

جامعة أحمد دراية أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

المرفق العام ورهان تحسين الخدمة العمومية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذ:

من إعداد الطالبين :

الدكتور بن الطيبي مبارك

- باحمو مصطفى

- عزيزي عبد القادر

لجنة المناقشة:

رئيساً	أستاذ محاضر "أ"	د. الحاج سودي محمد
مشرفاً ومقرراً	أستاذ محاضر "أ"	د. بن الطيبي مبارك
عضواً مناقشاً	أستاذ محاضر "أ"	د. يامة إبراهيم

السنة الجامعية : 2019/2018

(بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ)

* شكر و عرفان *

"من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم

و عليه نحمد الله عز وجل الذي وفقنا في إتمام هذا العمل ونتقدم بجزيل
الشكر للأستاذ الفاضل الدكتور بن الطيبي مبارك لإشرافه على عملنا هذا
والذي لم يبخل علينا بأي جهد من أجل إخراج هذا العمل بشكل مقبول
كما لا يفوتنا تقديم شكرنا إلى كل من ساهم معنا في إنجاز هذا العمل
المتواضع من قريب أو من بعيد

- باحمو مصطفى

- عزيزي عبد القادر

* إهداء *

أهدي ثمرة هذا الجهد إلى
والدتي الكريمة أطال الله في عمرها دون أن أنسى
والدي طيب الله ثراه وأسكنه فسيح جناته
إلى زوجتي العزيزة
إلى كل أفراد عائلتي
إلى كل الأصدقاء والأحباب
و إلى كل المخلصين لهذا الوطن الغالي
سائلا المولى عز وجل أن ينفعنا بما علمنا

- باحمو مصطفى

* إهداء *

أهدي ثمرة هذا الجهد
إلى كل أفراد العائلة
وكل الأصدقاء والأحباب

- عزيزي عبد القادر

مَقْلَمَةٌ

إن العلاقة الأساسية التي تربط الدولة بمواطنيها هي أداء الخدمات الأساسية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة ، وذلك بإشباع الحاجات العامة للمواطن والتي يعجز النشاط الفردي لوحده عن توفيرها كل ذلك بغية تحقيق النفع العام .

وقيام الدولة بأداء الخدمات العامة يتخذ في أغلبيته صورة المرفق العام الذي أصبح بمثابة الوظيفة الرئيسية للدولة التي تتسع كلما نقص النشاط الفردي الخاص وتضيق كلما زادت الأنشطة الخاصة للأفراد في الدولة .

إذا فالمرفق العام هو الوسيلة الأساسية التي تتخذها الدولة من أجل تقديم الخدمات العمومية لجميع المواطنين على وجه المساواة وفي ظل خلق المناخ الملائم لتسيير وتحسين الحياة اليومية للمواطنين تجسيدا لسياسة التضامن الإجتماعي في رعايتها لهم ، وتضم الخدمات العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة للخدمات الجماعية المنظمة من طرف الدولة كالخدمات الإدارية ، الخدمات الاجتماعية والثقافية ، الخدمات الصناعية والتجارية ، وتستند عملية تسيير نشاطات هذه الخدمات على قواعد مشتركة تستمد منها شرعيتها وصفاتها أهمها قاعدة المساواة ، وكذلك الإستمرار والتطور ، الأمر الذي يسمح بتقديم خدمة عمومية للجميع دون تمييز على سبيل الإستمرار وكذا تكييف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الإجتماعي والتقدم التقني من جهة وإحتياجات المستفيدين من جهة أخرى.

وفي ظل كثرة طلبات المواطنين وتطلعاتهم وتزايد إحتياجاتهم في شتى مجالات الحياة إستوجب الأمر عصرنة وتحديث مؤسسات الدولة ، بحيث بات تطوير الإدارة العامة يشكل إنشغالا مشتركا للعديد من الدول حيث تحول هذا الإنشغال تدريجيا إلى طريق إجباري للبحث عن أنظمة جديدة لنماذج النمو والتنمية على كافة المستويات .

وتعد الجزائر من بين هذه الدول التي سعت من أجل تطوير و عصرنة أساليب تقديمها للخدمة العمومية وكذا وسائل عملها ، وكذلك من أجل مسح كل الصفات السلبية

التي إرتبطت بالمرفق العام من سوء تسيير وبيروقراطية وتعقيد للإجراءات الإدارية ورداءة الخدمات المقدمة ، وهو الأمر الذي لا يتأتي إلا من خلال تبني أساليب جديدة تضمن فعالية المرفق العام وجودة خدماته . وتحقيقا لذلك شرعت السلطات العليا في البلاد في عملية إصلاح الخدمة العمومية منذ الإستقلال إلى وقتنا الحاضر من خلال معالجة هذا الموضوع في برامج حكومية متعددة وأنشأت له عدة آليات وهياكل .

وفي ظل التزايد المتسارع لوتيرة التنمية والتطور الهائل في المجال التكنولوجي والطفرة المتسارعة في الإختراعات والتقنيات على كافة المستويات ، أصبح لزاما على صانع القرار التكيف مع التطور والتقدم التكنولوجي الحاصل ، وهو ما تحقق بالفعل في الجزائر ولو بشكل نسبي من خلال توجه السلطات العمومية نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية في تقديم الخدمات العمومية بالرغم من الصعوبات والعوائق المختلفة التي واجهت تطبيقها .

وبالتالي ظهرت في الجزائر العديد من المبادرات لتحسين وتطوير الخدمة العمومية وخاصة من خلال الإصلاحات التي باشرتها في السنوات الأخيرة تماشيا مع التطور الإقتصادي والإجتماعي والتقني وإحتياجات المواطنين ، وذلك عن طريق عصنة المؤسسات الإدارية لتحقيق تنمية مستدامة في كل المجالات المختلفة ، ومع ذلك فإن واقع الخدمة العمومية في الجزائر واجهته العديد من التحديات والعراقيل لتحقيق الأهداف المرجوة ، وعليه من خلال كل ماسبق تتضح لنا جليا إشكالية الدراسة التي نحن بصدها والمتمثلة فيما يلي :

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

من خلال هذه الإشكالية المطروحة تتضح لنا أهمية دراسة هذا الموضوع ، بحيث يفرض موضوع إصلاح الخدمة العمومية نفسه بإستمرار على الأجندة السياسية وذلك كون الخدمة العمومية هي عمود العلاقة التي تجمع بين الدولة متمثلة في الإدارة والمواطن وما يترتب

على هذه العلاقة من حقوق ومكاسب ، وإرتباط هذا الموضوع كذلك بقدرة الإدارة على الإستمرارية وخلق التحديث بتغيير الأساليب التي كانت تعمل بها ، وبالتالي تستهدف هذه الدراسة البحث في الجهود المبذولة من قبل الدولة في مجال التطوير الإداري وبالأخص تطوير أداء الخدمة العمومية مما يفرز لنا أسباب النجاح وأسباب الفشل من أجل التوصل في الأخير إلى الإقتراحات المناسبة .

ومن أجل معالجة إشكالية البحث إقتضى الأمر توظيف المنهج التحليلي الوصفي من أجل تحليل ووصف الآليات المعتمدة في تحسين الخدمة العمومية وذلك بعد عرض مفهومي المرفق العام و الخدمة العمومية ، وكذلك تم توظيف المنهج التاريخي من أجل تقصي مراحل إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر .

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم بحثنا هذا إلى فصلين كل فصل بمبحثين الفصل الأول تطرقنا فيه إلى بيان مفهوم المرفق العام ومفهوم الخدمة العمومية، ثم في الفصل الثاني تناولنا فيه بالدراسة فكرة تحسين الخدمة العمومية في الجزائر وآليات تطبيقها.

الفصل الأول :

مفهوم المرفق العام ومفهوم الخدمة
العمومية

بالرغم من إرتباط مفهوم المرفق العام بمفهوم الخدمة العمومية بإعتبار أن المرفق العام هو الكل و الخدمة العمومية هي جزء من هذا الكل إلا أننا سنتطرق بالتوضيح و التبيان لمفهوم كل منهما على حدى من أجل إبراز مامدى إرتباط كل منهما بالآخر والدور الذي يلعبه كل منهما في تحقيق هدف واحد وموحد ألا وهو تحقيق النفع العام للمواطنين، كل ذلك سنتناوله بالدراسة من خلال مبحثين المبحث الأول سنتناول فيه مفهوم المرفق العام أما المبحث الثاني فسنتناول من خلاله مفهوم الخدمة العمومية .

المبحث الأول : مفهوم المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، لكونها مظهرا رئيسيا من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة للأفراد، فهي أوسع هذه المظاهر نطاقا وأبعدهامدى .

لذلك لم يتردد بعض كبار الفقهاء الفرنسيين في تعريفهم للقانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة كالفقيه بونار ويرى الفقيه جيز أن المرافق العامة هي الفكرة الأساسية المركزية للقانون الإداري¹.

وعليه سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى مفهوم المرفق العام إنطلاقا من تعريف المرفق العام في المطلب الأول ثم عناصر المرفق العام في المطلب الثاني ثم أنواع المرافق العامة في المطلب الثالث .

¹ هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة خامسة ، الاردن ، سنة 2014 ، ص261

المطلب الأول : تعريف المرفق العام

إن اصطلاح المرفق العام له مدلولان مختلفان فقد يقصد به المدلول العضوي أو الشكلي ، أي المنظمة التي تتولى مهمة إشباع حاجة عامة وقد يقصد به أيضا المدلول المادي أو الموضوعي أي الخدمة ذاتها التي تؤدي للجمهور أو النشاط الذي يمارس لتحقيق النفع العام وسد الحاجة العامة للأفراد .

وقد انعكس وجود مدلولين للمرفق العام إلى اختلاف الفقه في تعريفه وتباين تلك التعريفات ، ولكنها بالمحصلة تندرج في اتجاهين رئيسيين : الأول يأخذ بالمدلول العضوي للمرفق العام ويرجح عنصر السلطة العامة ، فيما الآخر يأخذ بالمدلول المادي ويرجح عنصر الخدمة أو موضوع النشاط .

الفرع الأول : المدلول العضوي للمرفق العام

يعرف أصحاب هذا الإتجاه المرفق العام بأنه منظمة عامة تباشر سلطة وإختصاص معين لإشباع حاجة عامة بشكل منتظم ومضطرر¹ ، أي أن معنى المرفق العام ينصرف إلى المؤسسة أو المنظمة التي تعمل على تقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة ، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري في حد ذاته² ، وعليه يقصد بالمرفق العام وفقا لهذا الاتجاه انه الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص و الأموال(الأشياء) الذي ينشأ و يؤسس لانجاز مهمة عامة معينة ، مثل الجامعة ، المستشفى ، ووحدات أجهزة الإدارة العامة بشكل عام³ .

ونستطيع أن نقول في الأخير أن المرفق العام يعرف إستنادا للمدلول العضوي بأنه الهيئة أو المنظمة أو الجهاز الذي يرتبط بالإدارة ارتباطا عضويا يزاول نشاطا يهدف الى تحقيق الصالح العام⁴ .

¹ عصام علي الدبس ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة اولى ، الاردن ، سنة 2014 ، ص235

² علاء الدين عشي ، مدخل القانون الاداري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة 2010 ، الجزائر ، ص8

³ محمد الصغير بعللي ، القانون الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، الجزائر ، ص206

⁴ محمد جمال مطلق الذنبيات ، الوجيز في القانون الاداري ، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة اولى ، الاردن ، سنة 2003 ، ص140

الفرع الثاني : المدلول الموضوعي للمرفق العام

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن المرفق العام يقصد به النشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجيات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة ، ويستثنى من هذا المفهوم المشاريع والمؤسسات الخاصة وتلك التي تهدف إلى تحقيق الربح .¹

وبالتالي فالمرفق العام بحسب هذا المفهوم الوظيفي هو النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي حاجيات عامة للمواطنين مثل التعليم العام ، الرعاية الصحية ، البريد و المواصلات بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به .²

تجدر بنا الإشارة في الأخير إلى أن مجمل التعريفات التي أعطيت للمرفق العام جاءت بين هذين المدلولين العضوي و المادي ، بينما القضاء الإداري المقارن فقد تبنى المعنى العضوي ثم تطورت أحكامه بين المعنيين تبعاً للمراحل التاريخية والتغيرات الإيديولوجية والاقتصادية المتعاقبة ، وإستقر فيما بعد على المعنى المركب ، فعرف المرفق العام بأنه النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى الآخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة ، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام ، أو هو مشروع يعمل بإطراد ومنتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين .

غير أن تطور الحياة الإدارية والتغيرات الكبيرة التي طرأت في القواعد التي تقوم عليها فكرة المرافق العمومية أدى إلى ظهور المرافق الإقتصادية أو التجارية التي يمكن أن تدار بواسطة الأفراد أو المشروعات الخاصة ، مما أدى إلى انفصال العنصر العضوي عن الموضوعي وأصبح من حق الإدارة أن تنظم نشاط معين في صورة مرفق عمومي وتعهد به إلى الأفراد فيقوم فيه العنصر الموضوعي دون العضوي ، مما أبقى على الفقه في خلاف قائم حول المعنيين الموضوعي والعضوي .³

¹ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص9

² محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص206

³ علاء الدين عشي ، نفس المرجع ، ص10و9

ننوه في الأخير إلى أن المشرع الجزائري لم يخرج عن هذين المدلولين السابقين لتحديد مفهوم المرفق العام بحيث وظف كلا المعنيين لتحديد مفهوم المرفق العام في الجزائر ، فيمكن إستنتاج التعريف التالي للمرفق العام من خلال النصوص القانونية التي جاءت لتنظيم المرفق العام في الجزائر وذلك بأن المرفق العام هو نشاط تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها (و في بعض الأحيان هو نفسه الجهاز العمومي الذي يقوم بهذا النشاط) بهدف تحقيق المصلحة العامة ، وخاضعا في ذلك ولو جزئيا إلى قواعد القانون العام.¹

المطلب الثاني : عناصر المرفق العام

يقوم المرفق العام على عدة عناصر أو أركان ، ولكن هذه الأركان محل خلاف بين الفقه بسبب خلافهم ابتداء على تعريف المرفق العام ، حيث هناك من الفقه من يرى ان المرفق العام يقوم على ركنين فقط هما : المنفعة العامة والسلطة العامة ، ويرى جانب آخر من الفقه وهو يمثل الغالبية أن المرفق العام يقوم على ثلاثة أركان تتمثل في المشروع أو التنظيم العام والمنفعة العامة ثم السلطة العامة فيما يرى اتجاه ثالث أنه يقوم على أربعة أركان وذلك بإضافة ركن الخضوع لنظام قانوني إستثنائي ومتميز.²

وعليه سوف نتطرق لكل عنصر من هذه العناصر أو الأركان الأربعة على حدى ونتبين ما مدى ضرورة تواجد هذه الأركان وذلك من خلال الفروع الأربعة الآتية ، الفرع الأول سندرس من خلاله العنصر المتمثل في كون المرفق العام مشروع أو تنظيم عام ، أما الفرع الثاني فعنصر تحقيق النفع العام ، أما الفرع الثالث عنصر إرتباط المرفق العام بالسلطة العامة ، وأخيرا الفرع الرابع عنصر خضوع المرفق العام لنظام قانوني إستثنائي ومتميز .

¹ ناصر لباد ، الاساسي في القانون الاداري ، دار المجدد للنشر والتوزيع ، طبعة اولى ، الجزائر ، ص150

² عصام علي الدبس ، مرجع سابق ، ص239

الفرع الأول : المرفق العام مشروع أو تنظيم عام

المرفق العام عبارة عن مشروع أي نشاط منظم تمارسه مجموعة من الأفراد مستعينة في ذلك بوسائل مادية وفنية وقانونية لتحقيق غرض معين.¹

وبناء على ذلك فإن المشروع يتضمن ثلاثة عناصر وتتمثل في :

- مجموعة من الأفراد وتقوم بمهمة توجيه النشاط وتنظيمه وتنفيذه .
- يكون الهدف من هذا النشاط تحقيق هدف معين .
- يستعين القائمين على المشروع بعدة وسائل تتمثل في الوسائل القانونية والوسائل المادية والوسائل الفنية .

تجدر الإشارة هنا إلى أن الهدف المراد تحقيقه يختلف من مشروع لآخر ، وكذلك الاستعانة بالوسائل يختلف أيضا في استخدامها من مشروع لآخر.²

وبالتالي يقتضي وجود أي مرفق عام إقامة تنسيق وتنظيم بين مختلف مكوناته المختلفة البشرية والمادية بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجات العامة، وذلك من خلال إحداث أجهزة دائمة به مثل مدير ، مجلس إدارة ، لجان.... إلخ.³

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

الفرع الثاني : هدف تحقيق النفع العام

مما يضيفي على المشروع صفة المرفق العام أن يستهدف النفع العام أي أن يكون غرضه سد حاجات عامة مشتركة ، وتقديم خدمات عامة سواء كانت هذه الحاجات والخدمات مادية كتوفير المياه والكهرباء ووسائل المواصلات العامة ، أو كانت معنوية كتوفير الأمن بعنصريه الداخلي والخارجي للأفراد ، والتعليم بمراحله المختلفة ، وعليه فإنه إذا فقد المشروع هذه الصفة لم يعد مرفقا عاما ، ولو كانت الدولة هي التي أنشأته وتتولى

¹ عصام علي الدبس ، مرجع سابق ، ص 240

² عصام علي الدبس ، نفس المرجع ، ص240

³ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص208

إدارته ، لهذا يجب أن لا يكون الهدف الأساسي للمشروع تحقيق الربح وهذه النتيجة طبيعية لإشتراط النفع العام في كل مرفق ، ومع ذلك فإن التطور الحديث للقانون الإداري يعترف بصفة المرفق العام للمرافق الصناعية والتجارية التي تنشؤها الدولة مع أنها تعمل على تحقيق الربح ، وسبب ذلك أن الغرض الرئيسي لهذه المرافق لا يستهدف جني الأرباح بل تحقيق المنفعة العامة أسوة بكل المرافق العامة الأخرى وما الربح الذي يتحقق إلا أثر من الآثار المترتبة على نوعية هذه المرافق باعتبارها تقوم بأعمال صناعية أو تجارية .

وتجدر الإشارة إلى أن عنصر النفع العام لا يتعارض مع أداء الخدمة العامة لقاء مقابل معين فقد تفرض الدولة رسوما معينة على الأفراد مقابل الخدمات التي تؤديها بعض المرافق العامة ، كالرسوم الجامعية والرسوم القضائية ، ورسوم نقل ملكية العقارات وذلك أنه ليس من مستلزمات النفع العام للمرفق أن تكون الخدمات التي يؤديها للجمهور مجانية لأن هذه الرسوم لا تفرض بقصد تحقيق الربح أصلا (وإن كانت تحقق ربحا فعلا) وإنما يكون الغرض منها إما تنظيم إنتفاع الأفراد بخدمات هذه المرافق أو المشاركة في جزء من تكاليفها لتخفيف الأعباء على ميزانية الدولة .

ولا يشترط في تحقيق صفة النفع العام للمرافق العامة أن يعم هذا النفع على كافة الأفراد في الدولة بل يمكن أن يقتصر هذا النفع على سكان مدينة أو إقليم معين، وقد يقتصر أيضا على فئة معينة من الأفراد كالمحامين أو الأطباء أو القضاة ولا يحد ذلك من صفة النفع العام كعنصر من عناصر المرفق العام.¹

من خلال ماسبق يتضح لنا جليا أن هذا العنصر من عناصر المرفق العام أي عنصر تحقيق النفع العام الذي اعترف القضاء الإداري به من خلال العديد من أحكامه لا يمكن تحديده بدقة فهو عنصر قابل للتطور ويناظر بالإدارة تحديده وللقاضي تقديره.²

¹ هاني علي الطهراي ، مرجع سابق ، ص 264 و 265

² علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 11

الفرع الثالث : إرتباط المرفق العام بالسلطة العامة

الأصل هو أن يكون إنشاء المرافق العامة بواسطة الدولة حيث يكون إنشاؤها بقانون أو بناء على قانون .

وليس كل مشروع تنشؤه الدولة يعتبر مرفقا عاما ، فهي كما تملك إنشاء المرافق العامة تستطيع في ذات الوقت القيام بمشروعات خاصة ولذا يتعين الرجوع إلى قصد المشرع في كل حالة على حدى فإذا كان المشرع صريحا في دلالاته على إرادة الدولة في إنشاء مرفق عام فلا تكون هناك إذا صعوبة في تحديد هوية المشروع هل هو مرفق عام أو مشروع خاص إلا انه يصبح متسما بالصعوبة إذا كان النص القانوني يتصف بالغموض وعدم الصراحة وهنا ذهب الأستاذ "لوبادير" إلى أنه إذا تعذر الكشف عن قصد المشرع في هذا الشأن فإنه يمكن بوجه عام إعتبار المشروعات التي تنشؤها أو تديرها سلطة عامة مرافق عامة على أساس إفتراض نية الدولة في هذه الحالة .

أما إذا تولى إنشاء أو إدارة هذه المشروعات أشخاص القانون الخاص فيجب لإعتبارها مرافق عامة أن ينص المشرع صراحة على ذلك ، وأن يوجد عنصر غير عادي يخالف الأوضاع المعروفة في القانون الخاص .¹

ويرى جانب من الفقه انه إذا تعذر الكشف عن حقيقة مقصد المشرع إعتبر المشروع مرفقا عاما في حين يرى آخرون أن المعول عليه هو موضوع نشاط المشروع في إعتباره مرفق عام ام لا ، فقيام المشروع على أساس إحتكار الدولة له دليل على قصد المشرع في جعله مرفقا عاما وعلى العكس من ذلك يكون منع السلطة من المساس بحق الافراد في ممارسة نشاط معين قرينة على إتجاه المشرع لإبقاء هذا النوع من النشاط في نطاق المشروعات الخاصة .

ويرى الفقيه الفرنسي " DE LAUBADEVE " أنه إذا قلنا أنه يشترط لوجود المرفق العام أن تكون الدولة هي التي أنشأته بقانون أو بناء على قانون فليس معنى ذلك أنه يلزم أن تكون الدولة هي التي أنشأت المنظمة التي تدير المرفق العام ، وإنما يكفي أن تكون

¹ هاني علي الطهراوي ، مرجع سابق ، ص 263 و 264

الدولة هي التي قدرت إعتبار النشاط مرفقا عاما ولو كانت قد عهدت بإدارته الى شركة أو هيئة خاصة ليست في ذاتها مرفق عام.¹

و المرفق العام يرتبط بالسلطة العامة المركزية أو اللامركزية سواء من حيث إنشائه أو تسييره وإدارته أو إغائه فالمرافق العامة الوطنية ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية (الوزارات) ، والمرافق العامة المحلية تتبع وحدات الإدارة اللامركزية (البلدية والولاية) وتخضع لوصايتها.²

من خلال ماسبق يتبين لنا ان إنشاء الدولة للمرفق العام هو عنصر أساسي في وجوده و أن الانشطة التي تقوم بها المشروعات الخاصة لا يمكن إعتبارها مرافق عامة إذا لم تعترف لها الدولة بصفة المرفق العام .

الفرع الرابع : خضوع المرفق العام لنظام قانوني إستثنائي ومتميز

لكي تكتمل عناصر قيام المرفق العام كان لا بد بالاضافة إلى توافر العناصر السابقة من توفر عنصر آخر وهو خضوع المرفق العام لنظام قانوني إستثنائي و متميز والمتمثل في تمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العام بامتيازات غير مألوفة في القانون الخاص تلائم الطبيعة الخاصة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق العمومية من حيث إنشائها وإدارتها وإغائها وتحديد طبيعة نشاطها ، واستعمالها لوسائل خاصة لمباشرة نشاطها .

والمشروع الذي رصد لتحقيق مصلحة عامة وأنشأته الدولة وتولت هي إدارته مباشرة أو عهدت به إلى أحد الافراد أو الشركات إنما يحكمه نظام قانوني خاص . وما أجمع عليه الفقهاء أن هذا النظام يختلف من مرفق الى آخر حسب طبيعته.³

ويقصد بالنظام القانوني الخاص و الإستثنائي الذي يحكم المرافق العامة ، هو مجموعة الأحكام و القواعد و المبادئ القانونية التي تختلف إختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة ، وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة ، وذلك كون أن فكرة المرفق العام لعبت ومازالت تلعب دورا أساسيا وحيويا في تأسيس

¹ علي محمد بدير ، القانون الاداري ، دون دار نشر ، دون طبعة ، بغداد ، سنة 1993 ، ص142

² محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 208

³ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، سنة 2007 ، ص312

وجود القانون الإداري كقانون مستقل عن قواعد القانون الخاص ، وبإعتباره وسيلة وأداة السلطة العامة في الدولة لتحقيق اغراض المصلحة العامة .¹
غير أن هذا الشرط مختلف فيه بين الفقهاء على إعتبار أن التطورات الإقتصادية، وتشعب أنشطة الإدارة العمومية أوجد إلى جانب المرافق العمومية الإدارية مرافق عمومية صناعية وتجارية تخضع في جانب كبير من نشاطها إلى أحكام القانون الخاص ، إضافة إلى وجود مشاريع خاصة تقدم خدمات عامة وتخضع لإشراف ورقابة الدولة .²

واختلف الفقه كذلك حول هذا العنصر بحيث يرى جانبا منه أن خضوع المرفق للقانون الاداري هو ركن من أركان المرفق العام فحين يرى جانب آخر أن خضوع المرفق للقانون الاداري ليس إلا نتيجة لإعتباره مرفقا عاما لا ركنا أو شرطا لقيام المرفق العام ولكل حججه .³

وبالرغم من كل ما سبق تتضح ضرورة خضوع المرافق العامة لنظام قانوني متميز عن الأنظمة المعمول بها في روابط القانون الخاص بسبب طبيعتها المتميزة وإستهدافها المصلحة العامة ، ومن قبيل ذلك حقها في التنفيذ المباشر وحقها في الرسوم .⁴
وعليه فالمشروع ذو النفع العام يخضع للسلطة العامة والتي تتوسل وسائل القانون العام لدى إنشائه وكذلك إدارته وان كان قد تم إنشاؤه من قبل الأفراد أو الهيئات الخاصة قبل تمتعه بوصف المرفق العام ، وهي بذلك تدير هذا المشروع وفقا لنظام قانوني خاص او إستثنائي يختلف عن النظام القانوني الذي يدير به الأفراد أو الهيئات الخاصة المشروعات الخاصة .

1 ارزاق خيرة ، المرفق العمومي في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سعيدة ، 2015/2014 ، ص26 .

2 علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص12

3 مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ، الاردن ، سنة 2012 ، ص324

4 علاء الدين عشي ، نفس المرجع ، ص12

المطلب الثالث : أنواع المرافق العامة

لا تتخذ المرافق العامة نسقا أو شكلا واحدا، وإنما تتعدد أشكالها وتتنوع وذلك تبعا للزاوية التي ينظر منها إلى المرفق العام للتعرف عليه ، فالمرافق تختلف من حيث النظر إلى طبيعة نشاطها ، ومن حيث الشخصية المعنوية من ناحية تمتعها أو عدم تمتعها بها ، ومن حيث النطاق الإقليمي الذي يمتد إليه نشاطها ، ومن حيث توافر عنصر الاختيار أو الإجماع في إنشائها.¹

وعليه هاته الزوايا الأربع التي ينظر منها إلى المرفق العام سوف نتطرق لكل منها على حدى من خلال الفروع الأربعة التالية ، من أجل تصنيف أهم أنواع المرافق العامة .

الفرع الأول : المرافق العامة بحسب طبيعة نشاطها

وتعد هذه الزاوية التي ينظر منها إلى المرفق العام أكثر الزوايا دراسة من قبل فقه القانون الإداري لإرتباطها الوثيق بأسس هذا القانون، بحيث تنقسم المرافق العمومية من حيث طبيعة نشاطها إلى ثلاثة أنواع :

أولاً- المرافق العمومية الإدارية :

يقصد بالمرافق العمومية الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطا لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب حجم النشاط أو عجزهم عن ذلك ، والذي يرتبط نشاطه أساسا بالوظائف السيادية للدولة في الغالب ، ومثالها مرافق الدفاع ، الأمن والقضاء .

وتخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري ، فعمالها يعتبرون موظفون عموميون وأموالها أموالا عامة وتصرفاتها أعمالا إدارية ، وقراراتها تعد قرارات إدارية وعقودها عقودا إدارية ، وبمعنى آخر تتمتع المرافق العمومية الإدارية بإستخدام إمتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها ، إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان لأحكام القانون الخاص إستثناءا، وذلك عندما تجد الجهة المختصة بإدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق وتحقيق المصلحة العامة.²

¹ عصام علي الدبس ، مرجع سابق ، ص251

² علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص13

ثانيا- المرافق العمومية الاقتصادية:

تسمى كذلك هذه المرافق بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية وقد ظهرت هذه المرافق بعد أن بدأت الدولة المعاصرة تتدخل في مجالات النشاط الاقتصادي والتي كانت قبل ذلك من إختصاص القطاع الخاص ، وتحدد مرحلة تدخل الدولة بالضبط ما بين الحربين العالميتين ثم بعد ذلك بعد نهاية الحرب العالمية الثانية لاسيما بعد الشروع في عمليات تأميم بعض الشركات خاصة في فرنسا .¹

وهي تمثل كذلك طابع الدول الحديثة القائمة على المبادئ الاشتراكية (مثل الجزائر بعد الاستقلال) والإقتصاد الموجه لاسيما عقب تحرر هذه الدول من الإستعمار ، وقد كان لتدخل الدولة في المجال الصناعي والتجاري صدى على المستوى القانوني، حيث إبتداء من سنة 1921 ظهرت ما يسمى بالمرافق العمومية الصناعية والتجارية ، وكانت بداية القضاء الإداري في هذا الخصوص في قرار محكمة التنازع الفرنسية الشهير بتاريخ 22 جانفي 1921 في القضية المسماة « bac d'eloka » وقد ترتب عن هذا القرار خضوع هذه الفئة الجديدة إلى قواعد القانون الخاص وإلى إختصاص القاضي العادي ، وهكذا وإبتداء من هذا التاريخ ظهر تمييز جديد داخل المرافق العمومية بين المرافق العمومية الإدارية التي بقي نظامها القانوني خاضع لنظام القانون العام والمرافق العمومية الصناعية والتجارية الخاضعة للقانون الخاص، ومن أمثلة المرافق العمومية الصناعية والتجارية المرافق المتعلقة بالنقل الجوي أو بالسكك الحديدية ، مرافق البريد والموصلات ، مرافق توريد الماء والغاز والكهرباء ...²

ونتيجة للتطورات والتغيرات الحاصلة في هذا المجال إستقر القضاء الإداري على أن تخضع المرافق الاقتصادية لقواعد القانون الخاص في نشاطها ووسائل إدارتها ، مع خضوعها لبعض قواعد القانون العام من قبيل إنتظام سير المرافق العمومية والمساواة بين المنتفعين بخدماتها وقابليتها للتغيير بما يتماشى والمستجدات وتمتعها ببعض إمتيازات السلطة العامة اللازمة لحسن أدائها لنشاطها ، مثل نزع الملكية للمنفعة العامة ، والإستيلاء

¹ ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص153

² ناصر لباد ، نفس المرجع ، ص154

المؤقت ، وينعقد الإختصاص في هذا الجانب من نشاطها لإختصاص القضاء الإداري ، وبهذا المعنى فهي تخضع لنظام قانوني مختلط يجمع بين أحكام القانون الخاص والقانون العام ، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري بإخضاعه لهذا النوع من المرافق لنظام قانوني مختلط ، كما هو الحال في القانون رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخصائصها.¹

ثالثا- المرافق العمومية المهنية أو النقابية :

هذه المرافق عبارة عن منظمات أو هيئات أو مجالس تتولى إدارة شؤون مهنية معينة وتتمتع هذه المنظمات أو الهيئات أو المجالس ببعض إمتيازات السلطة العامة ، وتستهدف هذه الهيئات أو المنظمات أو المجالس التنظيم الداخلي لشؤون معينة مثل المنظمات المدنية ، نقابات المهن المختلفة وتخضع هذه المرافق كحال المرافق الاقتصادية إلى نظام قانوني مختلط وإختصاص قضائي مزدوج.²

ومن الأمثلة التي تساق في هذا النوع من المرافق العمومية المهنية ، منظمة مهنة المحامين و التي تنشأ بموجب نصوص قانونية وتنظيمية بغرض ضبط ممارسة المهنة ، وتكون مسيرة من قبل مجلس يتكون من محامين منتخبين ، وتخضع في منازعاتها لأحكام القانون العام إذ تعتبر قراراتها من قبيل القرارات الإدارية يطعن فيها أمام القاضي الإداري ، بينما تخضع في معاملاتها مع الغير للقانون الخاص كونها تتصرف كشخص من أشخاص القانون في مواجهة الغير.³

الفرع الثاني : المرافق العامة بحسب نطاقها الإقليمي

تنقسم المرافق العمومية من حيث نطاق نشاطها المكاني (الإقليمي) إلى مرافق وطنية (قومية) ومرافق محلية (إقليمية)

¹ علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص16 و 17

² عصام علي الدبس ، مرجع سابق ، ص254

³ علاء الدين عشي ، نفس المرجع ، ص18

أولا- المرافق الوطنية (القومية) :

المرفق القومي هو الذي يمتد نشاطه فيشمل كافة إقليم الدولة مثل مرافق الدفاع، الأمن ، القضاء، التعليم ، الصحة ، وتخضع هذه المرافق لإشراف الإدارة المركزية في العاصمة (الوزارات) وممثليها أو فروعها في الإقليم على الصعيد المحلي (الإدارات غير المركزية) وتسيطر السلطة العامة على هذه المرافق سيطرة تامة من حيث الإشراف والتنظيم ، وتقديم الدعم المادي والفني لهذه المرافق لكي تتمكن من أداء الخدمة العمومية المكلفة بها بأقصى حد ممكن¹.

وتتحمل الدولة المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بها المرافق الوطنية بحكم إدارتها لها والإشراف عليها .

ثانيا- المرافق المحلية (الإقليمية) :

ويقصد بها المرافق التي يتعلق نشاطها بتقديم خدمات لمنطقة معينة أو إقليم معين من أقاليم الدولة ، ويعهد بإدارتها إلى الوحدات الإدارية المحلية (الولاية أو البلدية) كمرفق نظافة البلدية ، الديوان البلدي للرياضة ، مؤسسة النقل الولائي ... وتتميز المرافق المحلية بالإختلاف والتنوع في أساليب إدارتها بحكم إختلاف وتنوع حاجات كل إقليم تمارس نشاطها فيه ، كما أن المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب بإحداثها المرافق المحلية أو موظفيها يتحملها الشخص الاعتباري الإقليمي².

الفرع الثالث : المرافق العامة بالنظر لسلطة الإدارة في إنشائها

تنقسم المرافق العمومية بالنظر إلى سلطة الإدارة في إنشائها أو من حيث حرية الإدارة في إنشائها إلى مرافق إختيارية وأخرى إجبارية .

أولا-المرافق الإختيارية :

الأصل في المرافق أنها إختيارية بمعنى أن الإدارة تتمتع بخصوص إنشائها بسلطة تقديرية إذ تقرر ما إذا كان من الملائم إنشاء مرفق أم لا ، ولا تتوقف سلطة الإدارة

¹ عصام علي الدبس ، مرجع سابق ، ص255

² علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 19و20

التقديرية في هذا الصدد عند حد إنشاء أو عدم إنشاء المرفق ، وإنما تمارس هذه السلطة بشأن إختيار وقت إنشاء المرفق ومكان إنشائه ، وتحديد شكله أنواعه ، وتحديد الطريقة المناسبة لإدارته وإستقلاله ، وفي تعديله وإلغائه ، والضابط هنا هو تحقيق المصلحة العامة.¹

ومن ثم لا يملك الأفراد إجبارالإدارة على إنشاء مرفق عمومي معين ولا يملكون الوسائل القانونية التي تمكنهم من حملها على إنشاء هذا المرفق ، أو مقاضاتها لعدم إنشائها له ، ويطلق الفقه على المرافق العامة التي تنشؤها الإدارة بسلطتها التقديرية إسم المرافق العمومية الإختيارية.²

ومثال ذلك كما هو الحال بالنسبة لمعظم المرافق والأنشطة المحلية وفقا لقانون البلدية والولاية.³

ثانيا-المرافق الإجبارية :

إذا كان الأصل أن يتم إنشاء المرافق العمومية اختياريا فان الإدارة كاستثناء تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق العمومية عندما يلزمها القانون أو جهة إدارية أعلى بإنشائها ومثال ذلك إنشاء الإدارة لمرفق الأمن والصحة العامة وغالبا ماتصدر القوانين بإنشائها ، وتكون الدولة ملزمة بإنشائها لإرتباطها بسيادتها ، والتخلي عنها يكون تخلي عن ممارسة سيادتها.⁴

وللأفراد هنا حق اللجوء إلى التظلم الإداري والقضاء الإداري لإجبارالإدارة على إقامة هذا المرفق الإجباري .

الفرع الرابع : المرافق العامة من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية

تنقسم المرافق العامة من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية الى مرافق عامة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ومرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية .

¹ عصام علي الدبس ، مرجع سابق ، ص257

² علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص20

³ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص212

⁴ علاء الدين عشي ، نفس المرجع ، ص20

أولا - مرافق عامة لا تتمتع بالشخصية المعنوية :

هذه المرافق تدار بواسطة هيئة عامة ليس لها شخصية معنوية تكون ملحقة مباشرة بأحد الأشخاص المعنوية الإقليمية كالدولة ،الولاية، البلدية ، بحيث تكون مندمجة فيها وتابعة لها تبعية كاملة ولا يكون لهذه المرافق أي ذاتية خاصة بها ، وإنما تذوب في كيان الشخص المعنوي العام سواء كان ذلك الشخص هو الدولة أم شخص إقليمي آخر ، والمرافق التي تلحق بالدولة وتوزع على الوزارات المختلفة تسمى بالمرافق القومية ، وأما المرافق التي تلحق بالأقاليم الأخرى فإنها تسمى بالمرافق الإقليمية .¹

ثانيا- مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية :

وهي المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية ويكون لها كيان مستقل كمؤسسة عمومية مع خضوعها لقدر من الرقابة أو الوصاية الإدارية وهو الإتجاه المتزايد نظرا لخصوصية كل مرفق وطبيعة نشاطه.

وتبدو أهمية هذا التقسيم للمرافق العامة في مجال الإستقلال المالي والإداري وفي مجال المسؤولية إذ تملك المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية قدرا كبيرا من الإستقلال الإداري والمالي والفني في علاقتها بالسلطات المختلفة مع وجود قدر من الرقابة غير أن هذه الرقابة لا يمكن مقارنتها بما تخضع له المرافق غير المتمتعة بالشخصية المعنوية من توجيه وإشراف من السلطات الإدارية ، أما من حيث المسؤولية فيكون المرفق المتمتع بالشخصية المعنوية مستقلا ومسؤولا عن الأخطاء التي يتسبب في إحداثها للغير في حين تقع هذه المسؤولية على الشخص الإداري الذي يتبعه المرفق العام في حالة عدم تمتعه بالشخصية المعنوية .²

¹ عصام علي الدبس ، مرجع سابق ، ص258

² علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص18 و 19

المبحث الثاني : مفهوم الخدمة العمومية

يستمد مفهوم الخدمة العمومية من مفهوم المرفق العام ، ذلك بإعتبار أن هذا الأخير وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية ، فالمرفق العام يمثل ترجمة وصورة الدولة في أرض الواقع من خلاله تنفذ الدولة سياستها الإقتصادية والإجتماعية ونجاح هذه السياسة مرهون بنجاح تسيير المرفق العام وفعاليتها في تقديم خدمة عمومية ناجعة ترقى لتطلعات المواطنين¹.

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

المطلب الأول : تعريف الخدمة العمومية وتحديد معاييرها

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

الفرع الأول : تعريف الخدمة العمومية

تعرف الخدمة العمومية بأنها : جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن إستغلالها إلا في إطار جماعي تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق ، وتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها².

1 ضريفي نادية ، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز ، اطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص4
2 ضالع بخالد ، اليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص ادارة وتسيير الجماعات المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر – سعيدة ، 2017 / 2018 ، ص10

ومصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية ، والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة.¹

كما عرف خبراء الإدارة العامة الخدمة العمومية بأنها : " الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها بالنسبة لغالبية الشعب والإلتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين ".²

أما بالنسبة للمشرع الجزائري نجد أنه حاول وضع تعريف للخدمة العمومية في مجال السمعى البصري وذلك بموجب القانون رقم 14-04 المؤرخ في 2014/02/24 المتعلق بقانون السمعى البصري³، حيث عرفت المادة 07 منه الفقرة السادسة الخدمة العمومية للسمعى البصري هي : " نشاط للإتصال السمعى البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يشغل خدمة الإتصال السمعى البصري في ظل إحترام مبادئ المساواة والموضوعية والتكليف والإستمرارية ".⁴

كما نصت المادة 08 منه على أنه : " يتشكل القطاع العمومي للسمعى البصري في الهيئات والمؤسسات الأخرى التي تمتلك فيها الدولة كافة الأسهم ، وتضطلع في إطار المنفعة العامة بمهام الخدمة العمومية ".⁵

وقد عرف الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي 2011 الخدمة العمومية في نص المادة الأولى منه على أنها " أي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة يتم القيام بها تحت سلطة الإدارة ".⁶

¹ ثابت عبد الرحمان إدريس ، المدخل الحديث في الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، دون بلد النشر ، سنة 2001 ، ص455
² العربي بوعمامة ، الإتصال العمومي والإدارة الإلكترونية رهنات ترشيد الخدمة العمومية ، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية ، العدد 9 ، جامعة الوادي ، ديسمبر 2014 ، ص40
³ القانون رقم 14-04 المؤرخ في 2014/02/24 ، المتعلق بقانون السمعى البصري ، الجريدة الرسمية العدد 16 ، المؤرخة في 2014/03/23 ، ص8 ،
⁴ المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 2012/12/11 يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة ، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 2011/01/31 ، الجريدة الرسمية العدد 68 مؤرخة في 2012/12/16 ، ص5

ومن خلال التعاريف السابقة يستنتج أن العناصر المشتركة لمفهوم الخدمة العمومية تتلخص بشكل عام في عنصرين أساسيين هما:¹

- الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة .
 - الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة .
- تجدر بنا الإشارة هنا إلى أنه في تعريف الخدمة العمومية يمكن تمييز زاويتين ينظر منهما إلى الخدمة العمومية تتمثلان في النظر إلى الخدمة العمومية كعملية والخدمة العمومية كنظام، وهو ما سنوضحه من خلال الآتي:²

أولا - الخدمة العمومية كعملية :

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

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

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

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

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

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

ثانيا - الخدمة العمومية كنظام :

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

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

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

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

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

ولتوضيح مفهوم الخدمة العامة كنظام يمكن تقديم أحد الأمثلة إنطلاقا من الخدمات التي تقدمها المنظمات العامة في المجتمع ، فقد يتوجه مواطن لتسجيل سيارته أو إستخراج رخصة لها ، فيقوم بتقديم مختلف الوثائق والأوراق اللازمة لدى مكتب الخدمة ويسدد ما هو مخصص ومطلوب من نقود لمثل هذه الوثائق في الخزينة ثم عليه بالإننتظار لكي تنتهي الخدمة ، وهنا يمكن القول أن هذا الجزء من الخدمة يمثل الجزء المرئي للمواطن لأنه يرى الإدارة والموظفين والمعدات الإدارية والأجهزة ، غير أنه وحتى يحصل على الخدمة المطلوبة يتطلب الأمر مهام وأعمال أخرى تجرى داخل مكتب الخدمة العامة مثل الفحص في الدفاتر أو الحاسب الآلي عن تاريخ السيارة والمخالفات ، التسجيل ، المراجعة الداخلية ، وكل هذه الأعمال تتم في المكتب الخلفي الذي لا يراه المواطن وهو أمر ضروري لإستكمال الخدمة وتقديمها¹.

الفرع الثاني : معايير الخدمة العمومية

من خلال نتائج الأعمال والدراسات التي خلص إليها معظم العلماء والباحثين في مجال التسيير العمومي (علم الإدارة العمومي) ، أكدوا أن كل عملية التسيير لنشاطات

¹ ثابت عبد الرحمان ادريس ، مرجع سابق ، ص 458

الخدمة العمومية ينبغي عليها أن تستخدم قواعد مشتركة ، تعد بمثابة قيم تستمد منها شرعيتها وصفاتها والمتمثلة في المعايير التالية: ¹

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

2- **معيار التطور أو التكيف** : هذا المعيار يسمح بتكيف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الإجتماعي والتقدم التقني من جهة وإحتياجات المستفيدين من جهة أخرى، مثل الإنتقال من الإعتماد على الإدارة الورقية إلى الإدارة الإلكترونية ، لمجاراة التطورات التكنولوجية وسرعة إنتقال المعلومات والمعطيات .

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

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

5- **معيار الشمولية** : إنطلاقا من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الإستفادة منها مكفولا لكل مواطن لأنها تعتبر ضرورية ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي أن

1 قوادري عائشة و شيروف سارة ، دور الاتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علوم الاعلام والاتصال تخصص اتصال وعلاقات عامة ، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية ، جامعة 8 ماي 1945 – قالمة ، 2017/2016 ، ص54 و 55

تكون في متناول جميع المواطنين والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم .

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

7- **معيار التضامن :** تعتبر الخدمة العمومية تعبير عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا ، بالمساهمة بتقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية ، الفقر والحرمان ، لذا تصنف الخدمة العمومية لثلاث مهام وفق معيار التضامن وهي كالآتي :¹

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

ب- مهام تهدف للمحافظة على الإنسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة .

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

المطلب الثاني : أنواع الخدمة العمومية

تشمل الخدمة العمومية مجموعة كبيرة من الخدمات المنظمة من طرف الدولة والتي يمكن تصنيفها من حيث طبيعة نشاط الخدمة وكذلك من حيث طبيعة الخدمة المقدمة وأخيرا من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة وهو ما سنوضحه من خلال الفروع الثلاث الآتية :

¹ ضالع بخالد ، مرجع سابق ، ص 13 و 14

الفرع الأول : من حيث طبيعة نشاط الخدمة

تصنف الخدمة العمومية من حيث طبيعة نشاط الخدمة إلى خدمات إدارية وأخرى ذات طابع إقتصادي وخدمات إجتماعية وثقافية

1- الخدمات الإدارية :

هي الخدمات التي تقدمها الإدارات العمومية أو المرافق العمومية الإدارية سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي مثل خدمات مرفق الحالة المدنية وغيرها من الخدمات الأخرى التي تقدمها الإدارة العمومية ، ويعد هذا النوع من الخدمات العمومية الأكثر إنتشارا .

2- الخدمات ذات الطابع الإقتصادي (الصناعية والتجارية) :

ظهرت هذه الخدمات مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية وفي تحقيق رفاهية المواطن في مجال إحتياجاته الأساسية¹ وهي تتمثل في الخدمات التي توفرها المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية ، مثل خدمات مؤسسة المياه ومؤسسات الكهرباء والغاز ، والصرف الصحي وتوزيع الوقود وغيرها ، وهي خدمات تتعلق بمستلزمات الحياة الضرورية ويتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية .

3- الخدمات الإجتماعية والثقافية :

وهي تتمثل في الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي مثل خدمة التمدرس والخدمات الصحية وغيرها ، وهي خدمات يفترض أن تقدمها الدولة مهما إرتفعت تكلفتها لأنها ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته ، وقد تطورت هذه الخدمات بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر .

الفرع الثاني : من حيث طبيعة الخدمة المقدمة

تنقسم الخدمة العمومية من حيث طبيعة الخدمة المقدمة إلى خدمات فردية وخدمات جماعية :²

1 فوادري عائشة و شيروف سارة ، مرجع سابق ، ص 52

2 ضالع بخالد ، مرجع سابق ، ص 11 و12

1- خدمات فردية :

تتمثل في الخدمات التي يتحصل عليها الفرد دون إرتباطه بجماعة ، حيث يقوم بطلب توفيرها أو يعمل للحصول عليها ، مثل الخدمة الصحية التي يحظى بها بمفرده.

2- خدمات جماعية :

وهي الخدمات التي يحصل عليها الأفراد في إطار جماعة دون أن يقوم الفرد بطلب توفيرها مثل توفير الإنارة العمومية .

الفرع الثالث : من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة

تأخذ الخدمة العمومية من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة ثلاثة أشكال خدمة مجانية وخدمة بالمقابل وأخيرا خدمة مدعمة¹:

1- خدمة مجانية :

وهي الخدمات التي تقدم دون مقابل ، تتحمل تكلفتها كليا الخزينة العمومية للدولة كإنارة الشوارع ، الأمن العمومي ، حملات التلقيح الخ .

2- خدمة بالمقابل :

وهي الخدمات التي يتحملها كليا وبشكل مباشر المستفيد منها مثل خدمة الهاتف العمومي ، كهرباء المنازل.... الخ .

3- خدمة مدعمة :

وهي نوع يجمع بين النوعين السابقين بحيث يتحمل تكلفة هذه الخدمة جزئيا المستفيد منها والباقي يكون على شكل دعم حكومي مثل النقل العمومي ، السلع الاستهلاكية الأساسية.... الخ .

ننوه في الأخير إلى أن هذا التقسيم لأنواع الخدمة العمومية ليس تقسيما ثابتا بل هناك عدة تقسيمات أخرى تختلف بحسب الزاوية التي ينظر منها إلى الخدمة العمومية ، ولكن

¹ قوادري عائشة و شيروف سارة ، مرجع سابق ، ص52

كلها في نهاية المطاف لاتخرج عن نطاق الخدمة العمومية التي هدفها تلبية الحاجات العامة للأفراد والمجتمع .

المطلب الثالث : المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية

إتفق أغلب الفقهاء على مبادئ أساسية تحكم سير المرافق العمومية في تقديمها للخدمة العمومية ، والتي استقر عليها القضاء وهذا إرتباطا دائما بمتطلبات الخدمة العمومية التي تهدف إلى إستقرار النظام العام بالدرجة الأولى¹.

هناك من يعتبر هذه المبادئ أنها خصائص تميز الخدمة العمومية عن غيرها من الخدمات ، وقد ينظر إلى هذه المبادئ وفقا لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني والإداري لتقديم الخدمة العمومية ومنها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها². وتتجلى هذه المبادئ الأساسية من خلال ثلاث صور سوف نوضحها من خلال الفروع الثلاثة التالية :

الفرع الأول : مبدأ الإستمرارية في تقديم الخدمة العمومية

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

1 ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات

العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2008/2007 ، ص22

2 حاكمي حمزة ، اصلاح الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية تخصص

السياسات العامة والتنمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر- سعيدي ، 2016/2015 ، ص 13

ونظرا لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة ، فقد تم تكريسه دستوريا من خلال المادة 90 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-16 المؤرخ في 2016/03/06 والمادة 6/99 منه ¹ ، حيث نصت المادة 90 على "ان رئيس الجمهورية يسهر على إستمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات...."

وقد جاء في المادة 6/99 منه " أن الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

الفرع الثاني : مبدأ المساواة في تقديم الخدمة العمومية للمنتفعين

يقوم هذا المبدأ على أساس إلتزام الجهات القائمة على إدارة المرافق العمومية بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوفر فيهم شروط الإستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الإجتماعي أو الإقتصادي ².

ويعد هذا المبدأ عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية فينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العمومية وأن تتشابه الضريبة أو الرسم في المواقع المتشابهة ، وأن يدفع الجميع بنفس الطريقة ويحصلوا على جميع الضمانات ، ويتضمن هذا المبدأ ضرورة توفير الخدمة العمومية بدون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء وبصورة عادلة ³.

ويستمد هذا المبدأ أساسه من الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق التي تقتضي بمساواة الجميع أمام القانون ولا تمييز بين أحد منهم ، وهذا ما تجسد في الدستور الجزائري ضمن مادتيه 10 و 34 التي تؤكد وجوب تقديم الخدمة العمومية دون تمييز على قدم المساواة بين كل المواطنين.

¹ دستور الجزائر لسنة 1996 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-16 المؤرخ في 2016/03/06 ، الجريدة الرسمية العدد 14 ، المؤرخة في 2016/03/07 .

² حمريط سهام ، مرجع سابق ، ص 14 و 15

³ حاكمي حمزة ، مرجع سابق ، ص 13

الفرع الثالث : مبدأ تكيف الخدمة العمومية وموائمتها

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

وقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال عدة نصوص قانونية منها:¹

- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 والذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن² ، حيث جاء في نص المادة 06 منه على أنه " تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها وهياكلها مع إحتياجات المواطنين ، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة " ، كما نصت المادة 3/21 منه على أنه "... يجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتلائم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير " .

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

¹ حمريط سهام ، مرجع سابق ، ص 15 و16

² المرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04/07/1988 ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 06/07/1988 ، ص من 1013 إلى 1017

الفصل الثاني :

تحسين الخدمة العمومية في الجزائر

تحسين الخدمة العمومية من المفاهيم الرائدة والمتداولة في وقتنا الحالي ، فهو يشكل في الجزائر مسعى ترمي السلطات العمومية إلى تحقيقه ، فضلا عن كونه مطلباً شعبياً ، ويعرف تحسين الخدمة العمومية من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) بإعتماده لمصطلح مرادف للفظ " التحسين " وهو مصطلح " إصلاح " بقوله أن: " إصلاح الخدمة العمومية يعني بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية ، وقادر على خدمة حاجات الجماهير " وبالتالي فإن إصلاح الخدمة العمومية يتألف من تغييرات محدثة على مستوى الهيئات والمؤسسات القائمة على تقديم هذه الخدمة وكذا طرق عملها ، بهدف إدارتها على نحو أفضل ، ويكون ذلك باستعمال آليات لتحسين الأداء الإداري بشكل عام ، سواء فيما يخص وضع السياسات أو بناء هياكل مؤسساتية قوية وتطبيق اللامركزية ، أو توزيع الصلاحيات وإدارة الموارد البشرية إضافة إلى استعمال أنظمة الإتصالات والمعلومات ¹.

وعليه من أجل الإلمام بالموضوع إرتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين : المبحث الأول سنتناول من خلاله دواعي تحسين الخدمة العمومية في الجزائر وأساسه القانوني أما المبحث الثاني فسننتظر فيه إلى آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر.

1 عبد الرزاق حمداني ، تحسين الخدمة العمومية في الإدارة البلدية في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي التبسي - تبسة ، 2015/2016 ، ص من 7 إلى 9

المبحث الأول : دواعي تحسين الخدمة العمومية في الجزائر وأساسه القانوني

إذا قبل الخوض في تحسين الخدمة العمومية ومتطلباتها كان لابد من البحث والتعرف على الأسباب والدوافع التي أدت إلى ضرورة تحسين هذه الخدمة وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل في المطلب الأول ،وبما أننا نتكلم عن تحسين الخدمة العمومية في الجزائر فسنتعرف على الأساس القانوني الذي أستمدت منه من خلال المطلب الثاني .

المطلب الأول : دواعي تحسين الخدمة العمومية في الجزائر

لما نقول دواعي فإننا نقصد بها كل الأسباب والدوافع التي أدت وتؤدي إلى ضرورة تحسين وإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر وهذه الأسباب والدوافع تختلف باختلاف مجالات الحياة فمنها السياسية والإدارية ومنها كذلك الإقتصادية والتكنولوجية ، وعليه سوف نطلع على كل جانب من هذه الجوانب ومدى مساهمتها ودفعها لتحسين الخدمة العمومية من خلال الفروع الأربعة التالية :

الفرع الأول : الدواعي السياسية

تعتبر المرافق العامة هي الإدارة الفعالة لتنفيذ السياسة العامة للحكومة وبرامجها وأهدافها ، وبالتالي وفي سياق التحولات السياسية التي عرفتتها بلادنا من خلال إنفتاح الحقل السياسي على فاعلين مختلفين نتيجة إرساء التعددية فإن ذلك أدى إلى تطوير وتحسين أداء المرافق العامة في الجزائر .¹

¹ عبدالجبار بابي ، ترقية المرفق العام في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص تنظيم سياسي وإداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة ، 2016/2017 ، ص22

وتتمثل الدواعي السياسية الدافعة نحو تطوير وترقية المرافق العامة في الجزائر فيما

يلي:¹

- تكريس المسار الديمقراطي وتعزيز دور منظمات وجمعيات المجتمع المدني .
- تعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان .
- تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الثقافة في التسيير الإداري .
- كما أن التغيير في القوانين والتشريعات الحالية أو ظهور تشريعات جديدة تؤثر على سياسة المرافق العامة وطريقة عملها إذ أن هذه التشريعات تأتي لتدارك النقائص الموجودة فهي قد تفرض قيودا أو تهيب فرصا ، مثل التغييرات في السياسة الحكومية المالية أو النقدية ، وبالتالي تتأثر المرافق العامة بالتغيير الحاصل على مستوى القوانين .
- أدى تدني مستوى نوعية الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة إلى الشكاوى المتكررة من المواطنين وتذمرهم المتواصل سواء من حيث نوعية هذه الخدمات أو الوقت المستهلك لتأديتها أو تكلفتها هذا من جهة وسوء المعاملة التي يتلقاها المواطنون من طرف الأعوان والموظفين العموميين من جهة أخرى ، وهو الأمر الذي يجعل الدولة أمام ضرورة ملحة من أجل عصرنه المرافق العمومية والاهتمام بتحسين التسيير العمومي .
- اقتراب المرافق العامة من المواطن ، بحيث أضحت المرافق العامة مجبرة بالبحث عن جسر يجعلها في اتصال دائم مع المواطنين لمعرفة تطلعاتهم وطموحاتهم ورأيهم بشأن ما يتلقونه من خدمات عمومية ، وهذا محاولة منها لإشراكهم في الرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة من خلال تواصلها مع جمعيات المستخدمين مع الأخذ بعين الاعتبار انتقادات واقتراحات مثل هذه الجمعيات باعتبارها تمثل المواطنين من مستخدمي المرافق العامة.

¹ بومدين طامشة ، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر ، مجلة التواصل ، جامعة عنابة ، عدد 26 ، جوان سنة 2010 ، ص 27

الفرع الثاني: الدواعي الإدارية

يعتبر عجز أجهزة الإدارة العامة في الدولة عن تقديم خدمة عمومية تلقى القبول عند المواطن بسبب نقشي ظاهرة البيروقراطية واللاعلاقة في توزيع الخدمات سببا رئيسيا في تبني الدولة لعملية الإصلاح الإداري من أجل تحديث وترقية عمل المرافق العمومية بما يكفل توفير الخدمة العمومية للمواطن وتأديتها على الوجه المطلوب.¹

يتميز التسيير البيروقراطي بتضخيم النصوص القانونية التي تحكم قواعد العمل في المنظمات العمومية الإدارية وهو ما يساهم في تعقد إجراءات العمل وبطئها ، ويحول دون استفادة المواطنين من الخدمات العمومية في الوقت المناسب، والتسيير يعمل على توحيد إجراءات العمل في جميع المنظمات العمومية على الرغم من اختلاف ظروف العمل في كل منها واختلاف بيئة عمل كل منها ، وعليه فإن النظام البيروقراطي كان صالحا عندما كانت المنظمات عبارة عن نظام مغلق وكانت البيئة مستقرة ، أما عندما أصبحت المنظمة عبارة عن نظام مفتوح تؤثر وتتأثر بالبيئة المحيطة وأضحت البيئة متقلبة أصبح تغيير النظام حتميا لأنه لم يعد صالح التطبيق في ظل الظروف الجديدة.²

وإذا قام المرفق العام بتبني أهداف جديدة أو بديلة فهنا تحتم عليه هذه الأهداف إحداث تغييرات جذرية وبالتالي ترقية المرفق العام وذلك من أجل توفير جو وظروف ملائمة من أجل عناصر المرفق العام بما في ذلك الموارد والإمكانيات والوسائل لتحقيق هذه الأهداف الجديدة أو البديلة.³

وتعد الحاجة إلى تغيير الهيكل التنظيمي ، اللوائح ، أنظمة العمل المتبعة في المرفق لكي تصبح أكثر مرونة وقادرة على الاستجابة الشاملة لضروريات التغيير والتحسين المستمر

¹ عبد الجبار بابي ، مرجع سابق ، ص23

² بومدين طامشة ، مرجع سابق ، ص28

³ عبد الجبار بابي ، نفس المرجع ، ص24

في الأداء، تعد من أهم الأسباب والدوافع الإدارية التي تدفع إلى ضرورة تحسين الخدمة العمومية ، كالتغيير في هياكل العمالة ووظائف العمل وعلاقات العمل ، كذلك الإجراءات المتبعة في العمل ، كذلك التغيير في الوظائف الأساسية للمرفق كوظيفة الخدمات والجودة وتسيير الموارد البشرية ، وكذلك الآلات والمنتجات وغيرها من الأساليب الفنية في طرق التسيير وكذلك التغيير في أساليب التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة .¹

وعليه نستطيع أن نقول في الأخير أن كل هذه التغييرات الإدارية تعد عاملا من عوامل تحسين الخدمة العمومية.

الفرع الثالث : الدواعي الاقتصادية

تعتبر التحولات الاقتصادية في زمننا الراهن من أهم العوامل التي تدفع بالدول إلى إعادة تكييف عمل مرافقها العمومية بما يتلاءم مع متطلبات التغيير في السوق الاقتصادية وذلك في ظل ما يطلق عليه بالعولمة الاقتصادية وانفتاح الأسواق الدولية وانضمام الكثير من الدول إلى المنظمة العالمية للتجارة مما أدى إلى زيادة حدة المنافسة الخارجية ، دخول منافسين جدد ، كذلك ظهور ما يعرف بالتحالفات الاقتصادية ، وسيادة عصر التوجه نحو العميل واحترام المستهلك والعمل على إرضاء التغيير المستمر في رغبات وأذواق المستهلكين ، مما يتسبب في تغيير النشاطات والخدمات وطرق تقديمها، كل هذه التغييرات الاقتصادية العالمية أثرت بشكل أو بآخر في أساليب وأنماط الإدارة في المرافق العامة، وبالتالي دفعتها إلى الانتقال من المركزية والنظم البيروقراطية الساكنة وطرق العمل النمطية إلى نظام أكثر مرونة يتناسب مع طبيعة التحولات الاقتصادية العالمية وبرز الحاجة إلى ضرورة تبني التغيير كخيار إستراتيجي.²

¹ رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق ، مذكرة ماجستير ، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري – تيزيوزو ، 2012/2011 ، ص89
² عبد الجبار بابي ، مرجع سابق ، ص25

وبطبيعة الحال بلادنا لم تكن في منأى من هذه التحولات الإقتصادية الحاصلة في العالم ، ففي إطار ما يعرف بالتحريك الإقتصادي وإنتتاح السوق قامت الجزائر بإدخال تغييرات على مستوى سياستها الإقتصادية والذي كان بدوره يتطلب تغييرا جوهريا في الإدارة العامة وذلك بما يضمن تحديث عمل المرافق العامة وموائمته للتغيرات الحاصلة ، ويمكن توضيح هذا التغيير من خلال النقاط التالية:¹

- تقليص حجم الجهاز الحكومي وضبط هياكله الإدارية والوظيفية من خلال الإبقاء على الضرورية منها فقط واللازم لأداء أدوار الجهاز الحكومي بعد إعادة تشكيلها .
- إعادة تشكيل ادوار الجهاز الحكومي وإعادة النظر في وظائفه، وذلك بتتمية أدوار الحكومة في بعض المجالات وتقليصها في مجالات أخرى تتعلق ببعض المجالات الاقتصادية والاجتماعية .
- الاهتمام بتحسين مؤشرات الجودة والفعالية في الإدارة العامة بالاعتماد على نظم إدارة الجودة الشاملة.

الفرع الرابع : الدواعي التكنولوجية

لا يخطر على أحد أنه مع مرور الزمن صرنا نعيش ثورة معلوماتية تكنولوجية متسارعة أثرت بشكل كبير على الأساليب المتخذة من قبل الإدارة العامة في تقديمها للخدمات العمومية ، وهذا التأثير تصاعد بشكل سريع جدا لأن التطور التكنولوجي المستمر وكذا تقنية المعلومات أصبحت جزء من الإتجاه الهادف إلى إنجاز المهام والخدمات العامة بفاعلية أكبر ونتيجة لذلك تجد المرافق العامة نفسها اليوم مجبرة على مجاراة التغيرات التكنولوجية الحاصلة من أجل الصمود أمام المنافسة من خلال إتباع سياسة الإبتعا حيا كل تطور تكنولوجي مما يساعدها على إنجاز أهدافها بكفاءة وفاعلية.²

¹ رفيق بن مرسلتي ، مرجع سابق ، ص26

² عبد الجبار بابي ، مرجع سابق ، ص26

ومواكبة هذا التطور التكنولوجي الحاصل تستدعي إدخال العديد من الإصلاحات والتحسينات اللازمة على مستوى مختلف الهيئات في الدولة لتحقيق قدر من الكفاءة الإدارية التي تسمح لها بتوفير أحسن الخدمات للمواطنين وبأيسر السبل ولأكبر عدد ممكن. ويعتبر السعي من أجل تقديم الخدمة العمومية بشكل أفضل ومتطور من الدوافع الرئيسية للذهاب نحو تحسين وتحديث عمل المرافق العامة في الدولة وهو ما يمكن تحقيقه من خلال تجسيد عامل الكفاءة الذي يأخذ عدة أشكال منها تقليل الأخطاء وتخفيض التكاليف والحد من البيروقراطية من خلال إعادة هندسة الإجراءات والذي بدوره يؤدي إلى تقليل الوقت المحدد لتحقيق الأهداف وذلك كله يكون من خلال إستخدام التقنيات الحديثة التي تؤدي إلى تسهيل أداء الخدمة العامة والذي في نفس الوقت ينعكس بالإيجاب على نوعية الخدمات المقدمة.¹

وعليه فإن توظيف التكنولوجيا الحديثة لصالح المجتمع وتمكينه من الحصول على فوائد كثيرة تتمثل في تحسين أداء المؤسسات وإتاحة الفرص للاستثمار في قطاع التكنولوجيا لتسهيل الحياة والاستفادة من المزايا التقنية المتوفرة على المستوى الدولي. كذلك نجد توجهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية دفعت بالعديد من الدول لتحسين خدماتها لترتقي للمستويات العليا للحصول على شهادة الجودة العالمية لخدماتها من ناحية ولإرضاء المواطن من ناحية أخرى ، بعد أن أصبح أمامه معيار عالمي يستطيع من خلاله مقارنة ما تقدمه دولته من خدمات محلية بما تقدمه الدول المتقدمة من خدمات راقية.²

من خلال كل ما سبق يتضح لنا أن التطور الحاصل في مجال المعلوماتية صار يفرض بقوة على الإدارة العامة في كل دول العالم مسايرته إذا أرادت أن تبقى في سباق رهان تحقيق المتطلبات العامة للمواطن وهو الأمر الذي أدى ببلادنا إلى السعي جاهدة من أجل ولوج هذا

¹ عبد الجبار بابي ، مرجع سابق ، ص27

² عمار بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون ، دار المغرب الاسلامي ، بيروت ، سنة 2006 ، ص183

التطور وهو ما تجسد فعلا من خلال التوجه نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر كما سنرى لاحقا.

المطلب الثاني : الأساس القانوني لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر

إن تبني فكرة تحسين الخدمة العمومية لا يعد كافيا من أجل تجسيدها في أرض الواقع لأن الأمر يحتاج إلى آليات وأطر قانونية تفرض على الإدارة العامة الإلتزام بها والسهر على تنفيذها في سبيل الوصول إلى مسعى تحسين الخدمة العمومية، وهو ما تجسد فعلا في الجزائر من خلال النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية والفرعية التي جاءت لتكريس هذا المبدأ ، كل ذلك سنتعرف عليه من خلال الفروع الثلاثة التالية لتحديد الأساس القانوني لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، الفرع الأول على صعيد الأحكام التشريعية أما الفرع الثاني على صعيد الأحكام التنظيمية ، وأخيرا الفرع الثالث على صعيد التشريع الفرعي .

الفرع الأول: على صعيد الأحكام التشريعية

سننظر في هذا الفرع إلى أحكام الدستور الجزائري التي جاءت لتجسيد فكرة تحسين الخدمة العمومية ثم إلى أحكام القانون والتي جاءت لتجسيد نفس الفكرة.

أولا : أحكام الدستور

إن فكرة تحسين الخدمة العمومية في الجزائر تستشف من نص المادة 99 من دستور الجزائر 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 والتي تنص على الصلاحيات التي يختص بممارستها الوزير الأول ومن بينها سهر هذا الأخير على حسن سير الإدارة العمومية.¹

¹ المادة 99 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 ، المؤرخ في 06/03/2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ، جريدة رسمية العدد 14 ، المؤرخة في 07/03/2016 ، ص19

وبالتالي خول الدستور للوزير الأول باعتباره الراعي الأول للسلطة التنفيذية في البلاد بعد رئيس الجمهورية استخدام كل الوسائل القانونية التي تهدف لحسن سير الإدارة العمومية وبالنتيجة تحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطن.

ثانيا: أحكام القانون

فكرة تحسين الخدمة العمومية في الجزائر نستطيع أن نستخرج أساسها القانوني من عدة أحكام من نصوص القانون ، وسنشير في هذا السياق على سبيل المثال إلى أحكام قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 بحيث تنص المادة 03 من هذا القانون على : " تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون .

وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".¹

وبالتالي ترك القانون للجماعة المحلية متمثلة في البلدية المجال واسعا في سبيل الحفاظ على العيش الحسن للمواطن، والذي لا يتأتى إلا بالتحسين الدائم لنوعية الخدمات المقدمة لمواطني البلدية .

الفرع الثاني: على صعيد الأحكام التنظيمية

على صعيد الأحكام التنظيمية نجد أن هناك العديد من المراسيم التنظيمية التي تتعلق من قريب أو بعيد بتحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، إلا أننا سنقتصر في هذه الدراسة على ثلاثة مراسيم تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني فيها.

¹ المادة 03 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 ، متعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية العدد 37 ، المؤرخة في 2011/07/03 ، ص 04

أولا : المرسوم رقم 131/88 المنظم لعلاقات الإدارة بالمواطن¹

فكرة تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ليست بالإنشغال الحديث للسلطات العمومية في البلاد ، بل سبق تنظيمها والنص عليها من قبل ، فنجد أن المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 والذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن كان سابقا لإحتواء هذه الفكرة والعمل على تجسيدها في أرض الواقع ، بحيث خصص لذلك من خلال نصوصه قسما كاملا جاء تحت عنوان "التحسين الدائم لنوعية الخدمة " وهو القسم الرابع من الفصل الثاني من المرسوم والذي ورد تحت عنوان " إلتزامات الإدارة " وبالتالي إعتبر تحسين الخدمة العمومية أحد إلتزامات الإدارة .

تنص المادة 1/21 من هذا المرسوم على ما يلي : " يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة بإعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها ، وطرقها ، ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك".

ثم ذكر المرسوم الآليات التي يتوجب على الإدارة إتباعها في سبيل حرصها على تحسين نوعية خدماتها ، أهمها :

- تطوير أي إجراء ضروري لتلاؤمها الدائم مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير .
- الحرص على أن تقتصر الأوراق المطلوبة من المواطنين على الوثائق اللازمة لدراسة الملف.

- تسليم الوثائق والعقود والتي لا يتطلب تسليمها أجلا معينا فورا ...

وهذا وفقا للمواد من 21 إلى 30 من هذا المرسوم .²

¹ المرسوم رقم 131-88 مؤرخ في 1988/07/04 ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 1988/07/06 ، ص من 1013 إلى 1017

² عبد الرزاق حمداني ، مرجع سابق ، ص 13 و 14

ثانيا : المرسوم التنفيذي رقم 14-193 المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري¹

جاء المرسوم التنفيذي رقم 14-193 المؤرخ في 2014/07/03 لتحديد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، والتي تعد أحكامه هي الأخرى أساسا قانونيا لفكرة تحسين الخدمة العمومية ويتجلى ذلك من خلال العديد من نصوصه التي نصت في مجملها على الصلاحيات التي يمارسها المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والكفيلة بتحقيق التحسين المرجو في نوعية الخدمات الصادرة عن الهيئات والإدارات العمومية ، ونذكر منها :

- دراسة سير الإدارة العمومية وتقييم ذلك ، واقتراح كل تدبير يرمي إلى تحسينه وتحقيق نجاعته.
 - المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة العمومية وعصرنتها باللجوء إلى التقنيات الحديثة في التسيير وتكنولوجيا الإعلام والاتصال .
 - دراسة واقتراح كل تدبير من شأنه تثمين العمل الإداري وتحسينه ...
- وهذا وفقا للمادة 02 من نفس المرسوم .²

ثالثا : المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 2016/01/07 يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام ،³ بحيث صدر هذا المرسوم ضمن مسعى رئيس الجمهورية الراعي

¹ المرسوم التنفيذي رقم 14-193 ، المؤرخ في 2014/07/03، يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية العدد 41 ، المؤرخة في 2014/07/06 ، ص07

² عبدالرزاق حمداني ، مرجع سابق ، ص15

³ المرسوم الرئاسي رقم 16-03 ، المؤرخ في 2016/01/07 ، المتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، الجريدة الرسمية العدد 02 ، المؤرخة في 2016/01/13 ، ص13

إلى مواصلة الإصلاحات الخاصة بعصرنة خدمات المرفق العام من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن ومقتضيات التطور التكنولوجي والتمدن والحداثة.¹

وهو عبارة عن هيئة استشارية يرأسها وزير الداخلية ، مهمته ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما ، بحيث يقوم المرصد بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى ، بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما مع اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام.

كما يقترح أيضا ، أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام.

ويكلف المرصد كذلك بدراسة واقتراح كل تدبير يرمي إلى ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتهم وكذا المساواة في بالإستفادة من المرفق العام ويعمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام ، كما تعمل هذه الهيئة على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام والمجتمع المدني في تحسينات خدمات المرافق العمومية وتساهم في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها.²

وبالتالي من خلال ما سبق يتضح لنا جليا دور هذا المرسوم الرئاسي في وضع أسس وقواعد تحسين الخدمة العمومية في الجزائر بحيث يعد انطلاقة حقيقية نحو تجسيد هذا المبدأ لما خوله من صلاحيات وأتاحه من وسائل قانونية للهيئة المشرفة على المرصد الوطني للمرفق العام من اجل الوصول إلى الغاية المنشودة.

¹ عبدالرزاق حمداني ، مرجع سابق ، ص14

² أنظر المواد من 1 الى 4 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 السابق ذكره

الفرع الثالث : على صعيد التشريع الفرعي

الأساس القانوني لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر لم يقتصر على الأحكام التشريعية والتنظيمية بل امتد كذلك إلى التشريع الفرعي بحيث نجد الكثير من التعليمات الوزارية الموجهة في هذا الشأن للجهات الإدارية المعنية بتحقيق هدف تحسين الخدمة العمومية ، وسنتطرق لبعض هذه التعليمات في قطاع وزارة الداخلية والجماعات المحلية على سبيل المثال .

أولا : التعليمات الوزارية رقم 2011/1599

وهي تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1599 المؤرخة في 2011/05/25، تتعلق بتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية. وتضمنت هذه التعليمات الوزارية النص على العديد من الإجراءات الهادفة إلى إقامة الانضباط في علاقة الخدمة التي تربط الإدارة بالمرتفقين¹، والتي كانت تهدف إليها إلى تخفيف الإجراءات الإدارية أمام المواطن مثل تبسيط الإجراءات المتعلقة بإصدار وثائق الحالة المدنية .

ثانيا : التعليمات الوزارية رقم 2014/1435

وهي تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435 المؤرخة في 2014/02/13، تتعلق بالشروع في العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية ، بحيث جاءت هذه التعليمات الوزارية ضمن إطار عام وهدف أسمى للسلطات العمومية الجزائرية والمتمثل في عصرنة الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية ، وذلك عن طريق التحسين الأكيد لنوعية العلاقة بين الإدارة والمواطنين ، ونصت على عدة إجراءات كفيلة بتحقيق ذلك².

¹ عبد الرزاق حمداني ، مرجع سابق ، ص17

² عبد الرزاق حمداني ، نفس المرجع ، ص17

بالإضافة إلى ذلك هناك العديد من التعليمات الوزارية سواء في قطاع وزارة الداخلية والجماعات المحلية أو غيرها من الوزارات والتي جاءت لتساهم في وضع الأساس القانوني لتجسيد فكرة تحسين الخدمة العمومية في الجزائر.

المبحث الثاني: آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر

بعد ما رأينا في المبحث الأول من هذا الفصل دواعي تحسين الخدمة العمومية في الجزائر وأساسها القانوني نأتي في هذا المبحث الثاني على تبيان متطلبات تحسين هذه الخدمة في الجزائر والمتمثلة في الآليات التي اعتمدها الدولة من أجل تحقيق هدف التحسين المنشود ، ولعل أول سياسة إنتهجتها البلاد في هذا المجال هو تبني مشروع إصلاح الخدمة العمومية وذلك من أجل القضاء على كل التعقيدات الإدارية والظواهر السلبية التي كانت تعيق تقديم الخدمة للمواطن بالشكل المناسب وهو ما سنتناوله بالدراسة في المطلب الأول ، ثم بعد ذلك نتطرق لتوجه الدولة نحو اعتماد التكنولوجيا الحديثة في أداء الخدمة العمومية والذي يعد آلية فرضتها ضرورة مواكبة التطور المعلوماتي الراهن والذي أثبت نجاعته في شتى الميادين وهو الموضوع الذي سنعالجه من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول : إصلاح الخدمة العمومية

يعد الإصلاح هدف مشروع تسعى إلى تحقيقه كل مؤسسة بغض النظر عن النشاط الذي تمارسه ، ومن بين أنواع الإصلاح نجد الإصلاح الإداري الذي يعتبر ذو أهمية كبيرة إلا ان تحقيقه يشكل أصعب التحديات التي تواجه مختلف الإدارات وذلك كونه يمس العديد من الجوانب الحساسة ، منها الجانب السلوكي ، القوانين، الأنظمة والإجراءات ، والهيكل التنظيمية وغيرها ، فالجزائر كباقي الدول قامت بالعديد من الإصلاحات الإدارية على

مستوى إدارتها العمومية وذلك لغرض تحسين الخدمة العمومية¹، وهو ما ظهر جليا من خلال صدور تعليمية الوزير الأول رقم 321 بتاريخ 20/10/2013 تحت عنوان إصلاح الخدمة العمومية ، ومما جاء في إحدى فقراتها "... عزم الحكومة على الشروع في إصلاح معمق للخدمة العمومية في بلادنا لغرض استعادة الثقة بين المواطن والدولة وتعزيزها" وكان قبل هذا صدور منشور وزاري من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية .

وبذلك شكل محور الإصلاح نقطة جوهرية في مخططات السلطات العمومية والتي تسعى جاهدة لإصلاح عمل المرافق العمومية من أجل الحصول على خدمة عمومية ناجحة تليق بتطلعات المواطن².

ومن أجل الإلمام بالموضوع سنتطرق إلى مفهوم إصلاح الخدمة العمومية في الفرع الأول ثم لمضمون إصلاح الخدمة العمومية في الفرع الثاني.

الفرع الأول : مفهوم إصلاح الخدمة العمومية

تستهدف مسألة إصلاح الخدمة العمومية بالدرجة الأولى إصلاح المرفق العام وتقديم خدمة عمومية ناجحة وفعالة تليق بتطلعات المواطنين وهي تتدرج ضمن إصلاح الدولة ، ومن أجل تحديد مفهوم إصلاح الخدمة العمومية فسوف نحاول إعطاء مفهوم الإصلاح الإداري للمرافق العامة بصفة عامة .

يختلف مفهوم الإصلاح الإداري عن بقية المفاهيم والمداخل الأخرى بأنه الأسلوب الأكثر رزانة من غيره من الأساليب في سبيل تحقيق تغيير تنظيم جهاز الدولة . فالإصلاح الإداري كحركية ورؤية جديدة يعيد النظر في الأشكال القائمة للجهاز الإداري للدولة ويفرض صيغا جديدة لهذه الأجهزة حيث يستهدف أساسا تنظيم هذه الأخيرة بشكل يحقق

¹ حاكمي حمزة ، مرجع سابق ، ص29

² حمريط سهام ، مرجع سابق ، ص31

أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية من خلال التغيير الشامل في القيم السائدة في التنظيم .

وللإصلاح الإداري تعريفان :

أولاً - التعريف الذاتي : بحيث يعتبر الإصلاح الإداري نشاط تلقائي تقوم به الإدارة بذاتها بقصد التقويم والزيادة في الكفاءة والفعالية وهو ما يستدعي منها جهداً في التشخيص والتقويم الذاتي ثم اقتراح الآليات الجديدة التي من شأنها الإصلاح ، وبهذه المقارنة يفيد الإصلاح التطوير الذاتي المستمر لقدرات الإدارة على التكيف والتطور .

ثانياً- التعريف الفوقي : وهو الإصلاح الذي يتم فرضه كحتمية من الأعلى عند ظهور اختلالات عديدة في كافة جوانب المنظومة الإدارية وهو الشيء الذي تعجز عن التعامل معه كل جزئية أو وحدة من النظام ، وعليه فالإصلاح الإداري هو عملية خارجية عن المرفق ومن هنا تظهر أهمية ووزن الإدارة السياسية في عملية الإصلاح الإداري¹.
ومن الصعب إعطاء تعريف جامع للإصلاح الإداري ، لكن يمكن تقديم هذا التعريف الذي يجمع أهم عناصره : " هو مجموعة النشاطات والجهود التي تمتزج وتتفاعل في إطار رؤية شاملة والتي تهدف بالتزام من الطبقة السياسية إلى إعادة النظر في منظومة القيم السائدة داخل الجهاز الإداري للدولة بما يحقق فعاليته"².

ويمكن القول أن الإصلاح الإداري في الجزائر قد لا يرادف عملية الهدم لما هو موجود بالضرورة لأن ما هو موجود قد لا يكون فاسداً في مجمله وإنما قد يتطلب الأمر فقط النظر للجهاز الإداري نظرة شمولية تسمح بتصوره على أنه وحدة لا تتجزأ ، لذلك فالإصلاح الإداري في الجزائر يبني على³:

- تصور جديد لمهام هياكل الإدارة العمومية.

¹ حمريط سهام ، مرجع سابق ، ص32 و 33

² حمريط سهام ، نفس المرجع ، ص33 و 34

³ ضريفي نادية ، مرجع سابق ، ص70

- تفعيل دور أعوان الدولة في عملية الإصلاح.
- ولقد ركز الإصلاح الإداري للمرافق العامة في الجزائر والذي يستهدف إصلاح الخدمة العمومية على العناصر التالية:¹
- 1 - إعادة تكييف مهام المرافق العامة : وذلك بإعادة النظر في توزيع المهام بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية .
 - 2 - فيما يخص الهياكل : بحيث يجب أن يركز الإصلاح على ما يلي :
 - توزيع دقيق للمهام وتحديد الصلاحيات والذي يتم على ضوءه تحديد الهياكل بحيث توضع الهياكل تبعا للمهام وليس العكس .
 - إعادة صياغة مفهوم اللامركزية وتدعيمه بالاستقلال المالي .
 - 3 - إعادة النظر في الترسانة القانونية : بحيث يجب تعديل مختلف القوانين والتقليص من عددها وجعلها أكثر استقرارا وأكثر قابلية للتطبيق خاصة فيما يتعلق بمسألة احترام الآجال والمواعيد .
 - 4 - تفعيل دور أعوان المرافق العمومية في عملية الإصلاح : بحيث يعتبر الموظف الأداة الأهم لإنجاح أي عملية إصلاح ، والذي يجب أن يكون في مستوى أداء تلك المهام والتسيير الجديد وذلك من خلال توفره على الكفاءات والخبرات اللازمة التي تسمح له بقيادة أي عملية إصلاحية من جهة ، وتوفير الجو الملائم لعمله من خلال تحفيزه بمختلف الوسائل المتاحة من جهة أخرى .
 - 5 - ترقية العملية الإتصالية الداخلية : وذلك من خلال حصول الموظف على كافة المعلومات المتعلقة بوظيفته وبمختلف المستجدات المتعلقة بها .
 - 6 - تبني أفكار الحكم الراشد : إن تبني أفكار الحكم الراشد والأخذ بها كأرضية للإصلاحات يساعد على تطوير وعصرنة الإدارة العمومية وتوفير مرفق عام فعال.

¹ ضريفي نادية، مرجع سابق، من ص73 الى 77

الفرع الثاني :مضمون إصلاح الخدمة العمومية

إن مضمون إصلاح الخدمة العمومية تمت معالجته وتنظيمه قانونيا في مناسبات عديدة وذلك قصد تحسين سير ونجاعة المرفق العمومي ، وإذا ما نظرنا إلى مسار إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر من تاريخ الشروع في عملية الإصلاح إلى يومنا هذا يمكننا حصر أهداف هذا الإصلاح في ثلاث آليات سعت السلطات العمومية من أجل تجسيدها في عمل المرافق العمومية بغية الوصول إلى الخدمة العمومية التي تلبى تطلعات المواطنين وهي متمثلة في كل من آلية تحسين استقبال وإعلام المواطنين ، تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية ، وأخيرا تقريب الخدمة من المواطن ، والتي سنتطرق لكل منها بالتوضيح في البنود الآتية :

البند الأول : تحسين استقبال وإعلام المواطنين

إن الحرص على استقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم والاهتمام بانشغالاتهم وبالتالي تطوير وظيفتي الإرشاد والإخبار استجابة لتطلعات المواطنين أصبح من الأسس الجوهرية في علاقة المرفق بالمرفق العام ، بل أصبح الحجر الأساسي داخل كل إدارة عمومية وعنصر من العناصر التي تهتم بقضايا المواطنين وبمتابعهم اليومية ، وهذا من شأنه أن يغير الوسائل البنوية التقليدية للإدارة ولا سيما تلك المرتبطة بالتكتم الإعلامي ، لذلك فإن الإنصات للمواطن ودراسة شكاويه والإجابة عليها والانفتاح على وسائل الإعلام وإصدار دلائل ونشرات خارجية بالإضافة إلى تنظيم استطلاعات للرأي العام لتقييم مدى تحسن أو تدهور وظيفتي الاستقبال وإرشاد وإعلام المواطن وكذا تسخير الوسائل التكنولوجية الحديثة لتحسين صورة الإدارة لدى المجتمع ، كلها وسائل من شأنها أن تعطي مفهوم جديد للاستقبال وإعلام المواطنين.¹

¹ حمريط سهام ، مرجع سابق ، ص43 و 44

ولقد حظي محور الاستقبال والإعلام باهتمام كبير سواء على مستوى النصوص القانونية أو على مستوى مخططات عمل الحكومة.

فبالنسبة للإستقبال فإن أهميته أدت بالإرادة السياسية في الجزائر إلى الاهتمام والتركيز بشكل كبير عليها في عدة مناسبات وضمن نصوص قانونية متنوعة .

ف نجد مثلا المرسوم رقم 199/82 المؤرخ في 05 جوان 1982 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري قضى بإستحداث مديرية فرعية تابعة لمديرية التبسيط الإداري " للإعلام وتوجيه الجمهور " على مستوى الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري حيث كلفت بدراسة جميع الإجراءات التي من شأنها أن تحسن من ظروف استقبال المواطنين وتوجيههم كما أسندت لها صلاحية العمل على ترقية إعلام الجمهور وذلك باتخاذ جميع الإجراءات بما في ذلك صلاحية إعداد أي سند وثائقي يرتبط بمجال عملها وتوزعه على المواطنين.

ثم بعد ذلك جاء المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 السابق ذكره والذي جاء لتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن فعالج مسألة إستقبال المواطنين ضمن القسم الثاني من الفصل الثاني ، حيث أوجب هذا المرسوم على الإدارة أن تستقبل المواطنين أحسن استقبال وذلك بإقامة هياكل ملائمة لإستقبالهم ، بحيث أوجب عليها تنظيم هذه الهياكل أو ما يعرف بمكاتب الإستقبال من حيث تجهيزها وتزويدها بالوسائل البشرية والمادية حتى يمكنها التكفل الفعلي بالمواطن منذ دخوله رحاب المصلحة أو الهيئة المعنية في أحسن الظروف الممكنة ، لهذا يجب على الإدارة أن تضمن للمواطن توجيهها وإعلاما صحيحين وذلك لكي توجه المواطنين في مساعيهم وترشدهم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها.¹

¹ حمريط سهام ، مرجع سابق ، ص 45 و 46

لكن مع مرور الزمن وبالرغم من الترسانة القانونية التي أصدرتها السلطات العمومية من أجل تحسين وتنظيم عمل المرافق العمومية في مجال إستقبال المواطنين وتوجيههم ظلت الإدارة الجزائرية تعاني من المظاهر البيروقراطية بشتى أنواعها مما أفضى إلى عدم التكفل بتظلمات المواطنين وبالتالي إلى تدهور علاقة الإدارة بالمواطن وانعدام الثقة والذي إنعكس سلبا على عملية تحسين الخدمة العمومية .

هذا الأمر لم يثني السلطات العمومية عن مواصلة عملية إصلاح عمل الإدارة ، فمثلا بتاريخ 1997/07/17 صدرت تعليمة تحت رقم 43 من رئيس الحكومة آنذاك ومما جاء فيها أنه في إطار تنفيذ عمل الحكومة والرامي إلى ترقية الخدمة العمومية وإستقبال الجمهور وتوجيهه فإنه سيتم إنشاء لجنة وزارية مشتركة للتنسيق وضعت تحت سلطة الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية هذا على المستوى المركزي ، أما محليا فقد كلفت مفتشيات الوظيف العمومي بمتابعة تنفيذ هذا البرنامج بالتنسيق مع الهياكل غير المركزية ، وقد أكدت هذه التعليمة على أنه يقترن ترقية المرافق العمومية وتحسينها بإتخاذ مجموعة من التدابير أهمها :¹

- تنظيم استقبال المواطنين في كنف الاحترام واللباقة.
- توجيه مستعملي المرفق العمومي بوضع هياكل خاصة وموظفين مؤهلين ، وبما يكفل إستقبالا 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 مشاور مع جمعيات المستعملين .

1 يوسف الجابري أو جابري ، آليات ترقية نشاط المرافق العمومية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص إدارة عامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ع الحميد بن باديس - مستغانم ، 2018/2017 ، ص56

- التكفل بتظلمات المواطنين ودراستها في ظل الإحترام الصارم للحقوق والالتزامات وفي أقصر الآجال .
- إقامة آليات ووسائل كفيلة بدراسة حاجيات المرتفقين والوقوف على توجهات الرأي العام وإتجاهاته وتعزيز القرارات المتخذة على هذا الأساس.
- وهكذا بقي تحسين إستقبال المواطنين يحضى بإهتمام السلطات العليا في البلاد إلى وقتنا الحالي فنجد مثلا التعليم رقم 321 الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 20/10/2013 والمتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية ،¹ بحيث أشارت هذه الأخيرة إلى العناصر التي يشملها تحسين الخدمة العمومية والتي من بينها تحسين إستقبال المواطنين . ولتحديد كيفية تطبيق هذه التعليمه جاءت التعليمه الوزاريه رقم 82 المؤرخه في 12 نوفمبر 2013 الصادرة عن الوزير لذي الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية والمتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية ، حيث أكدت على أن هذه التدابير تتمحور حول عمليات رئيسية من بينها ما تعلق بمجال تحسين إستقبال المواطنين ، بحث أشارت هذه التعليمه إلى مجموعه من التدابير والإجراءات المتخذة في هذا الشأن تمحورت حول النقاط التاليه :²
- تهيئة وتوفير هياكل ملائمة تتوفر على جميع المرافق الضرورية لضمان الإستقبال الحسن للزوار وراحتهم .
- وضع نظام للتذكرة يسمح بإحترام ترتيب مرور الزوار وتفاذي التجاوزات في هذا المجال .
- وضع نظام لإعلام وتوجيه الزوار (لوحات الإعلانات، لافتات ...)
- وضع سجل الشكاوي ، مرقم ومؤشر عليه من طرف مسؤول المؤسسة أو المصلحة المعنية .

¹ تعليمه الوزير الأول رقم 321 بتاريخ 20/10/2013 ، متعلقة بإصلاح الخدمة العمومية ، ص1
² تعليمه وزارية رقم 82 صادرة عن الوزير لذي الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية بتاريخ 12/11/2013 ، متعلقة بتطبيق تدابير اصلاح الخدمة العمومية ، ص1

- إنتقاء وإختيار أعوان الشبايبك والأعوان المكلفين بإستقبال المواطنين من بين المشهود لهم بالكفاءة المهنية ومعرفتهم للقطاع وصفاتهم الإنسانية.
 - حمل الشارة والبدلة من طرف أعوان الشبايبك والأعوان المكلفين بإستقبال المواطنين لتسهيل التعرف عليهم .
 - تعيين موظف ذو كفاءة وسيرة حسنة ، كوسيط مسهل بين مختلف المصالح والزوار .
 - ضمان رقابة صارمة على سلوك أعوان الشبايبك والأعوان المكلفين بالإستقبال تجاه الزوار و على نوعية الإستقبال المخصص لهم .
- وفي هذا السياق أيضا أصدرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية منشورا وزاريا تحت رقم 2102 بتاريخ 2012/11/14 يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية ، جاء بمجموعة من التدابير والإجراءات المتخذة في مجال تحسين إستقبال المواطنين تمثلت في :¹
- يتعين على الولاية والولاية المنتدبون ، رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ، وكذا المدراء الولائيين تحري الإستماع للمواطنين ، وفي هذا الشأن يجب تحديد حجم ساعي مشترك لجميع هيئات الولاية في يوم من أيام الاستقبال ، بحيث يتم تخصيصه لإستقبال المواطنين والمرتفقين وإعلام المواطنين به .
 - كما يتعين كذلك تكليف إطارات مؤهلة للتكفل ببرمجة عمليات الاستقبال والتكفل بمتابعة شكاوي وتظلمات المواطنين الواردة .
 - يجب أن يتخذ بشأن كل مقابلة إجراء إداري قانوني ، كما تحضى بمتابعة حقيقية.
 - كما أكد هذا المنشور على تحسين ظروف إستقبال المواطنين وذلك بالسهر على ما يلي :
 - تهيئة وتجهيز قاعات الإنتظار وفضاءات الإستقبال بصفة لائقة .
 - إحترام برنامج المقابلات من قبل المسؤولين المعنيين .

¹ منشور وزاري رقم 2102 صادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 2012/11/14 ، متعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية ، ص4

- يجب تفويض المقابلات لمسؤولين آخرين كلما أمكن ذلك ومنع توكيل المرؤوسين للقيام بها مهما كانت الأسباب والظروف .
- منع اللجوء إلى أعوان الوقاية والأمن لتولي مهام الإستقبال والتوجيه.
- تعيين أعوان إستقبال مؤهلين.

أما بالنسبة لإعلام المواطن وحقه في الإطلاع على الوثائق الإدارية فإنها هي الأخرى ذات أهمية بالغة كونها تعبر عن مدى شفافية الإدارة والمرفق العام مع المتعامل معها أو المرتفق ، وبالتالي فهي تنطلق من نقطة مهمة في محاربة الفساد الإداري من جهة، ومن جهة أخرى فهي تعطي ضمانا مهمة للشخص المتعامل معها.

ولقد أشار المرسوم رقم 88-131 السابق ذكره إلى مسألة إعلام المواطن وإلى إمكانية الإطلاع على الوثائق الإدارية ، بحيث أشار إلى إلزامية قيام الإدارة بجميع التدابير الممكنة قصد تمكين المواطنين من الإطلاع على التنظيمات التي تسطرها دون إهمال وسيلتي النشر والإعلام كما ألزم الإدارة بضرورة نشر التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء وبالخصوص تلك التي تكون لها أهمية في علاقتها بالمواطن ، أما بالنسبة للإطلاع على الوثائق الإدارية فأشارت المادة 10 من هذا المرسوم بصريح العبارة إلى إمكانية إطلاع المواطنين على الوثائق الإدارية ، لكنها في نفس الوقت جعلت من مبدأ السرية هو الأساس في حين أن الإطلاع يعتبر إستثناء¹.

وبخصوص تجسيد مبدأ الشفافية فإن القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته²، أكد على تجسيد هذا المبدأ وذلك من خلال المادة الأولى منه والتي نصت على أن الهدف من هذا القانون هو دعم التدابير الرامية إلى

¹ حمريط سهام ، مرجع سابق ، ص50 و 51

² القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية العدد 14 مؤرخة في 08/03/2006 ، ص4

الوقاية من الفساد ومكافحته وتعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.

في الأخير وفيما يتعلق بآلية تحسين استقبال وإعلام المواطنين يمكن القول أنه يعاب على النصوص القانونية أنها أهملت عدة جوانب مهمة من شأنها أن ترتقي بمستوى الاستقبال والإعلام للمواطن وخاصة الجوانب الرقابية ، وهذا ما ولد على مستوى المرافق العمومية بعض المظاهر السلبية التي عصفت بتخليق المرفق العمومي من خلال المحاباة والإبتزاز والتمييز في إستقبال المواطنين وإعلامهم إما بسبب الجنس أو القرابة أو المحسوبية وغير ذلك.¹ وهو الأمر الذي انعكس سلبا على تحقيق الهدف المتوخى من هذه الآلية.

البند الثاني : تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية

إن موضوع تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية حظي هو الآخر بعناية قانونية ، حيث أن هناك العديد من المحاور الأساسية بهذا الخصوص التي عالجتها مختلف الآليات القانونية ، حيث أنها شكلت وبحق هذه الأخيرة محور إهتمام وإنشغال بارزين نحو إرساء معالم لحياة مرفق عمومي أكثر بساطة .

وكان الهدف الأول من هذا الإهتمام القانوني هو تحسين سير ونجاعة المرفق العمومي الذي تقوم عليه حياة المواطن ، لأن الدولة في نظر المواطن أولا وقبل كل شيء هي مرافق عامة توفر له يوميا الرخاء والطمأنينة والهدوء والأمن ، ونظرا لأهمية تبسيط الحياة الإدارية في تحسين خدمة المواطن وبالتالي تغيير نظرتة للمرفق العمومي السائد فقد شكلت العملية محور تركيز واهتمام شديدين في ظل ما عرف بمحاربة ظاهرة البيروقراطية .

وبالرغم من أهمية بحث مسألة الآثار التي تحققها عملية تخفيف الحياة الإدارية ، إلا أن الأمر وبحسب ما يراه البعض لا يجب أن يقتصر على مجرد إلغاء الإجراءات غير

¹ يوسف بلجباري أو جابري ، مرجع سابق ، ص57

الضرورية ، أو الاستثمارات المتكررة إذ من الضروري بمكان البحث أيضا عن أسباب التعقيد للحد من المساوئ والسلبيات التي قد تتجر عن مثل هذه الظاهرة.¹

ف نجد أن موضوع تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها سعت السلطات العمومية في معالجته بالنصوص القانونية منذ صدور المرسوم رقم 88-131 السابق ذكره ، ف يهدف تقليص الوثائق المطلوبة في الملفات الإدارية ألزم هذا المرسوم الإدارة بأن تحرص على أن تكون الوثائق التي تطلب من المواطنين محدودة العدد ، تقتصر فقط على الوثائق اللازمة لدراسة الملف دون أن تطلب من المواطن بأي حال من الأحوال وثائق لا يشترطها التنظيم المعمول به صراحة .

لكن يمكن القول أن التجسيد الفعلي لآلية تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية جاء بفعل التعليم رقم 82 الصادرة عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية المؤرخة في 2013/11/12 السابق ذكرها ، والتي أكدت على هذه النقطة من خلال المحور المتعلق بمجال تبسيط الإجراءات الإدارية حيث أشارت هذه الأخيرة إلى مجموعة من الاجراءات التي يجب إتخاذها بهدف تبسيط الحياة الإدارية نذكر أهمها :²

- نشر بطريقة واضحة ومفهومة قائمة الوثائق المكونة للملفات المطلوبة لكل إجراء أو خدمة عمومية .

- تكييف مواقيت الإفتتاح وأيام استقبال المواطنين .

- تقليص عدد الوثائق المكونة للملفات الإدارية وجعلها مقتصرة فقط على الوثائق الضرورية لدراسة هذه الملفات ، والحلول محل المواطن عند الإمكان لطلب المعلومات الضرورية لهذا الغرض مباشرة من المصلحة أو الهيئة المعنية .

¹ يوسف بلجباري أو جابري ، مرجع سابق ، ص52

² تعليمة الوزير لدى الوزير الاول المكلف باصلاح الخدمة العمومية رقم 82 بتاريخ 2013/11/12 ، السابق ذكرها ، ص2

- توفير الوسائل العصرية للإتصال والإعلام وتوجيه المواطنين (الهاتف الأخضر ، الموقع الإلكتروني ، البريد الإلكتروني ...) قصد تجنيبهم التنقلات غير المجدية والعراقيل التي لا طائل منها .
 - المطابقة للأصل والمصادقة على الوثائق من طرف المصلحة المعنية بالوثيقة المطلوبة .
 - جعل اللجوء إلى إستدعاء المواطن مقتصرًا فقط على الحالات التي تقتضيها ضرورات المصلحة ، وفي غياب طريقة اتصال أخرى ، مع بيان هوية ممضي الإستدعاء وتحديد على وجه الخصوص الأسباب الحقيقية للإستدعاء وأيام وساعات الإستقبال .
- وفي تاريخ الرابع من شهر نوفمبر لسنة 2013 أصدرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية تعليمة عاجلة تحت رقم 3171 بعنوان " تخفيف الإجراءات الإدارية " بحيث نصت هذه الأخيرة على أنه في إطار التدابير المتخذة لتخفيف الإجراءات الإدارية وتقاديا للأخطاء التي قد تحدث عند تحرير الوثائق لاسيما وثائق الحالة المدنية والمتاعب التي تسببها الكتابة للمعلومات الشخصية للمواطنين وعلى غرار ما هو معمول به بمناسبة إيداع ملف الحصول على جواز السفر البيومتري وتسليمه لصاحبه ، أنه يتوجب على الموظفين المعنيين تسليم هذه الوثائق والمستندات وإخضاعها للقراءة المسبقة من المواطن المعني حتى يتأكد بنفسه أن الوثيقة التي يطلبها لا تحتوي على أخطاء في كتابة معلوماته الشخصية وذلك قبل إمضاءها وتسليمها له بصفة رسمية ، كما أكدت هذه التعليمة على ضرورة تعيين موظفين من بين القائمين بمهمة الاستقبال بالنسبة للمواطنين الذين لا يحسنون القراءة لتمكينهم من الاستفادة من هذا الإجراء ، وفي حالة وجود خطأ وارد في سجل الحالة المدنية فإنه يتوجب على ضابط الحالة المدنية إبلاغ المواطن المعني قصد القيام بإجراءات التصحيح لدى السلطات القضائية المختصة إقليميا .¹

1 تعليمة عاجلة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 3171 بتاريخ 04 نوفمبر 2013 ، تتعلق بتخفيف الإجراءات الإدارية ، ص1

وفي هذا السياق كذلك نجد صدور تعليمية عاجلة من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 3138 بتاريخ 2013/10/31¹ تتضمن إعادة تأهيل المرافق العمومية ، والتي أكدت أنه في إطار تنفيذ البرنامج المسطر لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية ، سيتم اتخاذ إجراءات قصد تحقيق ذلك بحيث شملت هذه الإجراءات جانبين أساسيين تمثلا في :

- تقليص آجال إصدار الوثائق.
- تخفيف الملفات الإدارية.

وفي إطار الإصلاحات التي باشرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية والموجهة أساسا لتحسين الخدمة العمومية ، من خلال تجنب المواطن بيروقراطية الإدارة وتخفيف الضغط على مستوى البلديات التي تحولت في السنوات الأخيرة إلى هاجس حقيقي بسبب كثرة الأخطاء الفادحة المسجلة في تحرير مختلف الوثائق الرسمية على مستوى مصلحة الحالة المدنية ،² فقد أصدر الوزير الأول مرسوما تنفيذيا تحت رقم 14-363 بتاريخ 2014/12/15 يتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية حيث جاء في نص المادة الثانية منه أنه " لا يمكن المؤسسات والإدارات والأجهزة والهيئات العمومية والجماعات المحلية وكذا المصالح التابعة لها ، أن تشترط التصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق الصادرة عنها أو عن أي منها في إطار الإجراءات الإدارية التي تعدها ، بإستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة بموجب قانون أو مرسوم رئاسي " .³

¹ تعليمية عاجلة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 3138 بتاريخ 31 أكتوبر 2013 ، تتعلق بإعادة تأهيل المرافق العمومية ، ص1

² حاكمي حمزة ، مرجع سابق ، ص79

³ المرسوم التنفيذي رقم 14-363 مؤرخ في 2014/12/15 ، متعلق بإلغاء الاحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 72 بتاريخ 2014/12/16

وبالتالي أعتبر هذا المرسوم خطوة جادة من قبل السلطات العليا في البلاد نحو تخفيف الإجراءات الإدارية الشاقة التي أثقلت كاهل المواطن ، لاسيما إذا علمنا أن حال شبك التصديق في مصلحة الحالة المدنية كان لا يخلو من الطواير يوميا قصد التصديق على وثيقة واحدة بحيث كانت تتطلب العملية الإنتظار لساعات طويلة يتعرض فيها المواطن إلى أبشع صور الضغط النفسي.¹

ما لفت إنتباهنا كذلك في مجال مسعى الدولة الجزائرية في تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية هو دعوة الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية خلال يوم دراسي حول " قطاع النقل والخدمة العمومية " نظمته وزارة النقل خلال سنة 2014 إلى وجوب توفير خدمة عمومية ذات نوعية تكون في متناول كل المواطنين بدون إستثناء تلبي إحتياجاتهم وإنشغالاتهم . وقال أن عصرنة الخدمة العمومية تتطلب حتما إدارة فعالة وشفافة خالية من ظاهرة البيروقراطية ، مضيفا أنه قد أصبح من الضروري القيام بأعمال منسجمة ومنسقة خاصة في مجال الإعلام والتوجيه وتخفيف الإجراءات الإدارية ، قصد إعادة الإعتبار للخدمة العمومية وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة ، كما كشف الوزير أنذاك عن تسطير برنامج عملي من أجل جعل المواطن يلمس الإجراءات المتخذة لتحسين الخدمة العمومية على أرض الواقع ، مضيفا بأن أولى التدابير ستمس التخفيف من تعقيدات تكوين ملفات المشاركة في مسابقات التوظيف ، وقال ذات المتحدث أنه من غير المعقول أن يقوم مترشح لمنصب ما بجلب ملف كامل ثم لا ينجح في المسابقة ولا يسترجع ملفه ، مشددا على ضرورة إلغاء هذا الإجراء مستقبلا بتقليص حجم الملف إلى وثائق بسيطة تستكمل لاحقا في حال النجاح بالمسابقة ، وهو ما تم بالفعل .²

من خلال كل ما سبق يتضح جليا الجهود التي بذلتها السلطات العمومية من أجل تبسيط الحياة الإدارية على المواطن كسبيل لتحسين الخدمة العمومية وذلك من خلال

¹ حاكمي حمزة ، مرجع سابق ، ص79

² حاكمي حمزة ، نفس المرجع ، ص55 و 56

التخفيف من الإجراءات الإدارية التي تواجهه في مقابلة الإدارة والقضاء على تعقيدات العمل الإداري بصفة عامة ، لكن بالرغم من ذلك تبقى هذه النتائج المحققة غير كافية بالنظر إلى التطور السريع والهائل الذي يشهده العالم في مجال الإدارة في وقتنا الراهن وكذلك استفحال ظاهرة البيروقراطية التي نخرت جسم الإدارة الجزائرية وجعلتها عاجزة عن تقديم الخدمة العمومية التي يتطلع لها المواطن .

البند الثالث: تقريب الخدمة من المواطن

في الوقت الذي راعت فيه الكثير من الدول المتقدمة مسألة تقريب الخدمة من المواطن بهدف تبسيط الحياة الإدارية وتخفيف العبء على مواطنيها من حيث الجهد ، الوقت والمال لا يزال المواطن الجزائري يعاني من مسألة تناثر المصالح التي يسعى إليها لقضاء خدماته ، سيما عندما يتعلق الأمر بوجود تكوين ملف إداري تتعدد فيه الوثائق الإدارية ويتوجب معه المرور على أكثر من مصلحة لتكاملته ، فعلى سبيل المثال عرفت فرنسا منذ سنة 1995 ما يسمى بـ " مجمعات المرافق العمومية " ، من خلال تجميع بعض الإدارات التابعة للدولة أو مؤسساتها العامة أو سلطاتها المحلية والمؤسسات التابعة لها وإدارات الضمان الاجتماعي بـمكان واحد لتسهيل تقديم الخدمة وتوفير الجهود والنفقات ، وبالتالي تسهيل وصول المواطنين إلى إدارات الدولة.¹

إن تركيز أكبر عدد من الخدمات في مكان واحد أو في مواقع متقاربة على مستوى المناطق الحضرية أو الريفية ، مسألة تفتقدها السياسات المعتمدة بالجزائر لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن وتقريبه منها بالرغم من دورها وأهميتها البارزتين في تبسيط الحياة الإدارية للمواطن ، ما يدعو إلى التفكير وبكل جدية بمثل هذه المسائل على نحو يتم تجسيدها على مستوى منطقة نموذجية معينة ليتم تعميمها بعدئذ على مستوى باقي المناطق الأخرى ، إذ لا

¹ مبارك بن الطيبي ، المرفق العام ورهان تحسين الخدمة العمومية ، مداخلة مقدمة بمناسبة الملتقى الدولي الأول حول التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر ، جامعة المدينة ، 11/10 أكتوبر 2018 ، ص11

يعقل أن تتبنى الجزائر بعضا من سياسات الدولة في مجال تحسين علاقة الإدارة بالمواطن في حين تهمش أخرى لا تقل عنها أهمية.¹

ورغم الجهود المبذولة التي قامت بها الدولة الجزائرية في تدعيم سياسة إنفتاح الإدارة على محيطها الداخلي والخارجي لتجاوز أزمة التواصل التي تتخبط فيها المرافق العمومية وتقريبها من المواطن أكثر فأكثر ، إلا أنه يبقى تأثير هذه الإجراءات محدودا نظرا للطبيعة البنوية من جهة والآليات التدبيرية ذات الطابع البيروقراطي والمركزية المفرطة من جهة أخرى هذه الأخيرة 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 فقدان مصداقيتها مما يؤدي إلى تفاوت يدفع إلى انفصال بين المواطن والإدارة ، وذلك نتيجة نقص معلومات متخذي القرار على المستوى المركزي ، بحيث 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.²

نخرج في هذا السياق إلى أنه في إطار سعي السلطات العليا في البلاد من أجل تقريب الخدمة من المواطن تم إعتقاد تقسيمين إداريين جديدين وذلك بإحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وفي المدن الكبرى وبعض المدن الجديدة وذلك من خلال المرسومين الرئاسيين الأول رقم 15-140 مؤرخ في 2015/05/27 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات³ و الثاني رقم 18-337 مؤرخ في 2018/12/25 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة⁴ . بحيث أصبح بإمكان

¹ مبارك بن الطيبي ، مرجع سابق ، ص11 و 12

² يوسف بلجباري أو جابري ، مرجع سابق ، ص50

³ مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 2015/05/27 ، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، الجريدة الرسمية العدد 29 ، المؤرخة في 2015/05/31

⁴ مرسوم رئاسي رقم 18-337 مؤرخ في 2018/12/25 ، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها ، الجريدة الرسمية العدد 78 ، المؤرخة في 2018/12/26

مواطني هذه المقاطعات الإدارية الحصول على بعض الخدمات العمومية من المؤسسات العمومية المنتدبة التي أنشأت على مستوى هذه المقاطعات ، وبالتالي نستطيع أن نقول أن الخدمة العامة قريت إليهم وذلك بتفاديهم التنقل الى مقر الولاية الأصلية من أجل الظفر بهذه الخدمات ، وعليه يمكن تصنيف هذا الإجراء المتمثل في هذين التقسيمين الإداريين الجديدين ضمن الآليات المتخذة من أجل تقريب الخدمة من المواطن . لكن بالرغم من ذلك يبقى هذا الإجراء غير كافي لاسيما إذا علمنا أن هذه المقاطعات الإدارية و المتمثلة في الولايات المنتدبة لا تتصرف بمفردها بل لابد من التبعية للولاية الأم ، فنجد أن الكثير من الخدمات الأساسية لا تستطيع تأديتها هذه الولايات بمفردها بحيث تكتفي بدور الوسيط الذي ينوب عن المواطن في الذهاب إلى مقر الولاية الأم من أجل تحصيل الخدمة وإيصالها له وهو الأمر الذي لا يفيد المواطن بقدر ما يؤخر عليه أجل الحصول على الخدمة ، ولذلك يستدعي الأمر من السلطات العليا في البلاد منح في أقرب الآجال هذه المقاطعات الإدارية صفة الجهة الإدارية المستقلة التي تتمتع بكامل الصلاحيات والتي تخولها توفير الخدمات العمومية للمواطن .

المطلب الثاني : اعتماد التكنولوجيا الحديثة في أداء الخدمة العمومية

تمثل تكنولوجيا المعلومات والاتصال حلقة جديدة ضمن أساليب التطور الإداري الحديث ، فلقد أصبح استخدام التكنولوجيا الحديثة من وسائل إتصالات والشبكات الإلكترونية في مجال الخدمات العامة يحقق مزايا عديدة ، إذ تحقق درجة عالية من الراحة و الملائمة بتسليم الخدمة وجها لوجه أو الإتصال المباشر مع تسجيل السرعة في إنجاز المهام وأداء الخدمات والحصول عليها أو طلبها والسهر على إشباع رغبة المواطن ، كما يؤدي إلى محدودية وقلّة نسبة الأخطاء في أداء وتسليم الخدمة بسبب الدقة المتناهية التي تميز الأنشطة الإلكترونية واختصار الوقت لصالح طالبي الخدمة بشكل ينهي مشاكل التعقيد

الإداري والمرض البيروقراطي،¹ وعليه سنتناول في هذا المطلب التوجه نحو الإدارة الإلكترونية (فرع أول) ثم تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر (فرع ثاني).

الفرع الأول : التوجه نحو الإدارة الإلكترونية

أدى التطور التكنولوجي والإعلام والاتصال إلى ظهور ما يعرف بالإدارة الإلكترونية كآلية لتحسين أداء الخدمة العمومية ، وبالتالي التحول من الأسلوب التقليدي في تقديم الخدمات إلى الأسلوب الإلكتروني عبر وسائل إتصال حديثة ، وهو ما دفع بمعظم دول العالم إلى تطبيق هذا المشروع ومن بينهم الجزائر والتي سعت جاهدة من أجل تطبيق مشروع التحول نحو الإدارة الإلكترونية والإستغناء عن الإدارة التقليدية التي لم تعد تستجيب لمتطلبات العصر ، وهو الأمر الذي يتم عن طريق تعميم إستعمال التكنولوجيا المتطورة في كافة الإدارات الوطنية وبناء مجتمع معلوماتي وذلك لتحقيق خدمة عمومية ترقى إلى تطلعات المواطن وتلبي حاجاته بعيدا عن كل جوانب التعقيد الإداري .²

البند الأول : مفهوم الإدارة الإلكترونية

أولا : تعريف الإدارة الإلكترونية

يعتبر مصطلح الإدارة الإلكترونية من المصطلحات العلمية المستحدثة ، وبالرغم من حداثة هذا المصطلح إلا أن هناك العديد من التعاريف التي قدمت لهذا المصطلح ، حيث عرفت الإدارة الإلكترونية على أنها " استخدام الوسائل والتقنيات الإلكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو الإعلان " كما يمكن تعريفها بأنها : " العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للإنترنت وشبكات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في

1 بن الطيبي مبارك ويامة ابراهيم ، الإدارة الإلكترونية أداة لتحسين خدمات المرفق العام في الجزائر ، مداخلة مقدمة بمناسبة المؤتمر العلمي الدولي حول النظام القانوني للمرق العام الإلكتروني واقع - تحديات - آفاق ، جامعة محمد بوضياف - المسيلة ، 26 / 27 نوفمبر 2018 ، ص5

2 دخيلي عبد الله ، دور الإدارة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمة العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر - بسكرة ، 2016/2017 ، ص98

التخطيط والتوجيه والرقابة من خلال الموارد والقدرات الجوهرية للمؤسسة والآخرين بدون حدود من أجل تحقيق الأهداف" . وهناك من عرفها بأنها : " تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية إلى أعمال وخدمات إلكترونية تنفذ بسرعة ودقة متناهية ، وبعبارة أخرى هي استخدام الحاسوب الآلي وشبكاته في تنفيذ الأعمال الإدارية وتقديم الخدمات بشكل واسع ومكثف" ¹.

وبإختصار يمكن تعريفها بأنها : "مقدرة الحكومة على تحسين الخدمات التي تقدمها إلى المواطن من خلال استخدام التكنولوجيا" ².

وتعتبر الإدارة الإلكترونية جزء من ما يسمى بالحكومة الإلكترونية فالحكومة الإلكترونية يقصد بها الأسلوب الحديث لصياغة الإجراءات الإدارية والتنظيمية والخدمية وحركة البيانات والمعلومات بالمؤسسات العامة للدولة واستخدام التقنيات الحديثة لدعم عمليات التحول أو التغيير في العمل الحكومي وآدائه، وبالتالي فهي إدارة شاملة لمختلف أوجه العمليات اللوجستية والأعمال الإلكترونية والتجارة الإلكترونية وإدارة العلاقات العامة ، وتلبية حاجات عميل الحكومة وهو المواطن وتعمل على تمكين المؤسسات المختلفة من أعمالها إلكترونيا . وعليه تعتبر الإدارة الإلكترونية الركيزة الأساسية للحكومة الإلكترونية والجزء المهم فيها والعمود الفقري لها ، لأنها هي التي تقوم بجميع الوظائف في المؤسسات والأجهزة الحكومية ³.

¹ حمريط سهام ، مرجع سابق ، ص 82 و 83

² عمار بوحوش ، مرجع سابق ، ص 182

³ دخيلي عبد الله ، مرجع سابق ، ص 36 و 37

ثانيا: أهداف الإدارة الإلكترونية

تعمل أغلب مبادرات الإدارة الإلكترونية على تحقيق إنتقال وتحول جذري من الأساليب الإدارية التقليدية إلى العمل الإلكتروني لتجسيد عدد من الأهداف العامة نلخصها فيما يلي¹:

- محاولة إعادة هيكلة الإدارات العمومية التقليدية لتحسين الأداء المتمثل في كسب الوقت وتقليل التكلفة لإنجاز المعاملات وفق تطور مفهوم الإدارة الإلكترونية .
- إعادة النظر في الموارد البشرية المتاحة للإدارات العمومية
- تحسين جودة أداء العمل الإداري باستخدام أساليب إلكترونية تتسم بالكفاءة والفعالية والسرعة
- تخفيض حدة الجهاز البيروقراطي وتعقيده ، إذ لا حاجة إلى تضخم المستويات الإدارية وتعددتها .
- التحول نحو الخدمة العامة المعقلنة عن طريق تطوير الإدارة العامة بالآليات التقنية الحديثة
- خلق الفعالية في الإدارة وتحسين مستوى العمليات الإدارية باستعمال التقنيات الحديثة
- تخفيف الأعباء على المواطنين وتخفيض الجهد المطلوب لإنهاء المعاملات
- تبسيط واختصار الإجراءات الإدارية

البند الثاني : دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية

أصبح اليوم إستغلال التكنولوجيا في تسيير المرفق العام ضرورة حتمية تفرضه المتغيرات الداخلية والدولية ، نظرا للدور الذي يلعبه هذا الأخير في الرقي بالخدمات المقدمة

1 الشريف بوفاس، الإدارة الإلكترونية كاستراتيجية فعالة لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر - الواقع والمأمول ، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول الأداة الإلكترونية في التسيير الحضاري ، معهد التقنيات الحضارية بجامعة قسنطينة ، 17/18 نوفمبر 2016 ، ص6 ،

إذ لا يقصد من وراء اعتماد الإدارة الإلكترونية تحقيق نوعية خدمات الإدارة فحسب بل أيضا إستمرارية العمل الإداري ، وتيسيره ، وفعاليته في مواجهة المتعاملين معها .¹ وبالتالي فتطبيق الإدارة الإلكترونية يلعب دورا هاما في تحسين الخدمة العمومية وهو ما يمكن تأكيده من خلال النقاط التالية :²

- التنمية وبصفة متواصلة لسياسات تبسيط الإجراءات الإدارية وكذا مكافحة ظاهرة البيروقراطية.
- تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في مختلف مجالات الحياة وتجسيد مبادئ العدالة الإجتماعية والمساواة، وكذا تحقيق السياسة الوطنية الجوارية عن طريق تقريب الإدارة من المواطن .
- تحسين فعالية تدخل الدولة فيما يتعلق بانشغالات المواطنين أو وضع قيد التنفيذ السياسة الوطنية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .
- استخدام الإمكانيات الهائلة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في زيادة قدرة الحكومة على توفير المعلومات بسهولة ويسر .
- تهيئة الجهاز الحكومي للإندماج في مستوى النظام العالمي حتى يواكب أداء الحكومة النظم الحديثة المتبعة في أماكن أخرى والتي تفرضها المنظمات العصرية في معاملاتها (مثلا منظمة الطيران الدولية فرضت تعميم إستعمال جواز السفر الالكتروني في كل دول العالم بداية عام 2015)
- التشجيع على نشر التعامل مع الحاسب الآلي وسط المجتمع ومحو الأمية المعلوماتية، وإيجاد بيئة عمل أفضل وتنافس تجاري فيما يتعلق بالإقتصاد الرقمي .

1 سليمة غزلان ، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة بن عكنون – الجزائر ، 1 ، 2010/2009 ، ص174

2 ضالع بخالد ، مرجع سابق ، ص45 و 46

- من الأمور التطويرية التي سعت إليها الحكومة الإلكترونية الوصول إلى المناطق النائية حتى تسهل على مواطني تلك المناطق قضاء وتسيير أمورهم وتوفير عناء التنقل عنهم لأداء معاملاتهم .
- التقليل على المواطن من طوابير الانتظار وتحقيق مبدأ الشفافية الكاملة للحصول على الخدمة .
- تسهيل معاملات الأفراد وإعادة هيكلة الإجراءات نحو التبسيط والتسهيل .
- تقليل الضغوطات على مستوى شبابيك الخدمة وتقليص آجال الانتظار .
- تطبيق الإدارة الإلكترونية يعالج مشكلة الحفظ والتوثيق وهذا يؤدي إلى عدم الحاجة لأماكن التخزين ، وتضييع الوقت في البحث عن المعلومات ، وذلك بإحلال الوثائق الإلكترونية بديلا عن الوثائق الورقية.

الفرع الثاني: تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر ومعوقاتها

سنتطرق في هذا الفرع إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر في البند الأول ثم إلى معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر في البند الثاني.

البند الأول: تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

إن تطبيق مشروع الإدارة الإلكترونية أضحى هدف تسعى إلى تطبيقه جميع الدول على أرض الواقع والجزائر كباقي الدول اتجهت نحو مواكبة عصر الرقمنة ومسايرة التطورات الحاصلة في هذا المجال والتي أصبحت ركيزة أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ووسط هذا التحول الهائل رسمت الحكومة الجزائرية إستراتيجية لمواكبة حركة التقدم في المجال التكنولوجي بتبني مخطط عمل متناسق بهدف تعزيز كفاءات الإقتصاد

الوطني والمؤسسات والإدارة ، للإرتقاء إلى مستوى التحولات العميقة والسريعة التي يشهدها العالم في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال.¹

فإنطلاقا من سنة 2008 شرعت الجزائر في مشروع "الجزائر الإلكترونية 2013" وهذا بوضع مختلف النصوص التشريعية وإعداد القواعد الأساسية التي تضمن ذلك ، لتهيئة مختلف القطاعات لمثل هذا التطور ، حيث تعد الوثيقة التي صدرت في ديسمبر 2008 أول وثيقة رسمية تحمل معالم برنامج إدارة إلكترونية متكاملة في الجزائر ، بحيث يهدف إلى بناء مجتمع المعلومات وتحريك الإقتصاد وجعله رقمي إضافة إلى تقليص البيروقراطية والوصول إلى سرعة إتخاذ القرار .²

وقد سعت الجزائر إلى عصرنة الخدمات العامة المقدمة للمواطنين ، وذلك ببذل مجهودات لتطبيق الإدارة الالكترونية في عدة قطاعات نذكر من أبرزها :

أولا : قطاع وزارة الداخلية والجماعات المحلية

قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتنفيذا لمخطط عمل الحكومة الهادف إلى عصرنة خدمات المرافق العمومية وجعلها تتميز بالفعالية والشفافية بتجسيد عدة مشاريع هامة وذلك لتمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة ونوعية وكذلك تخفيف الإجراءات الإدارية ومحاربة البيروقراطية الإدارية ومن بين أهم الإنجازات في هذا المجال نذكر مايلي:³

- رقمنة سجلات الحالة المدنية على المستوى الوطني ووحدات السجل الوطني الآلي للحالة المدنية وربط البلديات وملحقاتها الإدارية وكذلك البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية به .

- إنشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي مكن المواطنين من الحصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية دون تكبد عناء التنقل إلى ولاية التسجيل .

¹ دخيلي عبد الله ، مرجع سابق ، ص 73

² ضالع بخالد ، مرجع سابق ، ص 2

³ ضالع بخالد ، نفس المرجع ، ص 48 و 49

- تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص 12مباشرة عبر خدمة الإنترنت والحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المسجل فيها .
- الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الذي يقدم للمواطنين خدمة جديدة تمكنهم من ملئ إستمارة التسجيل لموسم الحج مباشرة عبر الإنترنت .
- قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالوضع التدريجي لنظام وطني للتعريف المؤمن يركز على محورين :

1- إطلاق بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية.

2- إطلاق جواز السفر البيومتري الإلكتروني.

وتعتبر بطاقة التعريف الوطنية الإلكترونية وثيقة مؤمنة تماما وذات شكل أكثر مرونة تحتوي على شريحة إلكترونية وصور رقمية من شأنها أن تضمن للمواطنين الإتمام السريع لمختلف الإجراءات اليومية وهذا بسبب استخداماتها المتنوعة في الإطار البيئي مع القطاعات ، وفيما يتعلق بجواز السفر الإلكتروني البيومتري والذي يعد وثيقة هوية وسفر مؤمنة للقراءة آليا تحتوي بصفة خاصة على صورة رقمية وشريحة إلكترونية ، فهو مطابق للمعايير المملات من طرف المنظمة الدولية للطيران المدني، إذ تمنح هذه الوثيقة ضمانات لأمن تنقل المسافرين بفضل المراقبة الإلكترونية لوثائق المسافرين والتعرف على هوية المسافرين.

كما تم الإنطلاق في تجسيد عدة مشاريع منها مشروع البلدية الإلكترونية ، ووضع

حيز الخدمة مركز الإتصال مجانا عن طريق رقم هاتف أخضر.¹

¹ضالع بخالد ، مرجع سابق ، ص51 و 52

ولقد سمح الشروع في تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية برقمنة الإدارات البلدية عبر كامل التراب الوطني بحيث تم ربط ما يزيد عن 3041 بلدية وملحقة على مستوى التراب الوطني.¹

وبعد نجاح عملية إصدار بطاقة التعريف وجواز السفر البيومتريين الإلكترونيين فإنه يتم التحضير والإعداد لإصدار رخصة السياقة البيومترية الإلكترونية وكذلك بطاقة الترخيم الإلكترونية للسيارات .

وعموما فإن هذه الإجراءات التي إتخذتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية سمحت بـ:²

- إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.
- تمديد أجل صلاحية عقد الميلاد إلى عشر سنوات بعد ما كان سنة واحدة.
- إلغاء تحديد أجل صلاحية شهادة الوفاة بعد ما كان سنة واحدة فأصبحت غير محدودة الأجل .
- تمديد صلاحية جواز السفر البيومتري من 05 سنوات إلى 10 سنوات.
- تكفل البلديات بالتنسيق مع السلطات القضائية المختصة بطلبات المواطنين الراغبين في تصحيح الأخطاء المكتشفة في وثائق الحالة المدنية الخاصة بهم.

ثانيا : قطاع وزارة العدل

يمثل مشروع إصلاح العدالة أحد مشاريع الإصلاح الأساسية في برنامج إدارة الحكومة الجزائرية والذي يرمي إلى محاولة تحقيق النزاهة وإقرار العدالة والتأسيس الدولة الحق

¹ عبد الجبار بابي ، مرجع سابق ، ص29

² قدوم لزهو وقروري عبد الرحمان ، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر ، مداخلة مقدمة في المنتدى الوطني حول التسيير المحلي بين اشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية –البلديات نموذجا ، جامعة قلمة ، 9/8 نوفمبر 2016 ، ص105

والقانون وتطبيقا للبرنامج الخاص بعصرنة قطاع العدالة وتحسين الخدمات التي يقدمها هذا المرفق ، يمكن تحديد أهم الإنجازات المحققة في هذا المجال من خلال ما يلي :¹

1- الأنظمة المعلوماتية : وهي أنظمة موجهة لتحسين الخدمات العمومية التي يقدمها مرفق القضاء حيث أعطيت لها أولوية تتمثل في :

- النظام الآلي لتسيير الملف القضائي.
- نظام صحيفة السوابق القضائية يتم من خلاله تسليم الصحيفة رقم 03 للمواطن والصحيفة رقم 02 للإدارات العمومية في وقت قصير ، ومن أي جهة قضائية متواجدة بالتراب الوطني ، وكذلك يتم بواسطة هذا النظام معالجة عملية رد الاعتبار بقوة القانون بصفة آلية .
- النظام الآلي لتسيير الأرشيف التاريخي .
- نظام تسيير الأوامر بالقبض.

2- خدمة الشباك الإلكتروني عبر الانترنت : جاءت هذه الخدمة لتطوير قطاع العدل وتقريبه من المواطن ، وقد تجسد هذا في شكل بوابة لتوجيه الرسائل الإلكترونية التي تمكن المواطن من الحصول على الإجابة المباشرة عن طريق بريده الإلكتروني ، إضافة إلى ذلك يقوم الشباك الإلكتروني كجهاز خدمة عمومية بتوجيه المواطن فيما يخص إستفساراته أو بحثه عن أي مسألة قانونية .

وفي هذا الصدد صدر كلا من القانون رقم 15-03 المؤرخ في 01 فبراير 2015 والمتعلق بعصرنة العدالة² ، وكذلك القانون رقم 15-04 المؤرخ في 01 فبراير 2015 والذي

¹ عبد الكريم عاشور ، مرجع سابق ، ص148 و149

² القانون رقم 15-03 ، المؤرخ في 01/02/2015 ، المتعلق بعصرنة العدالة ، الجريدة الرسمية العدد 06 ، المؤرخة في 2015/02/10

يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين¹ ، إذ لعبا دورا هاما في تحسين الخدمة العمومية وتقريبها من المواطن وكذا ضمان السرعة والفعالية في آدائها .
وبذلك يكون قطاع العدالة من بين أهم القطاعات التي واكبت التطور التكنولوجي الراهن من خلال تطوير آليات الأداء والإستغلال الأمثل لتكنولوجيا المعلومات والإتصال ، وبالتالي التوجه نحو إدارة إلكترونية تؤدي إلى نجاعة عمل مرفق العدالة بما ينعكس بالإيجاب على المواطن.

ثالثا :قطاع التعليم العالي والبحث العلمي

عملت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على إعتتماد الإدارة الإلكترونية وإبراز دورها في مجال التعليم العالي والبحث العلمي ، إذ أن أهمية التحول الإلكتروني تتجلى في توفير فرص النجاح لأساليب وطرق عمل الجامعة وهو مطلب أساسي يمليه الواقع السياسي والإقتصادي والإجتماعي للشعوب المتحضرة ، والجزائر كغيرها من الدول إتجهت إلى تطبيق تكنولوجيا الإتصال والمعلومات ومفاهيم الحكومة الإلكترونية في الجامعات وذلك لتحسين نوعية الخدمات ، وتحديث طرق التسيير بما يضمن السرعة والفعالية في أداء المهام ويدعم تنمية مختلف الأنشطة المتعلقة بالبحث العلمي والإنصهار في مجتمع المعلومات² .

بحيث عملت الجامعات الجزائرية على محاولة تفعيل تقنيات الإدارة الإلكترونية في تأديتها لمهامها ، وهو ما يمكن ملاحظته على سبيل المثال من خلال عملية التسجيلات الجامعية الأولية حيث تمنح للطلبة حاملي شهادة البكالوريا فرصة الإستفادة من التسجيل الأولي عن طريق الانترنت ويكون ذلك وفق المراحل التالية³ :

1- ملاً وإرسال البطاقة الإلكترونية: حيث يتم التسجيل الأولي عبر مواقع الواب ويتمكن الطالب من الدخول عبر الرمز الشخصي الممنوح له ضمن كشف النقاط ، وتعتمد عملية

¹ القانون رقم 04-15 ، المؤرخ في 2015/02/01 ، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين ، الجريدة الرسمية العدد 06 ، المؤرخة في 2015/02/10

² ضالع بخالد ، مرجع سابق ، ص56

³ ضالع بخالد ، نفس المرجع ، ص56 و57

التوجيه على المعالجة المعلوماتية الوطنية لبطاقات الرغبات لحاملي شهادة البكالوريا ، وكذلك يتم التعرف على قائمة الميادين والجدوع المشتركة والفروع التي يمكن للطلاب الاستفادة والتسجيل ضمنها.

2- **مرحلة الإطلاع على نتائج التوجيه :** حيث تخضع الإختيارات بعد إيداع الإستمارة لنظام المعالجة المعلوماتية الوطنية ويتم على أساس ذلك الترتيب والتوجيه حسب الفروع ، إذ أن هذه الأخيرة توفر عنصر الحياد والشفافية حيث يتم التعامل آليا دون تدخل العوامل الأخرى ويتم الإطلاع على نتائج التوجيه الخاص بكل طالب عبر تفقد المواقع الإلكترونية الخاصة بالتسجيل الجامعي الأولي من خلال شبكة الإنترنت.

3- **مرحلة تأكيد التسجيل :** ويكون ذلك عن طريق إستمارة إلكترونية .

4- **مرحلة الطعون :** إذ يمكن للطلاب الذي وجه إلى تخصص لا يرغب فيه تقديم طعن خاص حول توجيهه ، وتتم الطعون كذلك من خلال شبكة الإنترنت عبر الموقع المخصص لذلك.

وبالتالي أدت هذه العملية الآلية في القيام بالتسجيل الجامعي الأولي إلى ربح الكثير من الوقت وإلى نجاعة هذا التسجيل خاصة وأنها جعلت من عملية التوجيه تتم بشكل آلي ووفق المعطيات المتوفرة وهو ما يضمن الشفافية في حصول الطلبة الجدد على رغباتهم ، الأمر الذي دفع بالوزارة المعنية إلى العمل من أجل تعميم هذه التجربة وبالتالي أداء جميع وظائفها الإدارية إلكترونيا قدر الإمكان وعلى مستوى جميع المؤسسات الجامعية .

البند الثاني : معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

تبذل الجزائر مجهودات كبيرة لتطبيق مشروع الإدارة الإلكترونية وجعلها واقعا ملموسا في حياة المواطن ورغبتها الشديدة في بلوغ إدارة بلا ورق ، ترقى إلى تطلعات المواطن الطامح لخدمة عمومية راقية تلبى حاجياته وتقضي على كل أشكال البيروقراطية ، من خلال أساليب وتقنيات إلكترونية حديثة . إلا أن تطبيقها واجه العديد من المعوقات أدت إلى عرقلة

تنفيذها وتجسيدها على أرض الواقع ولعل أهم هذه المعوقات فهي متعلقة بعدة جوانب نذكر منها الجانب التشريعي والقانوني ، كذلك الجانب التقني وكذلك الجانب المالي وأخيرا الجانب التكنولوجي.

أولا : المعوقات المتعلقة بالجانب التشريعي والقانوني

بالرغم من سعي السلطة العليا في البلاد إلى تطبيق الإدارة الإلكترونية إلا أنها لم تتجه إلى تنظيم هذا المسعى بالنصوص التشريعية والقانونية الكافية ، حيث أننا نشهد غياب الإطار القانوني المنظم للمعلومات وهو ما يضع مرحلة التحول الإلكتروني أمام العديد من الإشكاليات التي تتعلق بتداول المعلومات ونوعية هذه المعلومات المتداولة ومحتواها والحفاظ على عنصرَي الخصوصية والهوية ، وعلى وجه التحديد تلك المتعلقة بالأشخاص ، وهو ما جعل من هذه الإشكاليات القانونية حاجزا أمام التحول للإدارة والخدمة العمومية الإلكترونية ، إذ تفتقر الإدارة العامة في الجزائر إلى نص قانوني يعالج مواضيع مرتبطة بحفظ المعلومات وطريقة التعامل معها عن طريق التكنولوجيا الحديثة ، بالإضافة إلى عدم وجود بيئة عمل إلكترونية محمية وفق أطر قانونية تحدد شروط التعامل الإلكتروني¹.

لذلك يتوجب على السلطات المعنية في البلاد إذا ما أرادت تحقيق التحول الفعلي نحو الإدارة الإلكترونية في الجزائر أن تضع إطار قانوني عام يشمل كل النصوص القانونية اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية والتي لا تجعل مجال للإجتهد ، بحيث تسهل عمل الإدارة الإلكترونية وتسير بشكل مستمر ودائم مع التطورات التكنولوجية المتسارعة .

ثانيا : المعوقات المتعلقة بالجانب التقني

بالمقارنة مع الدول التي نجحت في تطبيق الإدارة الإلكترونية نجد أن الجزائر تعاني من ضعف مؤشر البنية التحتية لمشروع التحول للإدارة الإلكترونية وذلك نتيجة تدهور واقع استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، ويمكن أن يعزى هذا الأمر إلى السنوات الصعبة

¹ دخيلي عبد الله ، مرجع سابق ، ص93

التي شلت الاقتصاد بأكمله وأدت إلى التأخر في الإستثمار وضعف برامج التنمية ، حيث أدت قلة وإنعدام الموارد المالية إلى تعطيل برنامج الإدارة الإلكترونية في الجزائر ، خاصة إذا تعلق الأمر بإعداد نظام الشبكات الإلكترونية والذي تفتقد إليه أغلب الإدارات وهو ما أثر سلبا على تطوير مبادرة الخدمة الإلكترونية.¹

وتأسيسا على ذلك فإن الفارق كبير لسد الفجوة الرقمية بالنظر إلى الدول المتقدمة في هذا المجال ، هذا بالإضافة إلى ضعف الشبكة الرقمية وأنظمة المعلومات المتدفقة عبر هذه الشبكة وصعوبة نقل المعلومات بين المؤسسات الإدارية ، كما يلاحظ القصور كذلك في الجانب البشري بحيث لا يوجد في القطاعات عدد كافي من الكفاءات التقنية المتخصصة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال بالرغم من المجهودات المبذولة من أجل تنميتها ، مع ضعف كذلك في المتابعة والمراقبة الدائمة للتطور التقني خاصة أن التطورات التكنولوجية متسارعة ودائمة تتطلب متابعتها.²

وبالتالي كل هاته العوائق التقنية أدت إلى التأخر في تحقيق التحول إلى الإدارة الإلكترونية في الجزائر والتي سوف تبقى بعيدة المنال إذا لم تضاعف الدولة مجهوداتها لتقوية البنية التحتية الرقمية وإستكمال انجازها على كامل التراب الوطني .

ثالثا : المعوقات المتعلقة بالجانب المالي

من أهم عوامل نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية توفر السيولة المالية، في حين أن الجزائر تعاني من نقص الموارد المالية بسبب هشاشة الإقتصاد و ضعف الإستثمار الناجمين عن الصعوبات والأزمات التي مرت بها الجزائر ، الأمر الذي لا يساعدها في تغطية تكاليف تجهيز البنى التحتية المرتفعة ولا في تقديم البرامج التدريبية المطلوبة وكذلك معالجة مشاكل الصيانة التقنية لبرامج الإدارة الإلكترونية ، بالإضافة إلى إرتفاع أسعار الأجهزة والبرمجيات الحديثة المستخدمة في تطبيق هذا المشروع، كذلك زيادة وإرتفاع تكلفة

¹ عاشور عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص158

² دخيلي عبد الله ، مرجع سابق ، ص94

الإتصالات وضعف الدخل الفردي أدى إلى عجز المواطنين على إستخدام الإنترنت بشكل دائم ومستمر ، وبالتالي كل هذه العوامل أدت إلى تعثر نجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر.

ما يلاحظ كذلك أن المعاملات المالية الإلكترونية في الجزائر لا تزال متأخرة فعلى سبيل المثال فإن فئات واسعة من المتعاملين الإقتصاديين والمواطنين يتخوفون من إستعمال البطاقات المغناطيسية في سحب أموالهم من مختلف المؤسسات المالية وذلك بسبب كثرة الأخطاء الناجمة عن جهاز السحب الإلكتروني نتيجة عدم توظيف الأجهزة المتطورة والحديثة لهذا الغرض وكذلك عدم التحكم الدقيق في إستخدامها ¹.

وعليه نقول أن تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر يصطدم كذلك بواقع نقص المردود المالي الوفير للإقتصاد الوطني الذي يسمح بإنجاز بنية تحتية رقمية قوية تتوفر على كل الوسائل والأجهزة الضرورية لعملها ، بالإضافة إلى توفير تكاليف تدريب وتأهيل الكوادر والموظفين المتخصصين .

رابعا : المعوقات المتعلقة بالجانب التكنولوجي

يعتبر العامل التكنولوجي كذلك من أهم المعوقات التي تواجه مشروع الإدارة الإلكترونية في الجزائر لا سيما إذا علمنا أن مجال تكنولوجيا الإعلام والإتصال في الجزائر يشهد حركة بطيئة لا تتماشى مع التطورات اليومية الحاصلة في هذا الميدان فمختلف القطاعات تعاني تأخرا كبيرا بسبب ضعف المورد المالي من جهة والامية الإلكترونية ونقص المستوى التعليمي في هذا المجال من جهة أخرى ².

ويعاني واقع الخدمة الإلكترونية في الجزائر مشكل تغطية شبكة الإنترنت التي تقدمها مختلف المؤسسات والتي أدت إلى ضعف في تقديم الخدمات الإلكترونية للمواطنين.

¹ دخيلي عبد الله ، مرجع سابق ، ص95

² دخيلي عبد الله ، نفس المرجع ، ص96

بالإضافة إلى ذلك العوائق التي تعترض التوقيع الإلكتروني في الجزائر من بلوغه مراحل التوقيع الرقمي ، خاصة وأنه لإعطاء قيمة ثبوتية للتوقيع الإلكتروني يجب أن تكون لهذه الوثيقة الإلكترونية الحجية إذ أن التوقيع إلكترونيا يصبح ممكنا عن طريق تحويله إلى جانب التشفير وهو عملية تتم بفضل إستخدام أحدث التطبيقات التكنولوجية في هذا الميدان ، وهو يختلف عن التوقيع بخط اليد لأنه غير مرئي ، وبالتالي ضعف مستوى التكنولوجيا في البلاد ينعكس سلبا على الإستفادة من مزايا هذه الخاصية.¹

¹ عاشور عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص159

الختامة

الخاتمة

من خلال دراستنا لهذا الموضوع يمكننا القول أن فكرة تحسين الخدمة العمومية شكلت ولا تزال تشكل الرهان الأول لدى الحكومة الجزائرية من أجل إنجاز عمل الإدارة العمومية وبالتالي تلبية تطلعات المواطنين في الحصول على الخدمات العمومية بالشكل المناسب ، لاسيما إذا عرفنا أن مستوى هذه الخدمة لا زال يشهد تدنيا ملحوظا .

فمن خلال إطلاعنا على المراحل التي مر بها إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر لاحظنا أن الدافع دائما وراء ذلك كانت محاولة السلطات العمومية القضاء على ظاهرة البيروقراطية التي أصابت العمل الإداري وأدت إلى تدمير وإستياء المواطنين ، وبالتالي التأثير على علاقة الإدارة بالمواطن والذي بدوره أدى إلى إنعدام الثقة بين مؤسسات الدولة والمواطنين ، هذا بالإضافة إلى تعقيدات العمل الإداري من كثرة الإجراءات وطولها ، كذلك سوء معاملة واستقبال المواطنين وإفادتهم بالمعلومات اللازمة والتي أدت في مجملها إلى رداءة الخدمات المقدمة للمواطنين ، وعليه كانت دائما عملية الإصلاح الإداري تستهدف إستعادة ثقة المواطن من خلال محاولة تحسين جودة الخدمات المقدمة له وكذا أخلقة الظروف التي يتم تقديم الخدمة العمومية فيها ومن خلالها ، وكما يتم هذا الأمر كان لابد من المرور على إصلاح الهياكل الإدارية في الدولة سواء بتحديثها أو بإضافة هياكل جديدة إستجابة لمتطلبات التحسين .

و كون أن عملية الإصلاح هذه جاءت مستمرة ومتكررة فذلك كان دلالة على أنها لم تكن تحقق المرجو أو أن الآليات التي وضعت من أجل تطبيق هذا الإصلاح لم تكن كافية أو غير مجدية فتطلب الأمر وضع آليات جديدة ، والحقيقة تقال أن الإصلاحات التي إعتمدتها الدولة في السنوات الأخيرة عبرت عن إدارة حقيقية من قبل السلطات العليا في البلاد من أجل التطبيق الأمثل لفكرة تحسين الخدمة العمومية وكيفية أدائها لاسيما فيما يخص الإجراءات المتخذة بخصوص تخفيف الإجراءات الإدارية وتبسيطها وكذا تحسين إستقبال المواطنين وإعلامهم.

الخاتمة

ومن أجل الوصول إلى الإصلاح الفعال لعمل الإدارة العمومية في تقديم الخدمات العمومية كان لا بد من اللحاق بركب الدول التي إتجهت نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية وذلك بوقف العمل بالإدارة التقليدية (الورقية) والتحول لإستعمال الوسائط الإلكترونية ذات السرعة الفائقة في إيصال الخدمة للمواطن وذات الجودة العالية لما تتوفر عليه من عوامل نجاعة تثبيت المعلومات وحفظها ، وهو ما صار يتحقق في الجزائر من قطاع إلى آخر ولو بشكل جزئي وذلك نتيجة عديد العقبات والعوائق التي إعتضت تطبيق وتعميم تطبيق هذه الإدارة الحديثة على كامل مؤسسات الدولة الإدارية لكن يبقى مسعى تطبيق الإدارة الإلكترونية أمر ضروري وحتمي إذا ما نظرنا إلى مستوى التطور الحاصل في هذا المجال وإلى عدد الدول التي لحقت بالركب .

وفي الأخير ومن خلال كل ماسبق توصلنا إلى تحديد بعض الخطوات نرى أن إتباعها يساعد إلى حد بعيد في تحقيق الهدف المنشود لتحسين الخدمة العمومية :

- 1- تطوير آليات الحكومة والتنظيم من خلال تعزيز الشفافية والنزاهة إلى جانب تحديث أساليب وطرق تسيير المرافق العمومية بما يضمن الوصول إلى الخدمة العمومية المبتغاة.
- 2- تحسين علاقة الإدارة بالمواطن وذلك بتعزيز روابط الثقة بين الإدارة والمواطن عبر تطوير جودة الخدمات من خلال تحسين إستقبال المواطنين وتبسيط الإجراءات الإدارية وكذا أخلقت المرفق العام .
- 3- وضع نصوص قانونية تنظيمية تحدد الإطار العام لتطبيق الإدارة الإلكترونية وكيفية عملها ، مع توفير الأمن الإلكتروني وضمان السرية الإلكترونية للمؤسسات التي تقدم الخدمة الإلكترونية .
- 4- توفير البنى التحتية والمنشآت القاعدية الملائمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية من خلال توفير جميع الإمكانيات المادية والبشرية والفنية اللازمة لدعم هذا النموذج .

الخاتمة

- 5- ضرورة تحديث وسائل العمل بمؤسسات الخدمة العمومية لتستجيب للكم الهائل من مطالب المواطنين وخدماتهم بأقل جهد وفي وقت أسرع.
- 6- القضاء على محدودية تدفق شبكة الإنترنت و الذي يشكل عائقا في أداء الوظائف الحديثة من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية .
- 7- العمل على تأهيل الموارد البشرية وخاصة موظفي الإدارة وذلك بإخضاعهم للتكوين ليتمكنوا من تحديث معارفهم التي تضمن لهم الإنسجام مع الوسائل التكنولوجية الحديثة والتعرف على تقنيات التسيير الجديدة .
- 8- توعية المواطنين لتحقيق النقلة في التعامل مع الطرق الحديثة وذلك عبر جميع وسائل الإتصال والتواصل المتاحة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

أولاً-النصوص القانونية :

أ-التشريع الأساسي :

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-16 المؤرخ في 2016/03/06 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 2016/03/ 07

ب-القوانين :

- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 2006/03/08
- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 ، متعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 2011/07/03
- القانون رقم 14-04 المؤرخ في 2014/02/24 ، المتعلق بقانون السمععي البصري ، الجريدة الرسمية العدد 16 المؤرخة في 2014/03/23
- القانون رقم 15-04 ، المؤرخ في 2015/02/01 ، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع و التصديق الإلكترونيين ، الجريدة الرسمية العدد 06 المؤرخة في 2015/02/10
- القانون رقم 15-03 ، المؤرخ في 2015/02/01 ، المتعلق بعصرنة العدالة ، الجريدة الرسمية العدد 06 المؤرخة في 2015/02/10

ج-النصوص التنظيمية :

1-المراسيم الرئاسية :

-المرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04/07/1988 ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن،
الجريدة الرسمية المؤرخة في 06/07/1988.

- المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 11/12/2012 يتضمن التصديق على
الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة ، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ
31/01/2011 ، الجريدة الرسمية العدد 68 المؤرخة في 16/12/2012

- المرسوم الرئاسي رقم 16-03 ، المؤرخ في 07/01/2016 ، المتضمن إنشاء المرصد
الوطني للمرفق العام ، الجريدة الرسمية العدد 02 المؤرخة في 13/01/2016

-المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27/05/2015 ، يتضمن إحداث مقاطعات
إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، الجريدة الرسمية العدد 29
المؤرخة في 31/05/2015

-المرسوم الرئاسي رقم 18-337 المؤرخ في 25/12/2018 ، يتضمن إحداث مقاطعات
إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها ، الجريدة
الرسمية العدد 78 المؤرخة في 26/12/2018

2-المراسيم التنفيذية :

- المرسوم التنفيذي رقم 14-193 ، المؤرخ في 03/07/2014 ، يحدد صلاحيات المدير
العام للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية العدد 41 المؤرخة في
06/07/2014

- المرسوم التنفيذي رقم 14-363 مؤرخ في 2014/12/15، متعلق بإلغاء الاحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 72 المؤرخة في 2014/12/16

3-التعليمات والمناشير الوزارية :

- تعليمة الوزير الأول رقم 321 بتاريخ 2013/10/20 ، متعلقة بإصلاح الخدمة العمومية.
- تعليمة عاجلة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 3171 بتاريخ 04 نوفمبر 2013 ، تتعلق بتخفيف الإجراءات الإدارية .
- تعليمة عاجلة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 3138 بتاريخ 31 أكتوبر 2013، تتعلق بإعادة تأهيل المرافق العمومية.
- تعليمة وزارية رقم 82 صادرة عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية بتاريخ 2013/11/12 ، متعلقة بتطبيق تدابير اصلاح الخدمة العمومية.
- منشور وزاري رقم 2102 صادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 2012/11/14، متعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية.

ثانيا-المؤلفات :

- ثابت عبد الرحمان ادريس ، المدخل الحديث في الادارة العامة ، الدار الجامعية ، دون بلد النشر ، سنة 2001.
- عصام علي الدبس ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة اولى ، الاردن ، سنة 2014.

- علاءالدين عشي ، مدخل القانون الاداري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة 2010 ،الجزائر.
- علي محمد بدير ، القانون الاداري ، دون دار نشر ، دون طبعة ، بغداد ، سنة 1993.
- عمار بوحوش ، نظريات الادارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون ، دار المغرب الاسلامي ، بيروت ، سنة 2006.
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية، الجزائر، سنة2007.
- محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، الجزائر.
- محمد جمال مطلق الذنبيات ، الوجيز في القانون الاداري ، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة اولى ،الاردن ، سنة 2003 .
- مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الاداري ، الكتاب الاول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى ، الاردن ، سنة2012 .
- ناصر لباد ، الأساس في القانون الإداري ، دار المجدد للنشر والتوزيع ، طبعة أولى ، الجزائر .
- هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة خامسة ، الاردن ، سنة 2014.

ثالثا- الأطروحات والمذكرات الجامعية :

- أرزاق خيرة ، المرفق العمومي في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سعيدة ، 2015/2014.
- حاكمي حمزة ، إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية تخصص السياسات العامة والتنمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة ، 2016/2015.
- حمريط سهام ، تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف - المسيلة ، 2016/2015 .
- دخيلي عبد الله ، دور الإدارة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمة العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر - بسكرة ، 2017/2016.
- رفيق بن مرسلي ، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية، جامعة مولودمعمري - تيزي وزو ، 2012/2011.
- سليمة غزلان ، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق ،بن عكنون جامعة الجزائر 1 ، 2010/2009 .
- ضالع بخالد ، آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة ، 2018 /2017 .

- ضريفي نادية ، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، بن عكنون جامعة الجزائر 1 ، 2012/2011.
- ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2008/2007.
- عبد الرزاق حمداني ، تحسين الخدمة العمومية في الإدارة البلدية في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي التبسي - تبسة ، 2016/2015.
- عبد الكريم عاشور ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص الديمقراطية والرشادة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري - قسنطينة ، 2010/2009 .
- عبد الجبار بابي ، ترقية المرفق العام في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص تنظيم سياسي وإداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة ، 2017/2016.
- قوادري عائشة و شيروف سارة ، دور الإتصال الخارجي في تحسين الخدمة العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في علوم الإعلام والإتصال تخصص إتصال وعلاقات عامة ، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية ، جامعة 8 ماي 1945 - قالمة ، 2016/2017.

- يوسف بالجابري أو جابري ، آليات ترقية نشاط المرافق العمومية بالجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص إدارة عامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ع الحميد بن باديس - مستغانم ، 2018/2017.

رابعا- المقالات :

- العربي بوعمامة ، الإتصال العمومي والإدارة الإلكترونية - رهانات ترشيد الخدمة العمومية ، مجلة الدراسات والبحوث الإجتماعية ، جامعة الوادي ، العدد 9 ، ديسمبر 2014

- بومدين طامشة ، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر ، مجلة التواصل ، جامعة عنابة ، العدد 26، جوان 2010

خامسا - المداخلات :

- الشريف بوفاس ، الإدارة الإلكترونية كإستراتيجية فعالة لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر - الواقع و المأمول ، مداخلة مقدمة بمناسبة الملتقى الوطني حول الأداة الإلكترونية في التسيير الحضاري ، معهد التقنيات الحضرية بجامعة قسنطينة ، 18/17 نوفمبر 2016.

- بن الطيبي مبارك ، المرفق العام ورهان تحسين الخدمة العمومية ، مداخلة مقدمة بمناسبة الملتقى الدولي الأول حول التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر ، جامعة المدية ، 11/10 أكتوبر 2018.

- بن الطيبي مبارك ويامة إبراهيم ، الإدارة الإلكترونية أداة لتحسين خدمات المرفق العام في الجزائر ، مداخلة مقدمة بمناسبة المؤتمر العلمي الدولي حول النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني واقع - تحديات - آفاق ، جامعة محمد بوضياف - المسيلة ، 27/26 نوفمبر 2018.

- قدوم لزهر وقروي عبد الرحمان ، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر ، مداخلة مقدمة بمناسبة الملتقى الوطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات

التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية - البلديات نموذا ، جامعة قالمة ، 9/8
نوفمبر 2016.

شكر وعران

إهداء

1.....مقدمة

الفصل الأول : مفهوم المرفق العام ومفهوم الخدمة العمومية

6.....المبحث الأول : مفهوم المرفق العام

7.....المطلب الأول : تعريف المرفق العام

7.....الفرع الأول : المدلول العضوي للمرفق العام

8.....الفرع الثاني : المدلول الموضوعي للمرفق العام

10.....المطلب الثاني : عناصر المرفق العام

10.....الفرع الأول : المرفق العام مشروع أو تنظيم عام

11.....الفرع الثاني : هدف تحقيق النفع العام

12.....الفرع الثالث : إرتباط المرفق العام بالسلطة العامة

14.....الفرع الرابع : خضوع المرفق العام لنظام قانوني إستثنائي ومتميز

15.....المطلب الثالث :أنواع المرافق العامة

15.....الفرع الأول : المرافق العامة بحسب طبيعة نشاطها

18.....الفرع الثاني : المرافق العامة بحسب نطاقها الإقليمي

19.....الفرع الثالث : المرافق العامة بالنظر لسلطة الإدارة في إنشائها

- 20..... الفرع الرابع : المرافق العامة من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية.
- 21..... المبحث الثاني : مفهوم الخدمة العمومية.
- 21..... المطلب الأول : تعريف الخدمة العمومية وتحديد معاييرها.
- 22..... الفرع الأول : تعريف الخدمة العمومية.
- 25..... الفرع الثاني : معايير الخدمة العمومية.
- 27..... المطلب الثاني : أنواع الخدمة العمومية.
- 27..... الفرع الأول : من حيث طبيعة نشاط الخدمة.
- 28..... الفرع الثاني : من حيث طبيعة الخدمة المقدمة.
- 28..... الفرع الثالث : من حيث طبيعة تحمل تكلفة الخدمة.
- 29..... المطلب الثالث : المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية.
- 30..... الفرع الأول : مبدأ الإستمرارية في تقديم الخدمة العمومية.
- 30..... الفرع الثاني : مبدأ المساواة في تقديم الخدمة العمومية.
- 31..... الفرع الثالث : مبدأ تكيف الخدمة العمومية وموائمتها.
- الفصل الثاني : تحسين الخدمة العمومية في الجزائر
- 34..... المبحث الأول : دواعي تحسين الخدمة العمومية في الجزائر وأساسه القانوني.
- 34..... المطلب الأول : دواعي تحسين الخدمة العمومية في الجزائر.
- 34..... الفرع الأول : الدواعي السياسية.
- 36..... الفرع الثاني : الدواعي الإدارية.

- 37..... الفرع الثالث : الدواعي الإقتصادية
- 38..... الفرع الرابع : الدواعي التكنولوجية
- 40..... المطلب الثاني : الأساس القانوني لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر
- 40..... الفرع الأول : على صعيد الأحكام التشريعية
- 41..... الفرع الثاني : على صعيد الأحكام التنظيمية
- 45..... الفرع الثالث : على صعيد التشريع الفرعي
- 46..... المبحث الثاني :آليات تحسين الخدمة العمومية في الجزائر
- 46..... المطلب الاول : إصلاح الخدمة العمومية
- 47..... الفرع الأول : مفهوم إصلاح الخدمة العمومية وأهميته
- 50..... الفرع الثاني : مضمون إصلاح الخدمة العمومية
- 50..... البند الأول : تحسين إستقبال وإعلام المواطنين
- 56..... البند الثاني : تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية
- 61..... البند الثالث : تقريب الخدمة من المواطن
- 63..... المطلب الثاني : اعتماد التكنولوجيا الحديثة في أداء الخدمة العمومية
- 64..... الفرع الأول : التوجه نحو الإدارة الإلكترونية
- 64..... البند الأول : مفهوم الإدارة الإلكترونية
- 66..... البند الثاني : دور الإدارة الإلكترونية في تحسين الخدمة العمومية
- 68..... الفرع الثاني : تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر ومعوقاتها
- 68..... البند الاول : تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

74.....البند الثاني : معوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر

79.....الخاتمة

83.....قائمة المراجع

92.....الفهرس