من الأحيان لا تكون هذه الأخيرة منطقية في بعض أما تطلبه من الموطن ، مؤكدا هذا الأشكال مطروح بشكل مختلف ومن ولاية لأخرى ، حيث أنه تم مسح عدد كبير من الوثائق الإدارية والتي تهم المواطن وان 60 بالمائة من المستندات التي تطلبها الآن لا أساس لها من سند قانون لذا تم الأمر بإسقاطها وعدم العمل بها لما يشكله من داء بيروقراطي يصيب الإدارة والمرفق العام ."[2]

ثانيا: بالنسبة للتفويض التوقيع والمصادقة

يرتبط التفويض الإداري بمسألة العمل على التخفيف من المركزية الإدارية ويتم ذلك بتوسيع نطاق التفويض في الاختصاص مع تقرير مبدأ القيادة الجماعية لمنع فرض سلطة الرؤساء الإداريين وتشجيع المجالس الشعبية المحلية المنتخبة على الإسهام بدورها في محاربة البيروقراطية الهجينة، وإعادة النظر في التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية وطرق تسييرها.

أشارت المادة الأولى من الأمر المتعلق بالحالة المدنية20/70 أن ضابط الحالة المدنية هم رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه وفي الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفون على دائرة قنصلية ورؤساء المراكز القنصلية، وأعطت المادة الثانية منه لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته إمكانية التفويض على عون بلدية أخر أو عدة أعوان يكونون قائمين بوظائف دائمة وبالغين على الأقل 21 سنة، المهام التي يمارسها كضابط للحالة المدنية[3].

[1] المرسوم التنفيذي رقم 363/14 مؤرخ في 2014/12/15، المتعلق بإلغاء الأحكام المتعلقة بالتصديق طبق الأصل، ج.ر عدد72 ص11

[2] التعليمة رقم 43 الصادرة عن وزارة الداخلية المؤرخة في 17جويلية 1997 المتعلقة بالكيفيات التنفيذية لمتابعة تحسين المرافق العمومية.

[3] الأمر 20/70، المتضمن قانون الحالة المدنية، الجريدة الرسمية المؤرخ 1970/02/27، عدد 21 ص 857

غير أنه عمليا فإن يشكل عدم الاستعداد كبار الموظفين لتفويض جزء من مسؤولياتهم حتى لا تتناقض مكانتهم أمام مرؤوسيهم، ومحاولتهم الاستئثار بالسلطة في تصريف الأمور ميزة أساسية واهم مظاهر البيروقراطية، فالمجتمع الجزائري يعرف تحولات جوهرية وبالتالي فإن عملية إحداث إصلاح في هياكل التنظيم للجهاز الإداري المحلي عملية تفرضها طبيعة المرحلة التي تعيشها البلاد.

ثالثا: بالنسبة للإحلال والحلول إن الإدارة الجزائرية المتميزة بطابعها البيروقراطي الثقيل تلجأ في الكثير من الأحيان إلى بعض الإجراءات التي لا مبرر لها ، بحيث يجد المواطن نفسه نتيجة لتصرفات هذه الأخيرة مضطرا للاتصال عدة مرات في نفس اليوم ولنفس مقر الإدارة مما يتسبب في إضافة تكاليف مالية أخرى ، وتسهيلا للأمور هنا كانت سياسة إحلال وتقليصا للمتاعب التي يتلقاها المواطن ، في طلب بعض الوثائق من إدارات أخرى حلا إلزاميا ومقلصا لمتاعب المواطن ، أو تحويل ملف المعني إلى إدارة اخرى عندما لا يكون مكان إيداع الملف لا يدخل ضمن اختصاصاتها ، وهو ما ينص عليه المرسوم 363/14[1] أشار حيث نص على أنه إذا ما قدم لمصلحة أو هيئة طلب لا يدخل ضمن اختصاصها أمكنها قدر المستطاع أن تحول الطلب المذكور إلى المصلحة او الهيئة المعنية مع إشعار الطالب بذلك في الوقت ذاته .

غير أن أنه في الواقع كثيرا ما ترفض الإدارة تحويل ملف المواطن للجهة المختصة او على الأقل توجيه المواطن لذلك، وتشعر المواطن برفض طلبه لعدم الاختصاص من دون أن تبذل عناء البحث حتى الجهة المختصة وإحالته إليها لانعدام المعرفة والتطبيق العملي بالمرسوم، وانعدام ما يلزم الإدارة بعمل ذلك حينا مع إمكانية تحججها بكثرة الالتزامات حينا أخر.

المطلب الثالث: مكانة استقبال وإعلام المرتفقين في النصوص القانونية

[1] المرسوم التنفيذي رقم 363/14 مؤرخ في 2014/12/15، المتعلق بإلغاء الأحكام المتعلقة بالتصديق طبق الأصل ج.ر، عدد72 ص11

إن الحرص على استقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم وتطوير وظيفتي الإرشاد والإخبار استجابة لتطلعات المواطنين، أصبحت من الأسس الجوهرية في العلاقة مع المرتفقين بالمرفق العم في استقبال المواطن والاهتمام بانشغالاته، بل أصبح يشكل الحجر الأساسي داخل كل إدارة عمومية، وعنصر من عناصر التي تهتم بقضايا المواطنين وبمتابعتهم اليومية.

ومن جهة أخرى فإنه من الضروري تخليق هذا الجهاز بحكم اهتمامه باستقبال المواطنين والإنصات لمشاكلهم ومساعدتهم في حل قضاياهم على صعيد مختلف الإدارات العمومية ، وهنا يظهر ارتباط بين توجيه واستقبال المواطن[1] وبين أخلقة هذا الأخيرة واستقبال بهذا المعنى لا يعني استعمال المحاباة والابتزاز ، كما أنه لا يعني التمييز بين المواطنين بسب الجنس أو القرابة أو المحسوبية بل يعني خلق لرابطة إنسانية ، خلق مصلحة وسيطة اجتماعية تتكلف بتلقي التظلمات الإدارية للمواطنين ، إذن فهي مؤهلة لخدمة المواطن عن طريق تقريب الإدارة من المواطن وتوجيهه توجيها سليما ، وتخليص في نفس الوقت المرفق العمومي من جميع السلبيات والانحرافات وانعدام توازن الخدمات التي تعيش فيها الإدارة ذات النمط البيروقراطي التقليدي [2].

إن ترشيد المواطنين وتوجيههم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها كان محل اهتمام السلطات العمومية ، حيث أظهر المرسوم التنفيذي الذي أصدره رئيس الجمهورية "اليمين زروال " بتاريخ ى1996/12/23 اهتماما بارزا بظاهرة الاستقبال ، وبضرورة تكريسه مع التكفل به بفعالية وسرعة على جانب ظواهر أخرى باعتبارها التزام يقع على كافة المصالح العمومية الإدارية التي ترتبط مهامها بالجمهور ، ومما جاء على لسانه : غني أولي اهتماما خاصا للتجديدات التالية التي يتعين على السلطات العمومية السهر على إنجازها، من ضمنها تكريس مبدا استقبال المواطنين كالتزام لكل المصالح الإدارية العمومية التي تتصل مهامها بعامة الناس ، كما يجب على المؤسسات والإدارات أن تزود بهياكل لمساعدة المواطنين وإعلامهم "

وقد اشارت التعليمة الرئاسية رقم 10 الصادرة عن رئاسة الجمهورية في 1996 والمتعلقة بتحسين المرفق العمومي أن المؤسسات التي هي أصلا في خدمة المواطن تعاني من بعص الاختلالات من خلال الاستنتاجات التي توصل إليها رئيس الجمهورية.

[1] القرار المؤرخ في 04سبتمبر 1988 والذي يحدد شروط وكيفية استقبال المواطنين وتوجيههم الجريدة الرسمية العدد 39 ص1351
[2] التعليمة رقم 43 ، المؤرخة في 1997/07/17 ، متعلقة بالكيفيات التنفيذية لمتابعة عملية تحسين المرافق العمومية .

وقد اكدت التعليمة من جهة أخرى على أن يجب أن ينصب عمل السلطات العمومية والرامي إلى التركيز تماما وبفعالية على هذا الفضاءات المهملة عمدا او بالتهاون، يجب ان تحظى بالأسبقية المطلقة نظرا للأضرار والعواقب الوخيمة الي قد تنجم بالتأكيد عن السلوكات التقديرية لبعض الموظفين بالمصالح العمومية إزاء المواطنين.

وبتاريخ 17 جويلية 1997 صدرت التعليمة رقم 43عن رئيس الحكومة ومما جاء فيه أنه في إطار تنفيذ عمل الحكومة والرامي إلى ترقية الخدمة العمومية واستقبال الجمهور وتوجيهه فإنه سيتم إنشاء لجنة وزارة مشتركة للتنسيق وضعت تحت سلطة الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية هذا على المستوى المركزي ، اما محليا فقد كلفت مفتشيات الوظيف العمومي بمتابعة تنفيذ هذا البرنامج بالتنسيق مع الهياكل غير الممركزة ، وقد أكدت هذه التعليمة على أنه يقترن ترقية المرافق العمومية وتحسينها باتخاذ مجموعة من التدابير اهمها :

- ✓ تنظيم استقبال المواطنين في كنف الاحترام واللباقة
- ✓ توجيه مستعملي المرفق العمومي بوضع هياكل خاصة ومستخدمين مؤهلين، وبما يكفل استقبالا لأكبر عدد ممكن من المواطنين في أقصر الآجال وفي أحسن الظروف
- ✓ تعديل عمل المرافق العمومية بما يمكن المستعملين من الحصول على الخدمات المطلوبة من هذه المرافق بكيفية ميسورة.
- ✓ إعلام الجمهور بالخدمات المقدمة وبالإجراءات التنظيمية الخاصة بها.
- ✓ إقامة تشاور مع جمعيات مستعملين
- ✓ التكفل بتظلمات المواطنين ودراستها في ظل الاحترام الصارم للحقوق والالتزامات وفي أقصر الأجلال.
- ✓ إقامة أليات ووسائل كفيلة بدراسة حاجيات المرتفقين والوقوف على التوجهات الرأي العام واتجاهاته وتعزيز القرارات المتخذة على هذا الأساس[1].

وما يقال بالنسبة للاستقبال يقال كذلك بالنسبة للإعلام حيث انه لم تعطى مختلف البرامج اهمية لتكوين الموظفين المؤهلين وبالخصوص الذين يتولون مهمة التوجيه والإعلام وهذا سينعكس حتما على صورة الإدارة لدى المواطن .ومن جانب أخر ان تكريس المبادئ التي

[1] التعليمة، رقم 43، المرجع السابق

تحدثنا عنها سابقا مازال بعيد المنال وذلك نتيجة غياب ضمانات للإعلام المواطن لدى الإدارة فإنه ترك هامشا واسعا لمبدأ السرية وأعطى للإدارة الفصل في ما هو سري من عدمه فمن المفروض أن يتم ضبط هذا المبدأ حتى لا تتعسف الإدارة في تذرعها به من جانب أخر أن نطاق تطبيق هذا الحق محدود جدا .

غير أن ما يعاب على النصوص القانونية هي أنها أهملت عدة جوانب مهمة من شانها أن ترتقي بمستوى الاستقبال والإعلام المواطن وخاصة الجوانب الرقابية، وذا ما ولد على مستوى المرافق العمومية بعض المظاهر السلبية التي عصفت بتخليق المرفق العمومي من خلال المحاباة والابتزاز والتمييز في استقبال المواطنين وإعلامهم ‘ما بسبب الجنس والقرابة أو المحسوبية.

المبحث الثالث: التدابير العامة لإصلاح وتسيير الأداء المرفق العمومي

بغية تحسين اداء المرافق العمومية كان لابد مباشرة مجموعة من الإصلاحات او ما يعرف بالتدابير المتخذة قصد تأهيل الخدمة العمومية ، وهذه الأخيرة التي تشمل مجموعة من الإجراءات العملية المتخذة التي تدخل في السياق الملائم الذي يطبعه إرساء المؤسسات الديمقراطية والطلب الملح من طرف المواطنين على الخدمات عمومية ومرافق ذات جودة .وتستهدف هذه الإجراءات في المطلب الأول تفعيل مبادئ تسيير المرفق العام وفي المطلب الثاني التدابير الخاصة بتحسن الخدمة العمومية والمرفق العام .وتناولنا في المطلب الثالث إحداث وزارة المكلفة بتحسين الخدمة العمومية .

المطلب الأول: تفعيل مبادئ تسيير المرفق العام

لقد اقر مخطط الحكومة في ماي 2014 وقبله تعليمة الوزير الأول عبد المالك سلال اواخر 2013[1] فإن الرجوع للمستجدات التي جاءت بها التعليمة وذا مخطط العمل التي باشرتها الحكومة ترتكز على الأليات الرامية لتحسين الخدمة العمومية او ما يعرف بالهياكل أي الجانب المؤسساتي في الإصلاح ، وجانب أخر يرتكز على المضمون ويستهدف بالدرجة الأولى مكافحة الظاهرة البيروقراطية ، والتي لا طالما شكلت ازمة حقيقية في الإدارة الجزائرية ككل

[1] المنشور الوزاري، الصادر عن وزارة الداخلية، المتعلق بتحسين الإدارة بين والإدارة والمواطن، ، بتاريخ 2012/11/14

والمرفق على وجه الخصوص ، إذا كانت هي الهدف الأساسي من إصلاح الخدمة العمومية من خلال مختلف محاور الإصلاح التي تمر بها ، حيث اشار المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الداخلية سنة2012 إلى المحاور التي يضمها مجال تحسين الخدمة العمومية والتي ستشكل لا حقا محاور رئيسية للإصلاح والتي ترتكز فيها على النقاط التالية وهي :

- ❖ تسيير شبابيك الحالة المدنية ومصالح التنظيم
- ❖ الاستقبال والتكفل بالشكاوى وطلبات المواطنين
- ❖ التوجيه والاتصال وإعلام المواطنين.
- ❖ محاربة ظاهرة لبيروقراطية

في حين ذهب التعليمة الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 20اكتوبر 2013 على تحديد جملة من التدابير الملموسة والفورية من اجل تحسين الخدمة العمومية وسير المرفق العام والتي أكدت على ما يلي:

- ➢ تحسين استقبال المواطنين
- ➢ تخفيف الإجراءات الإدارية
- ➢ التكفل الفعلي بشكاوى المواطنين

وما يلاحظ على أن هذه التعليمة هي انها كرست المبادئ التي وصفها الفقه فيما يخص مبادئ سير المرفق العام وبالخصوص القواعد التي وضعها ROLLAND،[1] وهي مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي ، مبدأ تكيف المرفق العام ومبدأ استمرارية المرفق العمومي ، هذا بالنسبة للمبادئ التقليدية التي وضعها الفقه الفرنسي ، ولقد كرست هذه التعليمة المبادئ الجديدة الخاصة بتسيير المرفق العام وبالخصوص مبدأ الشفافية وجودة المرفق العمومي ، حيث من بين ما جاء فيها ان " تجسيد الهدف المتمثل في الشروع في إصلاح تحقيقي للخدمة العمومية يقتضي انبعاث ثقافة جديدة داخل هياكل الدولة وفروعها الإدارية والاقتصادية ، إن المبادئ التي يقوم عليها هذا التصور المتجدد للخدمة العمومية يجب ان يتمثل في المساواة أمام القانون والحياد والاستمرارية والشفافية والفعالية واخلقه المرفق العمومي " .

[1] محمد أمين بوسماح " المرفق العام بالجزائر " ديوان المطبوعات الجامعية 1995 ص 113

وما جاء في برنامج الحكومة "على أن الحكومة ستعمل على تعزيز مبادئ الحكم الراشد والتحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية من خلال:

1) تطوير التغطية في مجال الشرطة الجوارية وذلك من خلال تعزيز هياكل الأمن الحضري.
2) تطوير الإدارة الإلكترونية عبر إدخال وتعميم التكنولوجية الجديدة للإعلام والاتصال.
3) الانطلاق في مشروع البطاقة الوطنية الإلكترونية البيو مترية [1]
4) ترقية الاحترافية والأخلاقيات في الخدمة العمومية
5) ترقية وحماية حقوق المرتفقين في الخدمة العمومية.
6) وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال بغرض ضمان إعلام الجمهور بالخدمات المقدمة وتحسين وصول المرتفقين إلى المعلومة وجمع أراءهم واقتراحاتهم.

وكون أن الحكومة تقوم بترجمة هذه المبادئ للحكم الراشد على نتائج ملموسة وإعطاء معنى حقيقي للصالح العام وتلبية حاجيات ورغبات المواطنين، تعني أن الإدارة هي الركيزة الأساسية التي تربط بين الشعب بين الشعب وبين قيادته، فالمرفق العام هنا هو الذي سيبعث النشاط الحيوي في الجهاز الحكومي.

المطلب الثاني: التدابير الخاصة بتحسن الخدمة العمومية والمرفق العام.

إن التزامات الإدارة او بما يعرف بالداء الإداري في معاملة المواطن وفي تقديم الخدمات العمومية يعتبر كمعيار ومؤشر لجودة هذه الخدمات وطبيعة المرفق العمومي ومن اخلاقيات الإدارة العمومية التي يطلق عليها وفي كثير من الأحيان بالأخلاقيات المهنية، او بأخلاقيات المرفق العام والخدمة العمومية، بل إن حياة مرفق عام مرهون بدوره إذ كلما زالت وظيفته كلما وجب زواله، وهو ما يتمشى ومبدأ المرفق والهدف. [2]

من المبادئ الجديدة التي بقوم عليها المرفق العام نجد " مبدأ الشفافية وجودة المرفق العام " بالإضافة إلى "مبدا المساهمة أو المشاركة في الوظيفة " حيث إن هذين المبدأين يستهدفان جعل المرفق العام أكثر نجاعة في تقديم الخدمات العمومية، ويجب ان تراعي هذه الاصطلاحات ما يلي:

[1] المنشور الوزاري، المرجع السابق
[2] الجريدة الرسمية، مؤرخة في 10فبراير 2015 العدد 06 ص16

- ✓مراعاة القيم الاجتماعية والثقافية لكل مرفق عام
- ✓الدفاع عن الحقوق المكتسبة وتحفيز أعوان المرافق العمومية
- ✓إعطاء الإصلاح أولوية من حيث الوسائل وبرامج التنفيذ وتقييم النتائج
- ✓ العمل على تكوين الإطارات لتفادي عدم تماشي الكفاءات مع الإصلاحات الجديدة

فتحسين الخدمة العمومية والأداء المرفق لها يجب أن يتماشى معه من حيث الوسائل وطرق التسيير، لذلك وجب قيام إصلاح شامل في ظل التحولات المحلية التي تعرفها المرافق العمومية الرفع من نوعية الخدمة العمومية وتعزيز ثقتها بالمواطن، حيث في إطار الشروع في عملية الإصلاح صدرت بتاريخ 20أكتوبر 2013 تعليمة الوزير الأول تحت عنوان " إصلاح الخدمة العمومية ومما جاء في إحدى فقراتها " ..... عزم الحكومة على الشروع في إصلاح معمق للخدمة العمومية في بلادنا بغرض استعادة الثقة بين المواطن والدولة وتعزيزها " وقد تعزز هذا التوجه الإصلاحي من خلال مخطط الحكومة[1] حيث جاء الفصل الأول منها تحت عنوان " توطيد أركان دولة القانون وتعزيز الاستقرار وترقية الحوار الوطني " حيث تضمن ست محاور أساسية وهي :

- مواصلة تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية
- ترقية الديمقراطية التشاركية.
- العلاقات بين الحكومة والبرلمان.
- ترقية خدمة عمومية ناجعة.
- مواصلة إصلاح العدالة وتدعيم استقلاليتها.

أكد مخطط الحكومة في المحور المتعلق بترقية بالخدمة العمومية على تحسين نوعية الحكامة واجتثاث جذور البيروقراطية والفساد، كما أكد على مواصلة تحديث الخدمات العمومية وتحسين نوعيتها من أجل الاستجابة لطلبات المواطنين الملحة والمتنامية.

[1] بن يوسف نفس المرجع السابق ص 122

ويتعزز هذا الموقف في كون ترجمة سياسة الحكومة إلى اعمال ونتائج ملموسة وإعطاء معنى حقيقي للصالح العمومي وتلبية حاجيات ورغبات المواطنين. تعني ان الإدارة هي الركيزة الأساسية الذي يربط بين الشعب وبين قيادته، فالمرفق العمومي هنا هو الذي سيبعث النشاط والحيوية في الجهاز الحكومي وهو الذي سيخلق الولاء للدولة والتعلق بها .

إن النتائج التي توصلت إليها إصلاح هياكل الدولة تعكس انه بالفعل ثمة تغير وقع في نمط النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وهذا يؤثر حتما على تطور المرافق العامة فالتحولات التي تشهدها الدولة غيرت من موقع المرفق العام، إضافة للدور الجديد للدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، بالتحول إلى نمط اقتصادي ليبرالي ولكن حتى في ظل جميع التحولات فإن المرفق العام يبقى مرتبطا بالمحاور التالية:

- أنه مرتبط بفكرة الخدمة العمومية.
- مسير من طرف الدولة.
- مرتبط بفكرة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي.
- مرتبط بنوعية الخدمة العمومية التي تقع على عاتق الدولة التي تعد عاملا أساسيا لحل إشكالية ثقة المواطن بالدولة.

ويرتبط تحسين الخدمة العمومية أداء المرفق العام، الذي يعتبر من الأسس الرئيسية لإصلاح هياكل الدولة، التي يجب ان تسعى لكسب ثقة المواطن بصفة وثيقة ومتواصلة.

المطلب الثالث: مقومات الإصلاح الإداري للمرفق العام

صحيح أن الإصلاحات في الجزائر جاءت متأخرة وتم الشروع في معظمها خلال فترة التعديل الهيكلي الأليمة التي رافقت تحرير الأسعار لكن هذه التجربة لم تنقص شيئا من بإرادة الجزائر في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية بحذافيرها، وفي مرافقة هذا الاختيار تقوم الجزائر على المستوى الداخلي بالتغييرات والتعديلات اللازمة للتكيف معها عن طريق مراجعة قوانينها وتسييرها للمرافق العمومية وكذا التحكم في تكنولوجيات ذات الصلة بالفعالية وتقليل من التكلفة

إن الإصلاح الإداري للمرفق العام في حقيقة الأمر يهدف إلى إرساء الدولة الجزائرية على أسس جديدة حقا استجابة للمقتضيات الجديدة على التحولات السياسية والاقتصادية التي تشهدها الجزائر ، كما يهدف أساسا إلى تحويل المواطن من مجرد محكوم على شريك كامل في تسيير الشؤون العمومية ن ويرجع البعض للاختلالات الإدارة الجزائرية في سياسة الموارد البشرية ولهذا ركزت السلطات العمومية تزويد الإدارة بالأدوات الكافية[1] و الوسائل اللازمة كي تساند المسار الديمقراطي وتجذير الحكم الراشد وعصرنة الاقتصادي و إضافة التقدم الاجتماعي مساندة فعالة ولتحقيق هذا المسعى فالجزائر بادرت بمالي :

أولا: إعادة تكييف المرافق العامة

لقد شكلت هذه النقطة تحولا جذريا في المهام بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية مما سيعطي نجاعة أكثر لنشاط المرافق العامة وهذا من اجل التوزيع الدقيق الإصلاحيات دون تداخل المصالح لإضفاء مرونة وسرعة في الخدمة وكذا نشاط المرفق العام.

ثانيا: التركيز على إعادة الاعتبار الهياكل

إن إعادة هيكلة مفهوم اللامركزية وتدعيمه بالاستقلال المالي لإن إعادة هيكلة الإدارة غير كافي لتحيق تسيير فعال لهذه المرافق العمومية، بل يجب إعادة طرق التسيير الجديدة وتحديث وسائل الإدارة ومناهج عملها عن طريق إنشاء سبل للاتصال والحوار وغرس ثقافة الإعلام وفتح المجال امام المرتفقين للمشارة في تسيير شؤونهم لتكريس الشفافية على مستوى كل اعمال المرفق التي تتطلب بدورها مراجعة طرق الملفات والإجراءات والالتزام بالمشروعية من أجل تحسين الخدمة العمومية

ثالثا: تحيين النصوص القانونية

تعد النصوص القانونية هي المرجع الرسمي في تسير المرافق، وكذا القوانين والمناشير الوزاري التي تضبط أبجديات الخدمة العمومية، حيث أن العمل على تحيينها من فترة على أخرى يضفي نشاط على المرفق ويجعلها أكثر قابلية للتطبيق مما يسهل على المرتفقين التكيف بسهولة مع أي تشريع أوقرا يكون يخص تحسين الخدمة[2].

[1] نادية ظريفي، المرجع السابق ص 108

[2] المجلة العربية القانونية ، مقال منشور بالموقع الإلكتروني ، www.mdroit.com ، بدون مؤلف

رابعا: الحوكمة في تسيير المرفق العام

تبنى أغلب المتخصصين أفكار الحكم الراشد أو الحكامة والأخذ بها كمرجع أو كأرضية للإصلاحات مما يساعد على تطوير وعصرنة الإدارة العمومية وتوفير مرفق عام فعال ونشيط، بإمكانه تقديم خدمات رفيعة المستوى بطرقة شفافة تراعي مبدأ المساوات أمام المرفق العام.

إن الإصلاحات الواردة على المرفق العام والخدمة العمومية في الجزائر، عرفت بعض الحراك المتميز في مجال الخدمات لاسيما في الحالة المدنية وكذا تطوير بعض المرافق العامة، رغم الدعوة لتعزيز الإصلاحات التي شهدتها الجزائر في الألفية الجديدة، إلا أن المساعي المبذولة بقيت النتائج غير كافية بالنسبة لبعض المرافق، وتتلقى تذمر وانتقاد مستمر من قبل المواطنين والمحاولات التي مست تحسين نوعية الأداء الإداري.

إن مرحلة إصلاح الخدمة العمومية وترقية نشاط المرافق العمومية، شكل محورا أساسيا في مخططات العمل لمختلف الحكومات المتعاقبة، وكذا الهياكل واللجان التي تم إنشائها بقرارات سياسية، وإنهاء مهامها لم يتم تبريره من قبل الحكومات، وفي نفس الإطار الإصلاحي بادرت الحكومة بإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام الذي سنتناوله كدراسة حالة في الفصل الرابع في سياق هذا البحث.

أصبح تحسين الخدمة العمومية والتكفل الفعلي بقضايا المواطن من قائمة انشغالات الحكومة ومطلبا مجتمعيا ملحا في نفس الوقت. ويأتي إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام في ظل المستجدات الراهنة والمتطلبات الإدارية، الاجتماعية والاقتصادية كثيرة وبغرض القضاء أو التصدي لكل المعوقات والإكراهات التي تعرقل نشاط المرفق العام، واستعادة ثقة المواطن في الإدارة بحصوله على خدمات رفيعة المستوى وذات جودة عالية، من خلال عمل هذه الهيئة التي تعمل على البحث لتدارك النقائص وتقديم الاقتراحات.

المبحث الأول: إنشاء المرصد الوطني المرفق العام

إن التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعرفها الجزائر، دفعت بالحكومة إلى التفكير في إنشاء هيئة استشارية قصد مواكبة موجة التغيير الحاصلة في العالم، من تطورات في مجال إيصال المعلومات وتحسين الخدمة العمومية من أجل السير الحسن للمرفق العام، أدى إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام بهدف القضاء على العراقيل البيروقراطية وتحسين الخدمة العمومية إطارا للتشاور يضم ممثلي الدوائر الوزارية والمجالس المنتخبة والمجتمع المدني والصحافة[1].

تتمثل مهمة المرصد في تحسين أداء المرفق العمومي ومرافقة المؤسسات العمومية وتقييم تطور المرفق العام. كما أنه مؤهل لاقتراح إجراءات فيما يخص الاستفادة العادلة من الخدمة العمومية وحماية حقوق المواطنين وأن هذا الأخير سيسمح بتحسين انضمام المجتمع إلى التحولات التي يتعين على المرفق العمومي مواصلتها.

المطلب الأول: طبيعة ومهام المرصد الوطني للمرفق العام

لقد أنشئ المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437 الموافق لـ 07 يناير سنة 2016 العدد 02 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام هو هيئة استشارية يوجد مقرها بمدينة الجزائر، من مهامه التشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى لتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها، يكلف المرصد بعدة مهام متمثلة في أخرى ما يلي[2] :

أولا: اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام.

ثانيا: اقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية، قصد ترقيـة الابتـكار والنجاعـة في مجـال خدمات المرفق العام،

ثالثا: اقتراح كل تدبير يرمي إلى ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام، إلى جانب العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات

[1] عبدالعزيز بوتفليقة مقال منشور بالأنترنت على الموقع الإلكتروني http://www.el- mouradia .dz/arabe/président/a

2 أنظر ملحق ، الجريدة الرسمية المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07ي يناير 2016 المتضمن إنشاء م.و.م.ع. عدد02 ص13-14

والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام،

رابعا: يعمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسن خدمات المرفق العام والمساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها.

ومن مهام المرصد كذلك دراسة واقتراح كل تدبير في مجال عصرنة المرفق العام من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام، .

خامسا: يقترح كل تدبير من طبيعته أن يحفز تطوير الإدارة الالكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها، ويحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال، قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاواهم.

سادسا: يساهم في إرساء المهنية والآداب داخل المرفق العام، وكل تدبير من طبيعته بعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه والتشجيع على إرساء دائم لمبدأ الأنسنة في العلاقات بين أعوان المرفق العام ومستعمليه، وكذا ترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطات أعوان المرفق العام والعمل على ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لأعوان المرافق العام،[1]

سابعا: تعزيز التعاون المبادرات بتبادلات مع الشركاء الأجانب وترقيتها وكذا تنظيم تنفيذها

المطلب الثاني: تنظيم وسير المرصد الوطني للمرفق العام بالجزائر

تنص المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437 الموافق لـ 07 يناير سنة 2016 المتضمن إنشاء المرصد[2] الوطني للمرفق العام ، على أن المرصد يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله كما يتشكل من خمس شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية في الدولة الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى مؤسسات الدولة ويقوم عضويتهم وزير الداخلية والجماعات المحلية .

[1] الجريدة الرسمية، المرسوم الرئاسي رقم 16-03 العدد 02، ص 15

أولا: كيفية عمل المرصد

قصد توسيع عمل هذه الهيئة ذات الطابع الاستشاري فقد ضمت عدة قطاعات وزارية ممثلة في إطارات برتبة مدير، وكذا هيئات ومنظمات حكومية، حيث ذكر المرسوم الرئاسي هذه الدوائر الوزارية على سبيل الحصر ونذكر وهي:

أ): تشكيلة المرصد

يتشكل المرصد من وزارة المالية – وزارة الصناعة والمناجم – وزارة الطاقة – وزارة السكن والعمران والمدينة – وزارة النقل – وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي ، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات – وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال – ممثل عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري – ممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي – ممثل عن الديوان الوطني للإحصائيات –رئيس مجلسين شعبيين ولائيين وبلديين يعينهما الوزير المكلف بالداخلية والجماعات – ممثلان عن الجمعيات ذات الطابع الوطني يختارون من بين الجمعيات الأكثر تمثيل ، كما يمكن للمرصد أن يستعين في أشغاله بمساهمة كل شخص بحكم كفاءاته وممثلا واحد عن وسائل الإعلام .

ب) كيفية اكتساب العضوية ومدتها

فقد حددت المادة التاسعة من نفس المرسوم الرئاسي مدة عضوية أعضاء [1]المرصد بثلاثة سنوات قابلة للتجديد بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية وذلك بناء على اقتراح الدوائر الوزارية والهيئات التابعين لها وفي حالة تخلف احد الأعضاء يتم استخلافه حسب الأشكال نفسها للمدة المتبقية .

ج) النظام الداخلي وانعقاد الدورات

تشير المادة العاشرة من نفس المرسوم إلى أن المرصد يقوم بإعداد نظامه الداخلي في أول اجتماع له ويجتمع في دورة عادية أربع مرات في السنة ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي 3/2 أعضائه على الأقل، حسب ما جاء في المادة العاشرة، ومن أجل ضمان السير الحسن للمرصد تسجل نفقات ضرورية للتسيير المرصد في ميزانية وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

[1] الجريدة الرسمية، المرجع السابق، ص 15

ت) إعداد دورية تقارير دورية

يقدم المرصد الذي وضع تحت سلطة وزير الداخلية تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية حول تطور الخدمة العمومية والمرفق العام. وكذا للوزير الأول تقارير دورية عادية حول سير المصالح العمومية"، وتتضمن التقارير عددا من الاقتراحات والتدابير التي يتم مناقشتها وتعديل عدد منها من طرف الأعضاء، بالإضافة إلى ملاحظات عامة حول سير المرافق العامة. ويتم صياغة التقرير الختامي على ضوء التقارير القطاعية التي تم عرضها على الخبراء، التي تتناول عددا من الحلول لتحسين أداء الإدارات العمومية ليتم عرضه للمصادقة على أعضاء المرصد.

ثانيا: المرصد وعلاقته مع المرافق العمومية والمواطن

يهدف المرصد الوطني للمرفق العام إلى ترقية الخدمات العمومية لكل الأشخاص المتواجدين بالتراب الوطني بما في ذلك الاجانب على مستوى الادارات والهيئات العمومية كالمستشفيات، مبرزة أن تحقيق العصرنة والتنمية المستدامة التي تسير عليها الجزائر لن يكون إلا بمسايرة الادارة والمرفق العام لجميع التطلعات التي ترتبط بالمصلحة العامة وعليه تكون علاقته [1]ب:

أ) علاقته مع المرافق العمومية

إن العلاقة بين المرصد الوطني للمرفق العام والإدارات العمومية الأخرى تشكل محورا رئيسيا لتحسين أداء الإدارات العمومية وأهمها "حوسبة مختلف الإجراءات التي تحتاجها الإدارات، إنشاء شبك الكتروني بتحسين الاتصال بين المواطن والإدارة وتكوين الأعوان العموميين في مجال التواصل وتعزيز الرقابة وفتح طرق الطعن أمام المواطن لإرساء مبادئ دولة القانون".

ب) علاقته مع المواطن

إن المرفق العام مرتبط ارتباطا وثيقا بحقوق الانسان كالحق في التعليم والصحة وضمان الامن لكافة الأشخاص المتواجدين بالتراب الوطني، فالمرصد يعمل من أجل ضمان الحقوق والحريات التي شكلت جوهر التعديل الدستوري الاخير، وهذا بالتعاون مع كافة المؤسسات

[1] أحمد سايحي تصريح ، ر.م.و..م ع ،على هامش أشغال الدورة العادية للمرصد بالمدرسة الوطنية للإدارة مولاي أحمد مدغري، المنشور على الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء الجزائرية http://www.aps.dz 2017

الوطنية والدولية لتكريس مبادئ حقوق الانسان التي تحظى باهتمام واسع في الجزائر ضمان خدمة عمومية لكافة الناس بطريقة منتظمة ومستمرة ودون ربح بغية تحقيق مبادئ النفع العام والتضامن الاجتماعي والمساواة أمام المرفق العام[1]

ت) تعامله مع شكاوى المواطنين

يتكفل المرصد الوطني للمرفق العام بمتابعة كل ما تعلق بتسيير المرفق العام مرتبط بحقوق المواطن، بالمعالجة السريعة للشكاوى الموجهة له وهذا من خلال الإرسال عن طريق البريد العادي أو عن طريق البريد الإلكتروني.

المطلب الثالث: المرصد الوطني للمرفق العام بالجزائر التأسيس لمرحلة جديدة

يعد المرصد الوطني للمرفق العام هيئة استشارية لتقييم عمل المؤسسات والهيئات الإدارية والمرافق العمومية، لتدارك نقائصها وتحسين أدائها، استجابة لتطلعات وطموحات المواطن الجزائري، وهي الهيئة التي تؤسس لمرحلة جديدة في علاقة المواطن بالإدارة، قائمة احترام مبادئ "القانونية والتساوي والشفافية.."

فالمرصد الوطني للمرفق العام يعتبر "جهازا يقظا ومنبها، يضطلع بدور هام في مجال البحث للقضاء على مظاهر البيروقراطية السلبية التي باتت تمس بمصداقية ومبادئ الخدمة العمومية، من خلال تصحيح الأخطاء والأمزجة الإنسانية وتثمين مزايا التسيير عن بُعد وتقليص المسافات المتباعدة".

ويأتي إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام في سياق مسار الإصلاحات التي بشارتها رئاسة الجمهورية في بداية سنة 1999، انطلاقا من مسعى إصلاح هياكل الدولة. فاستحداث هذه الهيئة العمومية تندرج ضمن حركية وإرادة قوية لدى رئيس الجمهورية للارتقاء بخدمة عمومية في مستوى طموحات المواطن، فالهدف الأساسي الكامن وراء إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام يتمثل في إعطاء المواطن مكانة أسمى في علاقته مع[2] بالإدارة، وجعله في قلب كل الاستراتيجيات التي تضعها الدولة .

[1] تصريح أحمد سايحي ، المرجع السابق

[2] أحمد سايحي مقابلة مع رئيس م.و.م.ع بتاريخ 13مارس 2018 الجزائر

المبحث الثاني: أسباب إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

إن الظروف المحيطة بالجزائر من تقلبات في شتى المجالات، لاسيما منها التكنولوجية والاقتصادية والمتطلبات الاجتماعية التي فرضت نفسها على الساحة الوطنية بمدعى إلى خلق هيكل وظيفي يتكفل بها على أكمل وجه عليه، نتناول في المطلب الأول من الأسباب الإدارية وفي المطلب الثاني الأسباب سياسية إلى الأسباب تكنولوجية في المطلب الثالث.

المطلب الأول: الأسباب الإدارية

إن قدرة الجهاز الإداري على تقديم مستويات أفضل من الأداء، خاصة وان الجهاز الإداري يعاني من مظاهر العجز والخلل، وهو ما خلق أزمة ثقة بين المواطن وأجهزة الإدارة العامة النابعة أساسا من عدم رضا المواطن عن الخدمات التي تقدمها الإدارة، خاصة عندما يتعلق الأمر بالقيود البيروقراطية واللاعدالة في توزيع الخدمات مما نتج عنه تسيير بيروقراطي بتضخيم النصوص القانونية التي تحكم قواعد العمل الإدارة العمومية وهو ما ساهم ي تعقد إجراءات العمل وبطئها وحال دون استفادة المواطنين من الخدمات في الوقت المناسب.

وتجدر الإشارة إلى أن التسيير البيروقراطي عمل على توحيد إجراءات العمل في جميع الإدارات العمومية، رغم اختلاف مهامها واختصاصاتها إن الاستجابة الشاملة لضروريات التغيير من هذا الوضع الهش، دفع بالحكومة إلى التعجيل بإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الذي يعمل على تحديث الإدارة وترقية نشاطها الإداري قصد تمكين المواطنين من الاستفادة من خدمات في ظرف قصير وتقديم خدمة متميزة لذى رسم المرسوم الرئاسي 03/16 للخطوط العريضة للتسيير الإداري لتحقق الأهداف المرجوة.

المطلب الثاني: الأسباب السياسية

باعتبار المرفق العام هو الوسيلة الفعالة للإدارة في تنفيذ السياسة العامة لحكومة وبرامجها وأهدافها.

في هذا الإطار تسعى الجزائر إلى تحسين وتطوير أداء المرافق العامة بعدما برز في سياق التحولات السياسية التي عرفتها البلاد، واعتماد التعددية كخيار ديمقراطي الذي أقره

دستور 1989، ومن هنا البحث عن تعزيز مؤسسات الدولة ومراجعة المنظومة الإدارية بالجزائر بصفة خاصة. والمرفق العام بصفة عامة[1].

فالحتميات السياسية التي فرضها الواقع السياسي، التي دفعت نحو التعجيل بتطوير المرافق العامة الجزائرية من خلال:

- ✓ تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية
- ✓ تعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان للمنتفعين بالمرافق العامة
- ✓ تعزيز دور المجتمع المدني في السياسة العامة للمرفق العام
- ✓ تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الثقافة في التسيير الإداري.
- ✓ تقريب الإدارة من المواطن

فتعتبر هذه الحتميات من الدوافع الأساسية التي أدت إلى إنشاء المرصد ، بعد تراجع مستوى نوعية الخدمات التي تقدمها إدارة الدولة للمواطنين خاصة بعد الشكاوى المتكررة المقدمة من طرف المواطنين وتذمرهم المتواصل من سوء الخدمات العمومية المقدمة لهم سواء من حيث النوعية ، الوقت و التكلفة هذا من جهة ،وسوء المعاملة التي يتلقاها المواطنون من طرف بعض الأعوان والموظفين العموميين من جهة أخرى [2]

المطلب الثالث: الأسباب التكنولوجية

إن التطور العلمي الذي يشهده العالم الحديث في الصناعات التكنولوجية والتي أخذت طابع الابتكار وسهولة التعامل أكثر بشكل ملحوظ على مختلف مجالات الحياة ، مما دفع العديد من المنظمات للاهتمام بالتكنولوجيا ومحاولة مواكبة ما يستجد فيها

من تطورات تقنية لضمان اقتناءها والاستفادة منها فالعالم يعيش اليوم نهاية قرن حاسم هومن أعطى عصب الحضارة والتقدم وسط تطورات متسارعة في عالم المعلوماتية والاتصالات حيث أصبح الهم الاقتصادي هو الشغل الشاغل لأي شعب من الشعوب يريد أن يواجه عصر العولمة واختراق الثقافات والخصوصيات، وعند الحديث عن الاقتصاد

[1] أحمد سايحي مقابلة شخصية ،مع رئيس م.و.م.ع بتاريخ 13مارس 2018 الجزائر
[2] المرجع السابق.

يجب التطرق للإدارة كعلم وواقع عملي فالإدارة هي التي تستشرف مستقبل المؤسسة وبناء استراتيجيتها بواسطة التكنولوجيا ومتابعة خططها منها: [1]

أولا: عصرنـة الإدارة وتحسين الخدمة

في إطار مسعى عصرنة الإدارة وتقريبها من المواطن، فإن تنصيب المرصد الوطني للمرفق العام يأتي في إطار واقع يتميز بسلبيات وإيجابيات مسجلة في عمل الإدارة. ونذكر في مقدمة هذه السلبيات الممارسات البيروقراطية التي تنخر جسد الإدارة الجزائرية، حيث تسعى الحكومة محاربة هذه الممارسات من خلال الإصغاء للمواطن والأخذ باقتراحاته، "باعتباره قوة اقتراح حقيقية". حيث تم أخذ العديد من الإجراءات في السنوات الأخيرة لتحسين أداء المصالح الإدارية، جاءت استجابة لهذه الاقتراحات وتكريسا لعلاقة الإدارة بالمواطن فقد أدى التسارع التكنولوجي الحاصل في العالم إلى التأثير بصفة مباشرة في أداء المرافق العامة، فالجزائر تسعى من خلال المرصد إلى تقوية الروابط الإنسانية لترتقي إلى المستويات العليا للحصول على شهادة الجودة العالمية لخدماتها من ناحية ولإرضاء المواطن من ناحية أخرى. [2]العمل على تخفيض الأخطاء وتحسين الدخل وتخفيض التكاليف والتقليل من البيروقراطية من خلال إعادة تنظيم الإجراءات التقنية الإدارية،

ومن الدوافع الأساسية التي أدت إلى إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام بالجزائر مواكبة التطور التكنولوجي والتحول نحو الإدارة الالكترونية.

ثانيا: تحديث الإدارة

مع بروز مقولة نهاية الإدارة العامة التقليدية، فنموذج الإدارة الإلكترونية يوفر الكثير من فرص النجاح، والوضوح والدقة، في تقديم الخدمات، وإنجاز المعاملات، وبالتالي يمثل ثورة تحول مفاهيمي، ونقلة نوعية في نموذج الخدمة العمومية .إضافة إلى ذلك أصبح التحول نحو الإدارة الالكترونية يمثل توجها عالميا ، يشجع على تبني نظم الخدمات الإلكترونية ، التي من بينها الخدمة العمومية الالكترونية ، حيث كانت هناك جملة من المبادرات قدمتها حكومات دول عديدة توجت بنجاح كبير في مناطق منها ، و عرفت تحديات و صعوبات في دول أخرى ، و لعل هذه النجاحات، و في مقابلها المعوقات هي

[1] المجلة العربية القانونية مقال منشور بالموقع الإلكتروني www.mdroit.com بدون مؤلف
[2] أحمد سايحي مقابلة شخصية ،مع رئيس م.و.م.ع بتاريخ 13مارس 2018 الجزائر

بحاجة ماسة إلى القيام ببحوث و دراسات عميقة و دقيقة ، تمكن من معرفة متطلبات و مرتكزات ومعالم الإنجازات ، و مواصلة البحث بغية الكشف عن بعض التحديات المعوقات المانعة لتحقيق التحول نحو الخدمة العامة الالكترونية ومنها ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات والإبداع الإداري الرقمي للمرفق العام .

ثالثا: تقريب الإدارة من المواطن

إن الجهود المبذولة من طرف الدول لتحسين المرفق العام وتقريب الإدارة من المواطن وتطوير الخدمة العمومية وترشيدها جهودا معتبرة كان للتقنيات التكنولوجية الحديثة دورا بارزا في تطوير الأداء الإداري والتقليل من تكاليف وكذا زمن الخدمة المقدمة، وذلك ما يشير بالضرورة إلى التحول من الإدارة الورقية أو بالأصح التقليدية الى إدارة دون ورق وبأقل جهد واقل تكلفة وهي الإدارة الالكترونية.

ولقد سعت الحكومة الجزائرية إلى ذلك بجملة من الإصلاحات سواء كانت في الجانب الفكري أو في الجانب الممارسات، ولقد تمت هذه الإصلاحات في القوانين والتشريعات بما يخدم بنية التغيير وقد كانت على حد سواء في الإطار المركزي و اللامركزي ، وكما مست هذه الإصلاحات عدة قطاعات كالضمان الاجتماعي ، التعليم العالي والبحث العلمي ، قطاع العدالة و وزارة الداخلية والجماعات المحلية وهذين الأخيرين أخذا حصة الأسد من جملة الإصلاحات الإدارية في الجزائر التي تسعى دائما لتحسين جودة الخدمة العمومية، وسيكونان محل التفصيل لأهم الإصلاحات والنقاط التي تم التحول فيها إلى نظام الإدارة.

المبحث الثالث: رهانات تطور المرافق العمومية بعد إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

بالنظر للعلاقة الوثيقة بين التدبير والتنظيم كعنصرين أساسين في الارتقاء بفاعلية المرفق العام، فإننا في هذا المبحث سنقوم بتسليط الضوء على بعض الجوانب المتعلقة بهما لاسيما ما يخص تطور طرق تسيير المرافق العامة والتدابير التنظيمية التي يتعين أن تسود في المرافق العامة منها تلك المسيرة من لدن الأشخاص المعنوية العامة مما يسمح للمرصد الوطني للمرفق العام من متابعة جودة الخدمات الإدارية الإلكترونية المقدمة للمواطنين.

وعلى هذا الأساس ستقوم دراستنا في هذا المبحث من خلال ثلاث مطالب تنطرق أولا إلى أهمية الأساليب التقنية في تسيير المرافق العمومية، وكذا أساليب التوال مع المرتفقين،

وفي المطلب الثالث سنتناول تفعيل أليات المتابعة والرقابة على تسيير المرافق العمومية ودورها في ترقية نشاط المرفق العام بتقديم خدمة عمومية رفيعة المستوى.

المطلب الأول: تحديث الأساليب التقنية في تسيير للمرفق العام

لاشك أن الجميع يعلم أن هناك مفهوم العلاقات العامة ، دور في تحسين ظروف العمل وتنمية العلاقات الجيدة بين الإدارة والمرتفقين من أجل تحسين جودة المرفق العمومي[1] ، وهذا ما يفرضه على المرافق العمومية من جهة الانفتاح على العالم الخارجي لجمع المعلومات والمعطيات المتعلقة به ، وتطوير الاتصال الداخلي من جهة أخرى وتحريره من السلبيات التي ظلت لصيقة بإدارة المرافق العمومية ذلك ان تعميم الخدمة عبر الخط الإلكتروني من شأنها القضاء على كل أسباب التشكيك في مصداقية الخدمة العمومية كما أنها تقلص من ضرورة اللقاء المباشر لأغراض مصلحية بين المرتفق والموظف العمومي وإقامة علاقات خاصة.

أ) رقمنة الوثائق التعريفية

من أهم المبادرات التي قامت بها الدولة الجزائرية (وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتهيئة الإقليم) في هذا المجال إدخال المعلوماتية للمصالح الإدارية للجماعات المحلية برقمنة مصالح الحالة المدنية للبلدية وربطها بشبكة وطنية تعتمد على تقنيات الإعلام الألي حيث يهدف هذا المشروع على تطوير وتحسين الخدمة العمومية كما مكنت المواطن من استخراج وثائقه الإدارية (بطاقة التعريف الوطنية البيو مترية – جواز السفر البيو متري) ونحو رقمنه رخصة السياقة ، وبدوره عرف قطاع العدالة حركية مشهود لها في إطار تعزيز وعصرنة أداء الجهات القضائية بالاطلاع وسحب مختلف الوثائق المتعلقة بصحيفة السوابق العدلية وشهادة الجنسية ، في ظرف زمني قصير عكس ما كان عليه ودون عناء أو تنقل للمرافق العمومية الإدارية). وهذا ما ساهم في فك العزلة على المناطق الريفية والشبه الحضرية عبر كافة التراب الوطني،

ثالثا: التقليص من عدد الوثائق الإدارية

لقد عرف المرفق العام بالجزائر عدة قرارا ت منها عصرنة أداء الإدارة وإلغاء العديد من الوثائق في تكوين الملفات الإدارية وكذا الاستعانة بالخدمات عبر الانترنت وإلغاء

[1] أحمد سايحي مقابلة شخصية، مع رئيس م.و.م.ع بتاريخ 13مارس 2018 الجزائر

التصديق على النسخ طبق الأصل، آثارا إيجابية على مستوى الإدارات والمرافق العامة، حيث أصبح في الإمكان طلب وثائق هامة دون تكبد عناء التنقل من خلال بوابات الكترونية وفرتها وزارة الداخلية كبطاقة التعريف الوطنية البيو مترية كما يتيسر حاليا استرجاع وثائق بصفة آنية كالبطاقات الرمادية. ومكن هذا الإنجاز المواطن من استخراج كل وثائق الحالة المدنية بصفة آنية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون التنقل، وسمح للجالية الجزائرية المقيمة بالخارج من تقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص رقم 12 مباشرة[1] عبر خدمة الانترنت والحصول عليه من الممثلية الديبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها, بالإضافة إلى إنشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي مكن المواطنين من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية ودون التنقل إلى ولاية التسجيل.

إن هذا المجهود المبذول في المجال التقني والتكنولوجي ساهم بشكل كبير في تمكين المرتفقين من الاستفادة بخدمات مرفقية ذات جودة عالية فالإدارة الإلكترونية تعتبر في صلب التدابير للهيئات العمومية من خلال استحداث جعل الولوج إلى البوابات الإلكترونية للدوائر الوزارية او المحلية محل عمل جدي تقوم به الدولة من أجل تقليص الفجوة بين الإدارة والمرتفقين، وإحداث قطيعة مع الممارسات التي تشن للعمل المرفق.

المطلب الثاني: تحديث وسائل التواصل وأليات الرقابة لسير المرفق العام

إن تحسين الاتصال بين الإدارة والمرتفقين ترتبط ارتباطا وطيد بتطوير ظروف الاستقبال وبنايته داخل الإدارات وذلك استجابة لمتطلبات المرتفقين وتسهيلا لاستفادتهم من الخدمات التي يؤدها المرفق العام لفائدته فتشخيص النقائص التي جعلت المرفق العمومي يقع تحت ازمة تواصل من خلال الصعوبات التي تعرقل تحسين علاقة الإدارة بالمواطن والتي هي بالأساس اختلالات تعتري الإدارة الجزائرية ، كما تعتبر الرقابة على سير المرافق العمومية نقطة جوهرية وذات أهمية معتبرة في أي إصلاح بحيث يستوجب طرحها ضمن الإطار العام لمعرفة مكمن الخلل الحقيقي بالمقارنة مع معالجة القانونية المتاحة لها ، ومنها يمكن التطرق إلى ما يلي:

[1] أحمد سايحي مقابلة مع رئيس م.و.م.ع بتاريخ 13مارس 2018 الجزائر

أولا: تحديث وسائل التواصل

عملية الاستقبال تعكس الاتصال الأولي للمرتفقين مع الإدارة والتي تمتد من لحظة دخول المرتفق إلى الإدارة إلى خروجه منها ، تعد من الوظائف التي يتعين الاعتناء بها من لدن الإدارة سعيا على توجيه المرتفقين وإرشادهم إلى مختلف[1] المصالح التابعة لنفس الهيئة ، وتقديم المعلومات اللازمة لهم ، وكذا المطبوعات والوثائق الواجب ملؤها والمعالجة السريعة لكل طلب شخصي وتقديم النصح والمساعدة للمرتفق مع تطوير ظروف الاستقبال سواء على المستوى الزمني أو على مستوى الفضاء الذي يتم فيه الاستقبال ، كما يقتضي تحسين ظروف استقبال المرتفقين على اختلاف شرائحهم الاجتماعية وعلى مستوى كافة الإدارات العمومية وتهيئة الظروف الملائمة من قاعات الاستقبال وقاعات الانتظار ... ، مع توزيع الزمني لأيام استقبال الجمهور بأخذ خصوصيات الفئات ذوي الاحتياجات الخاصة من أجل تحقيق مبدأ المساواة فيما بينهم في الولوج للمرافق العامة وجعل العلاقة معهم ترتقي إلى مستوى الشراكة ، لاسيما في ظل التوجهات الجديدة للدولة الرامية إحداث الجو الملائم لإنعاش المبادرات الفردية وتشجيعهما أجل المساهمة في الاضطلاع بجهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد'

فإن موضوع تحسين ظروف الاستقبال المواطنين وإرشادهم من المواضيع الأساسية المندرجة في إطار تحديث الإدارة أو الإصلاح الإداري بالجزائر فقد حث المنشور الوزاري رقم 2102 المؤرخ في 14أفريل2014 ليعزز نشاط المرفق العام المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرفق العام، تحسين ظروف استقبال المواطنين بالسهر على ما يلي:

- ✓ تهيئة وتجهيز قاعات الانتظار وفضاءات الاستقبال بصفة لائقة
- ✓ احترام برنامج المقابلات من قبل المسؤولين المعنيين
- ✓ تجنب تفويض المقابلات لمسؤولين اخرين كلما أمكن ذلك ومنع توكيل المرؤوسين للقيام بها مهما كانت الأسباب والظروف
- ✓ منع اللجوء إلى أعوان الوقاية والأمن لتولي مهام الاستقبال والتوجيه

[1] المجلة العربية القانونية مقال منشور بالموقع الإلكتروني تاريخ أخر إطلاع 2018/05/04 www.mdroit.com بدون مؤلف

✓ تعيين أعوان استقبال مؤهلين

إن القانون الأساسي لمستخدمي الجماعات المحلية أنشأ " منصب سامي "للمكلف بالاستقبال والتوجيه بالإدارة الإقليمية، حيث يتولى المكلف بهذا المنصب الإشراف وتنسيق نشاطات أعوان الاستقبال وهو ما يتوافق مع الاحتياجات المسجلة في هذا المجال.[1]

ثانيا: تحديث وسائل وأليات الرقابة لسير المرفق العام

تتعدد مظاهر الرقابة على اعمال الإدارة، بين رقابة تشريعية أو سياسية يمارسها البرلمان ورقابة قضائية تمارسها المحاكم ورقابة إدارية تمارسها السلطات المركزية في الوصاية، ورقابة ذاتية تمارسها الإدارة العمومية التي تمارسها على نفسها، وما يهمنا في هذا المطلب هو الرقابة والمتابعة على نشاط المرافق العامة. أو بما يسمى بالرقابة الذاتية من لدن الرؤساء الإداريين وذلك من اجل مطابقة أعمال الإدارة العمومية لمقتضيات النصوص القانونية المنظمة للعمل والتأكد من تنفيذ الأعمال وفق المعايير المحددة. كما أن تحديث الرقابة الإدارية أصبح حاليا هدف إلى إشاعة روح الابتكار والصنع الإبداعي وترشيد الإدارة العاملة على تلمس وسائل التنظيم والتسيير الملائمة.

وتتمة لما جاء به المنشور الوزاري رقم 14/2012 الذي أنشأ بنية توضع تحت تصرف الوالي و الوالي المنتدب، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية بمتابعة تظلمات وطلبات مستعملي المرافق العمومية والتكفل بها حيث ،يهدف هذا الإجراء إلى إعطاء مصداقية أكبر لأعمال الدولة والجماعات المحلية وكذا تفعيل ميكانيزمات وظيفية لأجل التكفل بتظلمات المواطنين وبفعالية ،فقد قامت مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية بإعداد برنامج تفتيش خاص بالإجراءات المتخذة والمشار إليها سالفا التي تم تنفيذها على مستوى هيئاتها التنفيذية ، بتعيين المفتشين العامين للولايات ، مدراء[2] التنظيم والشؤن العامة ومدراء الإدارة المحلية، وهذا لا جل دراسة وفحص النقائص المسجلة على مستوى الهيئة سواء على مستوى الموارد البشرية أو على المستوى الوظيفي ، التنظيمي والقانوني .

[1] المجلة العربية القانونية المرجع السابق .

[2] منشور الوزاري صادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 2102 المؤرخ في 14أفريل2014

لقد اكد المنشور الوزاري 14/2012 على أن تأخذ كافة التدابير التصحيحية اللازمة لمعالجة النقائص المسجلة والتي بدورها يجب تقييمها بصفة دورية ، لا سيما وضعية تنفيذ القرارات المتخذة ودراسة اثارها ، وذلك بجعل النظام الرقابي قادرا على كشف الانحرافات الهامة حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة ، غير أن لابد من ان أيكون هذا النظام الرقابي يمس بصفة مباشر الأفراد من أجل تصحيح أدائهم المهني ، حيث يستهدف النظام الرقابي التأكد من التزامات العاملين بواجباتهم الوظيفية وحملهم على النزاهة والتأكد من التطبيق السليم للقوانين والتشريعات والأحكام ، الصادرة عن الجهات الإدارية التابعين لها ، مما يتيح للنظام الرقابي التحقق من أن الخدمات التي تقدمها الإدارة للمرتفقين تتم على احسن وجه وتراعي في تقديمها المبادئ العامة التي تنظم النشاط الإداري .

المطلب الثالث: تقييم المرصد الوطني للمرفق العام من طرف رئيسه

في يوم 13مارس 2018 على الساعة العاشرة 10:00 صباحا انتقل الباحث إلى مقر المرصد الوطني للمرفق العام من أجل القيام بدراسة حالة حول (المرصد الوطني للمرفق العام) بالجزائر العاصمة الكائن مقره بالمدرسة العليا للإدارة. حيث جرت المقابلة مع رئيس المرصد الوطني للمرفق العام كالتالي:

تحية طيبة السلام عليكم،

نشكركم قبول إجراء المقابلة معنا ومنحنا مجالا من وقتكم، خدمة للبحث العلمي، وذلك في إطار مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق تخصص إدارة عامة حول موضوع أليات تطوير نشاط المرفق العام بالجزائر، دراسة حالة للمرصد الوطني للمرفق العام (أنموذج) نأمل من سيادتكم التعاون معنا وتزويدنا بالمعلومات اللازمة من خلال الأسئلة التي سنوجهها إليكم.

س. الطالب: كيف ترون إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام؟

ج (رئيس م. و. ع): لقد جاء المرسوم الرئاسي المؤرخ في07 جانفي 2016 ليعزز ويرافق نشاطات المرافق العمومية في الجزائر ويعطيها دفعا قويا في تحسين أداء الخدمة.

س. الطالب: كيف يمكن للمرصد تقييم نشاط المرفق العام؟

ج. (رئيس م. و. ع): المرصد الوطني للمرفق العام هو مصدر للاقتراحات ويقوم بتقييم مجموعة من السياسات الخاصة بتسيير المرافق العمومية منها تبسيط الإجراءات الإدارية.

س. الطالب: هل تعتبرون ان المرصد هو نتيجة إصلاحات سابقة التي عرفتها الجزائر فيما يخص ترقية وتحسين مرافق العامة؟

ج.(رئيس م. و. ع): حقيقة ان الجزائر لها مسار إصلاحي عرف عدة سياسات هدفها مشترك هو تحسين الخدمة العمومية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا .

س. الطالب: بعد استقراء للمرسوم التنفيذي المنشأ نلاحظ أن لم يذكر في نصه بعض الدوائر الوزارية على غرار الدفاع والخارجية ما سبب ذلك؟

ج.(رئيس م. و. ع): حقيقة إن المرسوم التنفيذي أدرج القطاعات الوزارية التي لها تعامل مباشر مع الجمهور وتكون بصفة يومية ومستمرة.

س الطالب: على ذكر وزارة الدفاع الوطني هل يقوم المرصد بالتعامل مع مديرية الخدمة الوطنية وكيف يكون ذلك؟

ج. (رئيس م. و. ع): من خصوصيات هذه المصلحة المتعلقة بالتجنيد تحظى باهتمام مباشر من قبل وزارة الدفاع وكذا من طرف المرصد في مجال تقييم أدائها في استقبال المرتفقين بها.

س. الطالب: في إطار المهام الموكلة للمرصد، يقوم بإعداد تقارير دورية هل يتم عرضها على وسائل الإعلام أم تبقى في سرية؟

ج .(رئيس م. و. ع): يقوم المرصد بمراسلة الدوائر الوزارية من أجل رفع التحفظات وتكون بصفة سرية وتعرض للمصادقة على أعضاء المرصد.

س الطالب: وبعد رفع التحفظات والمصادقة لمن يوجه التقرير النهائي؟

ج. (رئيس م. و. ع): بطبيعة الحال المرصد يقوم برفع التقرير النهائي لرئيس الجمهورية بعد عرضه الوزير الأول.

س. الطالب: ماهي أفاق تطوير نشاط المرصد الوطني للمرفق العام؟

ج. (رئيس م. و. ع): يسعى المرصد على التكيف مع التطورات الحاصلة في شتى المجالات ومنها السعي لخلق بوابة إلكترونية مخصصة للمواطنين وكذا كافة المتعاملين على مختلف مجالاتهم كما يعمل على عصرنة التعاملات الإدارية بالنسبة للإدارات أو المرتفقين ومنها.

- الدفع إلى تحديث وسائل الاتصال والتواصل بين المرتفقين والإدارة
- العمل من أجل الوصول إلى جودة عالية لخدمة عمومية تتوافق والمعايير الدولية ISO

س. الطالب: كيف تقيمون نشاط المرفق العام حاليا؟

ج. (رئيس م. و. ع): إن المجهودات التي تبذلها الدولة في إطار تحسين أداء المرفق العام تستوقفنا أمام الإجراءات الميدانية التي هي تجسد بصفة منتظمة ومرحلية كما أن نشاط المرفق العام يعطي في هذه المرحلة بذات تحولا جذريا ويأخذ منحنى إيجابي.

س. الطالب: ما مدى رضى المواطن وارتياحه بالخدمات العمومية المقدمة حاليا؟

ج. (رئيس م. و. ع): إن تلبية حاجيات المواطن هو من صلب اهتمامات الدولة الجزائرية لاسيما في مجال الخدمات فقد شكل التفاعل الإيجابي مع التطورات الحاصلة في إطار تحسين الخدمة العمومية ارتياح في الوسط الاجتماعي بالنسبة لنوعية الخدمات المقدمة والتي سيتم العمل على تدارك بعض النقائص المسجلة في بعض المرافق العمومية

س. الطالب: ماهي العوائق التي تواجهكم بعد تنصيب المرصد الوطني للمرفق العام؟

ج. (رئيس م. و. ع): بالنظر لحداثة هذه الهيئة الاستشارية والتي تخضع لوصاية وزارة الداخلية فهي تتمتع بقوة قانونية تلزم القطاعات المعنية بتنفيذ ما ورد في التقارير المرفوعة لرئاسة الجمهورية،

س. الطالب: ماهي التطلعات المستقبلية والإجراءات المتخذة لتحسين الخدمة العمومية وأداء المرفق العام على المدى المتوسط؟

ج. (رئيس م. و. ع): يهدف المرصد الوطني للمرفق العام على أن يكون قوة اقتراح وهذا بإعطائه كافة الإمكانات البشرية والمادية وهذا بـ:

- تكوين مورد بشري قادر على تقييم أداء المرفق.
- العمل على توحيد وتسهيل الإبحار في المواقع الإلكترونية بصفة سريعة ومتقنة.
- الوصول إلى إدارة إلكترونية بامتياز.
- القيام بدراسات ميدانية تشخص النقائص وتداركها.
- تفعيل وتنفيذ كافة القرارات والتعليمات المتعلقة بسير المرفق العام.

س. الطالب: هل يمكن للمرصد الوطني للمرفق العام أن يواصل نشاطه على هذا المنوال في ظل عدم تمتعه بالشخصية المعنوية أي الاستقلال المالي والإداري.

ج. (رئيس م. و. ع): إن المرسوم التنفيذي جاء واضحا بالنسبة لارتباطه الإداري والمالي بوزارة الداخلية، وأذن انها تعتبر مرحلة مرافقة من قبل الدولة للمرصد حتى يتمكن من تشكيل نفسه بصفة جيدة فالظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد قد لا تسمح لهياكل جديدة ح بإحداث ميزانيات إضافية في التسيير والتجهيز

إن التسريع من وتيرة إصلاح الإدارية، من خلال تفعيل نشاط المرصد الوطني للمرفق العام، تعتبر محطة مهمة من أجل تجسيد مشروع الإدارة الالكترونية في آفاق سنة 2019, حيث أن أهم المشاريع الرامية إلى تكريس عصرنة المرفق العام وفاعلية الخدمة العمومية قد دخلت حيز التنفيذ أو في طريقها المستمر في ذلك،

إن الإصلاحات الإدارية الجديدة تجسدت في عدة قطاعات حساسة وعلى علاقة مباشرة مع المواطن، بالاعتماد على نصوص تشريعية جديدة مواكبة للتغييرات الحاصلة في الجزائر والعالم بالاستغلال الأمثل للتكنولوجيات الحديثة.

يعتبر أسلوب الإدارة الإلكترونية التي أصبح المرفق العمومي يتبناها تعتبر نقطة انطلاق جوهرية نحو مسار إصلاحي متميز عما سبق ، بحيث ستساهم بشكل كبير في التحسين المستمر لنوعية الخدمات المقدمة للمواطنين ، في ظل التوجه نحو استغلال التكنولوجيات في الخدمات العمومية سينعكس بشكل كبير سواء من حيث فعالية المرافق

العمومية ، وكذا جودة الخدمات العمومية المقدمة وهو ما يظهر من خلال من القانونيين المتعلق 03/15 المتعلق بعصرنة وتحديث العدالة وكذا قانون 04/15 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين .

فالتطور التكنولوجي التقني لا يكفي وحده يجب أن يتمشى بتوازي مع ترقية تكوين المورد البشري الذي يعد ضروريا لأداء مهامه على أكمل وجه، قصد التكفل باستقبال للمواطنين على مختلف حالتهم وعلى أحسن حال يكرس أسس العدالة الاجتماعية. للمرتفقين، مما يجعل المرتفقين شركاء اساسين في تطوير المنظومة المرفقية بالجزائر،

كما أن تحديث الأسلوب الرقابي والمتابعة لأداء نشاط المرفق العام يجب أن يمسه عنصر التحديث من اجل إعطاء خدمة عمومية ذات نوعية وجودة.

ختما لما توصلنا إليه فإن مفهوم المرفق العام يشكل محورا أساسيا في القانون الإداري سواء تم النظر إليه من منظور قضائي أو فقهي، فهناك من يراه يمثل أساس مختلف نظريات القانون الإداري و لا يمكن أن يكون للمرفق العام مفهوم جامع و مانع و بشكل مجرد و حيادي إلا في ضوء الأهداف و الغايات الإدارية، الاجتماعية الاقتصادية التي تحدد له مسبقا.

إضافة إلى ذلك فإن سياسة الدولة هي التي تبني المرافق العامة لكن من المنطلق القانوني نجد أن المرافق العامة تنشأ تلقائيا بالاعتماد على ما يحتاجه الأفراد في المجتمعات المواطن بغض النظر ودون الدخول في الجدل الفقهي حول أي السلطتين أولى بإنشاء المرافق العامة التشريعية أم التنفيذية،

لقد عرف المرفق العام LE SERVISCE PUBLIC في الجزائر كغيره من الانشطة والأنظمة تطورا ملحوظا لاسيما في القانون الاداري بصفة عامة وفي القانون الاداري الجزائري بصفة خاصة. والسبب في ذلك راجع ان الدولة الجزائرية عرفت فلسفة أيدولوجية استعمارية صعبة خلال الحقبة الاستعمارية.

فالدارس للقانون الجزائري الخاص بالمرافق العامة يلاحظ دون شك صور الاختلاف في مجال النصوص بين المرافق العامة سواء كانت إدارية أو اقتصادية وعليه فان دراسة موضوع المرفق العمومي في الجزائر بعد الاستقلال اي بعد 5 جويلية1962 استدعي البحث عن جانبين هامين يتمثلان في النظام القانوني الذي يخضع له المرفق العمومي في هذه الفترة وكذا الجهة القضائية صاحبة الاختصاص.

وما يمكن استخلاصه هو ان النظرة الشمولية للمرافق العمومية في الجزائر في ضوء مسبق تناوله من نظم قانونية متصلة به، وفي ظل التوقعات النظرة المستقبلية للمرافق العامة فان الحجم المرفقي يشهد تضخما واتساعا بالقدر الذي تحققه الدولة الجزائرية من نماء وتطور الاقتصادي والاجتماعي .

إن الإصلاحات الواردة على المرفق العام التي نتج عنها إنشاء عدة هياكل وأليات تهدف إلى ترقية الخدمة العمومية وإبراز دور المرفق العام، فلقد واجهت عدة تغيرات في فترة زمنية منها معتبرة، والأخرى لم يترك لها المجال للعمل أو وضع تصور مستقبلي لمعالجة الاختلالات.

وسعيا من اجل تلبية حاجات المواطن، التي هي في صلب اهتمامات الدولة، وتزايد الطلب الاجتماعي والاقتصادي بادرت الحكومة الجزائرية بإحداث ألية حديثة بموجب المرسوم الرئاسي رقم16-03 المتعلق بإنشاء المرصد الوطني المرفق العام الذي يهتم بالدرجة الأولى بترقية نشاط المرافق العمومية وتطويرها من أجل مواكبة التطورات التي يعشها المجتمع على المستويين الداخلي والخارجي، وتقديم أفضل الخدمات للمواطن، لكن ذلك لا يعني عدم وجود معوقات تحول دون قيام المرصد الوطني للمرفق العام.

نتائج البحث

مدى صحة الفرضيات المقدمة سابقا:

- نتيجة إختبار صحة الفرضية لأولى صحيحة القائلة أنه: "يمكن للمرصد الوطني للمرفق العام أن يرتقي بنشاط المرفق العام بالجزائر "لأنه يهدف إلى متابعة نشاطات المرافق العمومية"
- نتيجة إختبار صحة الفرضية الثانية صحيحة القائلة: أنه " لا يمكن للمرصد الوطني للمرفق العام أن يلعب دوره كاملا في تحسين الخدمة العمومية بالنظر لعدم تمتعه بالشخصية المعنوية " من خلال صدق هذه الفرضية تكمن المعوقات التي تحول دون تحقيق ناجعة في نشاط المرصد الوطني للمرفق العام ما يلي.

- عدم وجود مكتب إداري مسير للمرصد الوطني للمرفق العام حسب المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في07 يناير 2016.
- أغفل المرسوم الرئاسي تحديد كيفية التنسيق العمل مع مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية في مجال التسيير الإداري للمرصد الوطني للمرفق العام.
- المهام وتنظيم وسير المرصد الوطني للمرفق العام جاءت بصفة نظرية ولم تحدد العلاقة بينه وبين المؤسسات والإدارات العمومية.
- لم يأخذ المرصد طابع إلزامي في التعامل مع الهيئات الإدارية العمومية.

الاقتراحات

أ) ضرورة مراجعة أحكام المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في7 يناير 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام وهذا بغية تعزيز أنشطته التي تهدف إلى ما يلي:

ب) تعزيز تبسيط الإجراءات الإدارية وعصرنة المرفق العام.

ت) العمل على ترقية دور المجتمع في تنشيط المرافق العمومية والاستماع لاقتراحات. وانشغالات المواطن في إطار مقاربة الديمقراطية التشاركية.

ث) تعميم استعمال تكنولوجيات الإعلام والاتصال في كافة المرافق العمومية كوسيلة إتصال بين الإدارة والمواطن.

ج) ضرورة العمل على التقييم الدوري لنشاط المرفق العام.

ح) ضرورة ترقية مبدأ أنسنة المرافق العمومية وأخلقتها.

- ❖ تحديث النصوص القانونية نص تنظيمي جديد يحكم العلاقة بين الإدارة والمواطن تقنين العلاقة بين السلطات الإدارية والمرتفقين، حيث يجب أن ترتكز هذه العلاقة على ضرورة تحسين الحوار وتعزيز طرق التواصل.
- ❖ ضرورة تنظيم لقاءات تقنية تتعلق بالخدمة العمومية والتدابير التي من شأنها تحسين أدائها.
- ❖ تعزيز الاتصال بالمواطن باستعمال كامل الوسائل بما فيها وسائل التواصل الاجتماعي الحديثة.
- ❖ ضرورة إعداد برنامج زيارات ميدانية على مستوى المؤسسات والهيئات المكلفة بالخدمة العمومية بما فيها المتواجدة على المستوى المحلي.

يبقى التساؤل مطروح، إلى أي مدى تكمن إرادة الدولة الجزائرية في الحفاظ على أليات تنشيط المرافق العمومية؟ وهل سيتمكن المرصد الوطني للمرفق العام من تحقيق الأهداف المسطرة في المرسوم المنشأ له؟

الملاحق

مراسيم تنظيميّة

مرسوم رئاسي رقم 16-03 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437 الموافق 7 يناير سنة 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية،

- وبناء على الدستور، لا سيما المادتان 77-8 و125 (الفقرة الأولى) منه،

- وبمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد،

- وبمقتضى القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية،

- وبمقتضى القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 والمتعلق بالولاية،

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 15 - 125 المؤرخ في 25 رجب عام 1436 الموافق 14 مايو سنة 2015 والمتضمن تعيين أعضاء الحكومة، المعدل،

يرسم ما يأتي :

الفصل الأول
أحكام عامة

المادة الأولى : ينشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية، مرصد وطني للمرفق العام، يدعى في صلب النص"المرصد".

المادة 2 : المرصد هيئة استشارية. ويحدد مقره بمدينة الجزائر.

الفصل الثاني
المهام

المادة 3 : يكلف المرصد، بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى، بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما.

وبهذه الصفة، يكلف على الخصوص، بما يأتي :

- اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام،

- اقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام.

المادة 4 : يكلف المرصد، في مجال استفادة المواطنين من المرفق العام، بدراسة واقتراح كل تدبير يرمي، على الخصوص إلى ما يأتي :

– ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام،

– العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام،

– العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام،

– المساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها.

المادة 5 : يكلف المرصد، في مجال عصرنة المرفق العام، بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام.

وبهذه الصفة، يقترح كل تدبير من طبيعته أن :

– يحفز تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها،

– يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم.

المادة 6 : يقترح المرصد، بهدف المساهمة في إرساء المهنية والآداب داخل المرفق العام، كل تدبير من طبيعته :

– العمل على تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام،

– بعث الثقة والحفاظ عليها بين أعوان المرفق العام ومستعمليه،

– التشجيع على الإرساء الدائم لمبدأ الأنسنة في العلاقات بين أعوان المرفق العام ومستعمليه،

– ترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطات أعوان المرفق العام،

– العمل على ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لأعوان المرفق العام.

المادة 7 : يمكن المرصد، في مجال التعاون، المبادرة بتبادلات مع الشركاء الأجانب وترقيتها وكذا تنظيم تنفيذها مع السلطات المختصة.

الفصل الثالث

التنظيم والسير

المادة 8 : يتشكل المرصد الذي يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله، من الأعضاء الآتي ذكرهم :

– خمس (5) شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى مؤسسات الدولة، يقترحهم وزير الداخلية والجماعات المحلية،

– ممثلو القطاعات الوزارية المذكورة أدناه، ذوو رتبة مدير على الأقل :

* وزارة المالية،
* وزارة الصناعة والمناجم،
* وزارة الطاقة،
* وزارة التجارة،
* وزارة السكن والعمران والمدينة،
* وزارة النقل،
* وزارة التربية الوطنية،
* وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي،
* وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات،
* وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال،

– ممثل (1) عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري،

– ممثل (1) عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي،

– ممثل (1) عن الديوان الوطني للإحصاء،

– رئيسا (2) مجلسين شعبيين ولائيين، يعينهما الوزير المكلف بالداخلية،

– رئيسا (2) مجلسين شعبيين بلديين، يعينهما الوزير المكلف بالداخلية،

– ممثلان (2) عن الجمعيات ذات الطابع الوطني، يختاران من بين الجمعيات الأكثر تمثيلا،

– ممثل (1) عن وسائل الإعلام.

يمكن المرصد أن يستعين في أشغاله بمساهمة كل شخص بحكم كفاءاته.

المادة 9 : يعين أعضاء المرصد لمدة ثلاث (3) سنوات، قابلة للتجديد، بقرار من الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من المؤسسات والهيئات التي يخضعون إليها.

في حالة انقطاع عهدة أحد الأعضاء، يتم استخلافه حسب الأشكال نفسها للمدة المتبقية.

المادة 10 : يعدّ المرصد نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول اجتماع له.

المادة 11 : يجتمع المرصد في دورة عادية أربع (4) مرات في السنة. ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضائه على الأقل.

المادة 12 : لا تخول صفة عضو في المرصد الحق في أي تعويض، غير أن الأعضاء يستفيدون من تعويض النفقات المرتبطة بمشاركتهم في أشغال المرصد، طبقا للتنظيم المعمول به.

المادة 13 : تدوّن نتائج أشغال المرصد في محاضر تسجل في سجل خاص مؤشر وموقع عليه. ويوقع المحاضر رئيس المرصد.

المادة 14 : يعدّ المرصد تقارير مرحلية ترسل إلى الوزير الأول.

المادة 15 : يرفع تقرير سنوي حول المرفق العام إلى رئيس الجمهورية.

المادة 16 : تسجل النفقات الضرورية لسير المرصد في ميزانية تسيير وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

المادة 17 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرّسميّة للجمهوريّة الجزائريّة الدّيمقراطيّة الشّعبيّة.

حرّر بالجزائر في 26 ربيع الأول عام 1437 الموافق 7 يناير سنة 2016.

عبد العزيز بوتفليقة

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية

النصوص التشريعية

المراسيم

المراسيم الرئاسية

- من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1437 الموافق لـ 07 يناير سنة 2016عدد02

المراسيم التنفيذية

- المرسوم التنفيذي رقم 363/14 مؤرخ في 2014/12/15، المتعلق بإلغاء الأحكام المتعلقة بالتصديق طبق الأصل الجريدة الرسمية العدد72
- الأمر 20/70، المتضمن قانون الحالة المدنية، الجريدة الرسمية المؤرخ 1970/02/27، عدد 21

التعليمات والمناشير

- منشور وزارة الداخلية الصادر بتاريخ 1985/10/01، والمتعلق بتخفيف التدابير الإدارية.
- التعليمة رقم 43 الصادرة عن وزارة الداخلية المؤرخة في 17جويلية 1997 المتعلقة بالكيفيات التنفيذية لمتابعة تحسين المرافق العمومية
- القرار المؤرخ في 04سبتمبر 1988 والذي يحدد شروط وكيفية استقبال المواطنين وتوجيههم الجريدة الرسمية العدد39
- التعليمة الصادرة عن الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية المتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية رقم 82 المؤرخة في 22 سبتمبر2013
- المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الداخلية 2012/11/14 يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية
- منشور الوزاري صادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 2102 المؤرخ في 14أفريل2014

- المرسوم التنفيذي رقم 363/14 مؤرخ في 2014/12/15، المتعلق بإلغاء الأحكام المتعلقة بالتصديق طبق الأصل الجريدة الرسمية العدد72

- المنشور الوزاري المتعلق بتحسين الإدارة بين والإدارة والمواطن الصادر عن وزارة الداخلية بتاريخ 2014/11/14

الكتــب

الكتب المتخصصة

- بوسماح محمد أمين المرفق العام في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية 1995
- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات د
- فاروق عبد الله محمد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والاشتراكي ديوان المطبوعات الجامعية 1987
- ظريفي نادية تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة دار بالقيس الدار البيضاء الجزائر

الكتب العامة

- أبو الليل عبد الفتاح ، الوجيز في القانون الإداري دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- بعلي محمد الصغير ، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، المعهد الوطني للدراسات والبحوث النقابية، دون تاريخ
- بيوض انعام، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية،1982العدد1
- بعلي محمد الصغير ، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، المعهد الوطني للدراسات والبحوث النقابية، دون تاريخ
- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري جسور للنشر والتوزيع ط2 الجزائر
- غزالي محفوظ مشاركة العمال في التسيير الاشتراكي –ديوان المطبوعات الجامعية1980
- توما منصور شاب، القانون الإداري، ط1، جامعة بغداد 1980
- الخلايلة محمد القانون الإداري الجامعية عبد الحميد، 1984، على الكتاب الأول دار الثقافة الأردن 2015.
- عوابدي عمار ، القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر
- حافظ محمود ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية القاهرة،1982
- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث والثاني 2000

- سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، .دار الفكر العربي ،القاهرة 1979
- ناصر لباد الوجيز في القانون الاداري، دار المجدد لنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة.

• رسائل ومذكرات

مذكرة ماجيستر

- بن يوسف شرفي إصلاح الخدمة العمومية مذكرة نيل شهادة ماجستير 2015/2014

المقالات في المجلات العلمية

- قاسم ميلود علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، دفاتر سياسية والقانون العدد 5 جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2011
- المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية العددين الأول والثاني جوان 2016

المواقع الإلكترونية

- محاضرات وبحوث قانونية وكتب " مقال منشور بالأنترنت على الموقع الإلكتروني htt/www.DZ-NET بدون مؤلف .
- مقال منشور بالأنترنت على الموقع الإلكتروني ،تصريح أحمد سايحي رئيس المرصد على هامش أشغال الدورة العادية للمرصد بالمدرسة الوطنية للإدارة مولاي أحمد مدغري، المنشورعلى الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء 2017http://www.aps.dz
- المجلة العربية القانونية مقال منشور بالموقع الإلكتروني www.mdroit.com بدون مؤلف
- عبد العزيز بوتفليقة مقال منشور بالأنترنت على الموقع الإلكتروني www.el-moradia.dz

المقـــابلات

- مقابلة مع أحمد سايحي رئيس المرصد الوطني للمرفق العام بتاريخ 13مارس 2018 الجزائر

ثانيا: المراجع بالفرنسيـــة

- Mohamed boussoumah l'entreprise Socialiste en Algérie OPU 1982 P463.
- Mahfoud Ghazali la participation des travailleurs a la gestion socialiste des entreprises, OPU 1981