

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الإخوة منتوري قسنطينة

كلية الحقوق

تحولات النشاط العمومي في الجزائر

رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام

فرع : المؤسسات السياسية والإدارية
فرع : المؤسسات السياسية والإدارية

إعداد الطالبة :

هوشات فوزية

تحت إشراف :

الأستاذة الدكتورة موسى زهية

أعضاء لجنة المناقشة :

رئيسا	جامعة الإخوة منتوري قسنطينة	أستاذ التعليم العالي	أ.د / زغداوي محمد
مشرفة ومقررة	جامعة الإخوة منتوري قسنطينة	أستاذة التعليم العالي	أ.د / موسى زهية
عضوا	جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2	أستاذ التعليم العالي	أ.د / لبال ناصر
عضوا	جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2	أستاذة التعليم العالي	أ.د / لشهب صاش جازية
عضوا	جامعة باجي مختار عنابة	أستاذ التعليم العالي	أ.د / عليوش قربوع كمال
عضوا	جامعة الإخوة منتوري قسنطينة	أستاذ محاضر (أ)	د / ريكلي الصديق

السنة الجامعية : 2017 - 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي وَانصُرْ

عُقُوبَتِي مَنْ لِسَانِي يَنْقُضُ عَهْدِي

بِسْمِ اللَّهِ
الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سورة طه . الآية 25 ، 26 ، 27 .

شكر وتقدير وعرفان

لقد تم هذا العمل المتواضع بتوفيق من الله تعالى وعونه، والذي سخر لي أساتذة أفاضل قاموا بمساعدتي في إنجاز هذا العمل. وأخص بالذكر الأستاذة الدكتورة موسى زهية، التي أشكرها من كل قلبي على كل ما قدمته لي من نصائح وتوجيهات قيمة، وعلى صبرها وحلمها، راجية من الله أن يديمها ذخرا لخدمة العلم والوطن.

إلى الأساتذة الأفاضل لجنة المناقشة :

أ.د / زغداوي محمد

أ.د / لشهب صاش جازية

أ.د / لباد ناصر

أ.د / عليوش قربوع كمال

د / ريكلي الصديق

تقديرًا وعرفانًا

كما أشكر كل من ساهم من قريب أو بعيد في إتمام

هذه الرسالة .

إهداء

إلى الوالدين الكريمين .

إلى الزوج الفاضل الأستاذ سليم قصاص .

إلى الأبناء الأعزاء : وائل، عاطف، ونور

الإسلام، والمدللة إسراء قررة عيني .

إلى كل الإخوة والأخوات .

إلى كل الأصدقاء والصدقات .

حفظهم الله جميعاً

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع .

المصطلحات المختصرة باللغة الفرنسية

- 01 – A . J . D . A : Actualité Juridique de Droit Administratif .
- 02 – A . R . C . E . P : Autorité de Regulation des Communications Electroniques et des Postes .
- 03 – C . A . D . A : Commission D'accès aux Documents Administratifs .
- 04 – C . C : Conseil Constitutionnel.
- 05 – C . E : Conseil d'Etat .
- 06 – C . G . C . T : Code Général des Collectivités Territoriales .
- 07 – COLL : Collectif .
- 08 – J . O . R . F : Journal Officiel de la Republique Française .
- 09 – L . G . D . J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence .
- 10 – P . N . U . D : Programme de Nations unies Pour le Développement .
- 11 – OP . CIT : Référence Précédement Citée .
- 12 – PUF : Presse Universitaire de France .
- 13 – P : Page .
- 14 – R . D . P : Revue de Droit Public .
- 15 – REMALD : La Revue Marocaine d'administration Locale et de Développement .
- 16 – R . F . D . A : Revue Française de Droit Administratif .
- 17 – R . F . A . P : Revue d'administration Publique Française .
- 18 – S/D : Sous Direction .
- 19 – T : Tome .

مقدمة

مُقَدِّمَةٌ

لقد ظهرت في السنوات الأخيرة مصطلحات عديدة ومتقاربة من بعضها البعض، أي أن لها نفس المعنى تقريبا وهي : النشاط العمومي، السياسة العمومية والحوكمة، إنها تعني التنظيمات السياسية للمجتمعات المعاصرة .

ولأن موضوع دراستنا يتمحور حول تحولات النشاط العمومي، لهذا وقبل تحديد هذه التحولات وتأثيراتها، لابد من تعريف مصطلح النشاط العمومي .

حسب أحد الفقهاء(1): " هو نشاط جماعي يشارك في إنشاء نظام إجتماعي وسياسي، يؤدي إلى توجيه المجتمع، وإلى ضبط تواترته، وإلى إدماج المجموعات، وإلى حل التزاغات " .

نلاحظ من خلال هذا التعريف أن تقنيات التنظيم قد تم تنويعها، ولم يعد القانون والسلطة البيروقراطية من الوسائل المفضلة لتدخل الدولة، بل ظهرت وسائل إقتصادية أكثر إستعمالا تقوم على المطالبة بالمعلومة والمشاركة .

كما أن فضاء النشاط العمومي قد أصبح متعدد الأبعاد، على إعتبار أن الدولة لم تعد تمثل المستوى الأساسي له، بل ظهرت مستويات جديدة ومختلفة تتحكم في النشاط العمومي(2) أو في السياسة العمومية وأهمها: ما يعرف بـ *la territorialisation* وهذا المستوى ناتج عن تأثير نظام اللامركزي وعدم التركيز، بالإضافة إلى تأثير ما فوق القومي *la transnationalisation* .

لا شك وأن هذا التداخل والتأثير المتبادل لمختلف المستويات تترتب عنه نتائج على النشاط العمومي، التي تتجسد من خلال القرارات العمومية الصادرة عن السلطات العمومية، والتي تحدد السياسات العمومية للدولة.

إن محاولة معالجة موضوع تحولات النشاط العمومي، أو الحوكمة العمومية قد عرف إهتماما كبيرا، لأنه يسمح بتحديد الرهانات العديدة لليبرالية وللعولمة على النشاط العمومي.

(1) — **LASCOUMES (PIERRE)** : l'action publique et ses transformation, P 1, sur le site : www.sciencespo.fr.

(2) — Ibid , P 1 .

بصفة عامة أصبحت الإدارة العمومية تواجه العديد من التحولات من بيئتها على المستوى الداخلي والدولي.

تساعد هذه التحولات على تفكيك الأسس التي كانت تقوم عليها الإدارة التقليدية ولمشروعيتها، كما تؤدي إلى إنزلاق في معالم وفي مرجعية نشاطها، وإلى حدوث نزاعات حول خدماتها.

إن ردة الفعل هذه جاءت نتيجة حدوث اضطرابات في طرق عمل الدولة الراحية، التي أصيبت بأزمة حكم، ما أدى إلى مضاعفة الانتقادات لها في مقابل تدخل عمومي إعتبر لحد ما مفرطا. من هذا المنظور، ظهرت مجموعة من الانعكاسات لها علاقة بدور الدولة من خلال إدارتها العمومية التي لم تتوان في التعبير عن نفسها.

إن الإدارة العمومية بالتالي، مدعوة للظهور في صورة مختلفة تساعدها على تجديد طرق عملها التقليدية، وهذا من خلال إستكشاف لطرق مختلفة، ولما لا تجريب نماذج جديدة، شرط أن يتناسب ذلك مع طرق عقلانية جديدة داخل بيئة دولية أكثر تطلبا، تحكمها المنافسة العالمية .

إن الجزائر لم تسلم من هذا التطور العام المتعلق بمفهوم الإدارة العمومية التي تبحث عن المردودية، ليس بغرض التقليد، ولكن من أجل التكيف الأمثل مع إحتياجاتها المتعددة التي تساعدها على تحقيق تنميتها.

إن تطور مهام الدولة الذي تعرفه الجزائر، أدى إلى إعادة مراجعة لطرق تنظيم وعمل الإدارة العمومية في إتجاه نشاط عمومي أكثر تخصصا، في إطار التأقلم مع محدودية الموارد المالية، ما سينعكس بالإيجاب على المردودية.

لهذا يعرف النشاط العمومي تحولات مهمة ضمن أربع إتجاهات أساسية :

يتعلق التحول الأول بضرورة تقليص تدخل الدولة المباشر في النشاطات الاقتصادية هذا التوجه أصبح يفضل منطق الشراكة المبني على الآلية التعاقدية والمسجل من خلال تجديد لعقد الامتياز التقليدي، وكذلك من خلال تجريب لنماذج عقود عمومية جديدة، منها عقود التفويض، عقود البوت ... إلخ .

أما التحول الثاني فينطلق من خلال إعادة تنظيم النشاط العمومي، جاء ذلك بسبب تراجع منطق تدخل الدولة المباشر واستبداله بآلية للخصوصية لصالح مسعى الضبط

لمختلف النشاطات التقليدية، نتيجة ظهور المنافسة الاقتصادية، تكريس حرية التجارة وانتشار قطاعات جديدة، مثل اتصالات البريد وتكنولوجيا الإعلام.

يظهر التحول الثالث عن طريق إدخال لمنطق مناجريالي يكون بواسطة عقلنة نهائية للهدف المركز على الفعالية والكفاءة وتحسين الأداء، الذي يؤدي إلى تقييم النشاط المرتبط بالنتائج المتحصل عليها.

إن إدخال للثقافة المناجريالية تساعد على المضي قدما لتحسين النوعية وتبسيط الإجراءات والهياكل، كما تسمح بنشر آليات السوق .

وفي الأخير فرضت التحولات الإستعانة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال داخل الإدارة، هذا التطور يعتبر كعامل لتحديث النشاط العمومي من جهة، وكمصدر لعدم إستقرار لطرق عمل الوسائل التقليدية من جهة أخرى.

في هذا السياق نلاحظ أن المشروعية التقليدية من النوع القانوني في تراجع، لأن الإنصياع الملتزم للتنظيمات لا يكفي لإعطاء النشاط الإداري شرعيته، وبالتالي الضمانة القانونية تصبح غير كافية، والإدارة تكون ملزمة على إعادة الإعتبار لمشروعيتها من خلال تحسين أدائها بواسطة تطبيق لطرق تسيير أكثر صرامة، للحصول على نتائج نوعية.

من هذا المنظور، يجب الحكم على نشاط الإدارة العمومية طبقا لطرق تحديد الثمن مقارنة بالنتائج *couts/resultats*، ولهذا فالمسيرون العموميون، يجب أن يقلقوا بصفة مستمرة، بخصوص الآثار الحقيقية لأي عمل يقومون به، وهذا من خلال البحث الأحسن لحاصل الثمن، بالمقارنة مع الفعالية *rapports couts/efficacité* الذي يكون عن طريق قياس، وبشكل متواصل لمحاسن ومساوئ السياسات المتوقعة أو المطبقة.

إن متابعة هذه الأهداف يفترض إقامة لاستراتيجية حقيقية للإصلاح يساعد على تحديث الجهاز الإداري وتكييفه مع المستجدات، بالإضافة إلى تحسين للمردودية الإجمالية.

كل هذا يستلزم إعادة قراءة لطبيعة ولدور الدولة وتقدير لدرجة تدخلها، لاسيما على مستوى نظامها الإنتاجي.

إن الحوكمة أو الحكم الراشد، تعتبر كنظام للتسيير العمومي يتميز بتداخل الفاعلين العموميين والخواص، وهذا ما يعرف بالشراكة العمومية الخاصة.

هذا النظام للحوكمة يختلف عن نظام الدولة الحكومي، من خلال الدور المتزايد للفاعلين الخواص في صنع وتنفيذ النشاط العمومي.

بينما يعتبر الضبط كتقنية للتسيير العمومي، إنه يمثل جزء من نظام، من بين وسائل متعددة تساهم في تحقيق الشراكة العمومية الخاصة، على إعتبار أن الضبط يعتبر كتقنية إدارية، كما أنه يختلف عن التنظيم *la reglementation*، الذي يتعلق بالنصوص الموضوعية من السلطات العمومية بدون إستشارة الفاعلين الخواص .

ينبغي فحص وتفقد تحولات النشاط العمومي على أساس هذا التمييز القائم بين الحوكمة على إعتبار أنها نظام لتسيير عمومي، والضبط باعتباره تقنية للتسيير العمومي، وبالتالي هناك نوعان من التحولات.

التحولات التقنية (*les mutations techniques*) والتحولات النظامية (*les mutations systemiques*).

إن التحولات التقنية هي التي تتعلق بالوسائل المستعملة في إطار النشاط العمومي، نجدها في الجزائر كثيرة ومتعددة، مقارنة مع التحولات النظامية، حيث كلما تضاعفت التحولات التقنية زادت أهميتها وساعدت على ظهور تحولات نظامية.

تتعلق التحولات النظامية بطريقة عمل نظام التسيير العمومي، وهي تتعلق خاصة بإصلاح عام للدولة، كما تظهر من خلال تطوير العلاقات بين الإدارة والمخاطبين بالقرار، وبمدى نوعية الخدمات الإدارية.

حتى تكون التقنيات المتعددة والحديثة للنشاط العمومي فعالة، يجب أن تكون مصاحبة لمجموعة من الإجراءات تهدف لتحديث هياكل الدولة .

إن الجزائر ما زالت في مرحلة تحديث إدارتها لاسيما المركزية منها، وبعد الإنتهاء من هذه المرحلة يأتي دور بقية مكونات نظام التسيير العمومي، التي يجب أن تكون معنية كذلك بالتحولات.

إن الفارق الزمني الذي يظهر بين تقنيات ما بعد الحداثة والأنظمة في طريق التحديث يرجع بسبب غياب شرطين رئيسيين :

هذان الشرطان لهما طبيعة سوسيوثقافية، وتحقيقهما يعتمد بصفة أساسية على الإرادة السياسية، يتعلق الشرط الأول بشفافية النشاط العمومي، الذي يتحقق من خلال إلزام الإعلام الذي يقع على السلطات العمومية، كما يتحقق من خلال إشراك الفاعلين الخواص في آلية إتخاذ القرار الإداري، إذن تعتمد التحولات النظامية على أي تقدم يحقق في مجال الشفافية.

أما الشرط الثاني فيتحدد في دور المجتمع المدني على تحولات النشاط العمومي، الذي تظهر وتتجسد من خلال مشاركة حيوية لتحقيق تحولات عميقة لنظام التسيير العمومي، وفي ظل هذه الظروف لا يمكن للسلطات العمومية أن تقدم أي إصلاحات هيكلية بدون مشاركة المجتمع المدني والمخاطبين بالقرار أي المواطنين، خاصة وأن دستور 2016⁽¹⁾ من خلال المادتين 15 و 17 قد أكد على تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.

إن مشاركة المجتمع المدني في آلية إتخاذ القرار تسمح له بالقيام بدوره في مجال التنفيذ، وخاصة في مراقبته للنشاط العمومي، إنها تعيد الإعتبار لمشروعية النشاط العمومي، التي يمكن أن تتعارض مع تطلعاته .

لقد أصبح حل المشاكل يفترض أن يكون على مستوى قريب من المواطنين لتفادي أي مواجهة محتملة معهم، وطبعاً هذا لن يتحقق إلا من خلال إشراك الفاعلين بواسطة صيغ المشاركة، وأيضاً عن طريق تفويض المسؤوليات والذي من شأنه أن يغير من طبيعة ووظائف ودور الدولة في ضوء إنسحابها من التزامات الدولة الراعية إلى الدولة الشريكة في عملية التنمية مع أطراف أخرى أهمها القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني والمواطنين، هذه العلاقة الجديدة بين الدولة والمجتمع هي بمثابة عقد إجتماعي جديد يرتكز على حماية حريات وحقوق المواطنين، ويقوم على المشاركة الفاعلة بين الدولة وفئات المجتمع.

والسؤال الأساسي الذي يطرح، هل هذا المجتمع المدني في مستوى تحقيق هذه المهمة، هل يمتلك الوسائل والآليات الكفيلة التي تسمح له بالمساهمة في تحديث النشاط العمومي؟. وهل المواطن مستعد لأن يتحمل ويشارك في وضع مبادئ الحوكمة؟.

(1) — قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية ، عدد 14، المؤرخة في 07/03/2016.

مع أن المجتمع المدني يظهر غير مستعد من ناحية تنظيمه لحمل مثل هذه الوظائف، هنا يتحدد الرهان الرئيسي لموضوع البحث، لكي تكون هذه التحولات مشروعة، هل يجب أن تبلغ درجة من القبول المرجو من المخاطبين بالقرار؟.

إن إطار التسيير العمومي يعرف إنتقادات شديدة ، لهذا فهو يشهد إعادة هيكلة هامة في عدة إتجاهات، من بينها المرفق العام.

حيث يعرف المرفق العام تنظيما واسعا وشاملا من السلطات العمومية، فهي توجه نشاطه وتحدد أهدافه، وهو الأمر الذي ساعد على إثراء النشاط العمومي بعدد معين من الخصائص والإمتيازات وهو ما يخالف الشريعة العامة.

هذا النموذج للتسيير الإداري يظهر غير قادر على مواجهة التحديات الجديدة، لاسيما ما تعلق بالإستجابة لضرورات الفعالية وتحسين الأداء.

إن شكلية النموذج الإداري البيروقراطي المؤسس على تطبيق قواعد شخصية ومنتظمة، أنشأت البطء وجمود شديد داخل الإدارة، كما أن التبعية الهرمية أدت إلى غياب الديناميكية وتشجيع المبادرة .

إن المركزية الشديدة كذلك للنظام ساعد على المحافظة على تعقيد للدوائر وبطء الإجراءات، التي أثرت بشكل كبير على تحسين الأداء. من جهة أخرى أن العقلنة القانونية التي تحكم النشاط العمومي تؤثر بصفة كبيرة على الشرعية الرسمية وتولد رقابة متنوعة، التي تعتبر بدورها كعامل إضافي للبطء وتعقد الشكليات الإجرائية ونقص المبادرة .

إن الجمود، الشكلية، البطء والإمتثال للأوامر هي الخصائص التي تُكوّن الخطوط المميزة للنموذج البيروقراطي غير المنسجم مع متطلبات المرونة، السرعة، والتكيف الذي يتطلبه التسيير ذو أداء.

لتحقيق فعالية ومردودية الإدارة، يجب أن تطبق بعض طرق وتقنيات التسيير الموجهة لتحسين إنتاجية المرافق العمومية منها :

- ✓ - التقسيم الجيد للإختصاصات .
- ✓ - التهيئة الصحيحة للهيكل .
- ✓ - التحضير الجيد للقرارات .

✓ _ عقلنة الإختيارات الإدارية وللميزانية .

✓ _ مأسسة إجراءات المتابعة، التقييم والرقابة .

من جهة أخرى هناك إتجاه نحو إستعمال لطرق تسيير المؤسسة الخاصة هذه الأخيرة تنظم في نهاية نشاطها على أساس أنها معرضة للمنافسة، والربائن هم من يحددون نتائجها و يقيمون تسييرها، لهذا أصبح التسيير العمومي يستلهم مبادئ التسيير المطبق في القطاع الخاص، من خلال إسقاط ميكانيزمات السوق على مجالات التسيير العمومي .

إن خصوصية هذا القانون المطبق عليه لا يمكن أن يبرر، لأنه يساهم في بلورة وموضوعية الخصوصية الإدارية من خلال نقل بعض الفئات القانونية، كالمصلحة العامة، مرفق عام، سلطة عمومية .

إن المقاربة المناجرالية تفترض تحديد المشاكل التي تواجه المنظمات ذات الطبيعة المتعددة.

لقد أكدت الدولة الجزائرية في إطار محاولة تكييف نشاطها العمومي، عن مدى وعيها بالتغيرات الحاصلة، لهذا فقد قامت بحركة تشريعية واسعة، إستجابة منها لمعطيات داخلية وخارجية تجسد تصورا جديدا لدولة في طور التنمية تحت تأثير العولمة .

من هنا تظهر أهمية دراستنا للموضوع في محاولة جادة لدراسة تحولات النشاط العمومي في الجزائر، لتحديد بالضبط أهم الآليات التي حاول المشرع من خلالها أن يواكب التطورات من خلال وضع نصوص تساير التحولات على كل المستويات، من أجل محاولة إعطاء مقاربة قانونية جزائرية حول التحولات التي يشهدها النشاط العمومي في الجزائر.

إن السياق العام الذي تتطور ضمنه السياسات العمومية الجزائرية، التي تدخل ضمن عولمة الإقتصاد والقانون، والتي تفرض هذا المسعى، هل يجعلها ذلك في مواجهة تحولات جوهرية، هل يتعلق الأمر بتحولات حقيقية، أم أنها مجرد تحولات ظاهرية فقط ؟.

إن موضوع بحثنا يهدف إلى تسليط الضوء على السياسة التي حاولت من خلالها الدولة أن تكييف نشاطها العمومي مع التحولات، وتحديد إن كانت الإصلاحات المختلفة التي مست أغلبية القطاعات إستطاعت أن تعالج الإختلالات والعوائق التي عانى منها وعرفها النشاط العمومي في الجزائر.

فهل إعادة النظر في طرق تدخل الدولة ومراجعة وسائل تسييرها وتحديدها لأهداف معينة قد ساهم بالفعل في ترسيخ السياق الليبرالي في الجزائر؟. وإلى أي مدى يمكن أن يساهم التسيير العمومي الجديد في تحسين النشاط العمومي؟.

إن محاولة معالجة هذا الموضوع، قد لاقى بعض الصعوبات بسبب أهمية وصعوبة موضوع تحولات النشاط العمومي، لأنه من المستحيل دراسة هذا الموضوع دون أن يتأثر بالأعمال السياسية، السلطوية والسيادية، لأن النشاط العمومي في الجزائر ما هو إلا نشاط الإدارة العامة، الذي يتطلب لتنظيمه وتسييره المزج بين وسائل القانون العام ووسائل القانون الخاص.

إن الإقدام على دراسة هذا الموضوع، يعد مغامرة علمية ومهمة ليست سهلة في ظل إنعدام أرضية لهذا الموضوع، أو ما يعرف بالدراسات السابقة، بسبب إنعدام دراسات تتطرق لتحولات النشاط العمومي في الجزائر، وهو ما يزيد من أهمية هذه الدراسة.

وعلى هذا الأساس إستلزم معالجة موضوع البحث الإستعانة بمنهج التحليل القانوني، مطعما بالمنهج المقارن، بالإضافة إلى الإستعانة بالمنهج الوصفي. وللإجابة عن هذه الإشكالية المطروحة، إرتأينا تبني خطة تقوم على ثلاثة فصول، وكل فصل يتضمن ثلاثة مباحث .

وقد جاء **الفصل الأول** بعنوان : عدم تكيف نموذج الإدارة التسييري مع ضرورات الفعالية وحسن الأداء .

أما **الفصل الثاني** : فخصصناه للتحولات النظامية للتسيير العمومي .

بينما يتناول **الفصل الثالث** : التحولات التقنية للتسيير العمومي .

الفصل الأول

عدم تكيف نموذج الإدارة

التسييري مع ضرورات

الكفاءة وحسن الأداء

الفصل الأول عدم تكيف نموذج الإدارة التسييري مع ضرورات الكفاءة وحسن الأداء

إن التحولات الكبيرة التي شهدتها النشاط العمومي في الجزائر، جاءت بسبب تطورات عرفها المجتمع على المستوى الداخلي والخارجي، هي التطورات التي ألزمت الجزائر على التخلي عن نظام اشتراكي تسيطر فيه الدولة على كل القطاعات، إلى نظام ليبرالي، بدأت الدولة تنسحب تدريجيا من بعض قطاعاته، سيما القطاع الاقتصادي، من خلال فتح المجال أمام المبادرة الخاصة.

هذا الانتقال فرضته ظروف عديدة أخرى، أدت إلى دخول النشاط العمومي في أزمة، وهي بطبيعة الحال أزمة متعددة الأبعاد، على اعتبار أنها مست كل المجالات السياسية، الاقتصادية وحتى الاجتماعية.

من جهة أخرى، عانت الإدارة الجزائرية من نظام إداري تقليدي، ورثته عن المستعمر الفرنسي لم تستطع التخلص منه، يتميز على أنه جهاز إداري بيروقراطي بمعنى الكلمة .

للقوف على هذه الحقائق، سنتطرق للنظام الإداري القائم على مفهوم تقليدي (المبحث الأول)، نتناول بعد ذلك دخول النشاط العمومي في أزمة (المبحث الثاني)، وفي الأخير نقوم بدراسة المتطلبات الجديدة للنظام الليبرالي الجديد تحت تأثير العولمة، ساعد على إنسحاب الدولة من النشاط العمومي.

المبحث الأول

عقم النظام الإداري المطبق القائم على مفهوم تقليدي

منذ أن نالت الجزائر استقلالها عرفت نظام إداري تقليدي ورثته عن المستعمر الفرنسي، لاسيما من خلال البنية التنظيمية لهياكل الدولة، وكان هذا النظام يتميز باحتكار اتخاذ القرارات من السلطة الإدارية، وبزيادة تدخل الدولة ظهرت البيروقراطية بأبشع صورها وسلبياتها، وهذا الأمر أدى إلى خلق العديد من العراقيل والعوائق، حيث لم تعد هذه الإدارة تلي احتياجات المواطن الجزائري.

لفهم أكثر هذه الإشكالية سنقوم بدراسة الجهاز الإداري القائم الذي تجاوزه الزمن (المطلب الأول) ، ثم نتناول مسألة إنتشار البيروقراطية داخل الإدارة (المطلب الثاني) وفي الأخير نتطرق لنشأة وتطور ظاهرة البيروقراطية في الجزائر (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الجهاز الإداري القائم تجاوزه الزمن

إن التنظيم الإداري الذي يميز أغلبية الإدارات ، ظهر منذ فترة طويلة، حيث نجد أن الدولة تحكم ، تراقب، وتنظم الحياة الاجتماعية، وهو ما جعل أغلبية الفقهاء يتحدثون عن معاناة الإدارة في شكلها القديم، وكأنها أصبحت غير قادرة على مواجهة التحديات الجديدة، حيث نلاحظ قيام هذا النظام على التدرج السلمي (الفرع الأول)، من جهة أخرى نلاحظ تمتع الوالي بصلاحيات مفرطة تجاه السلطة اللامركزية (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى إعتداد النظام التقليدي بصفة أساسية على القرار الانفرادي (الفرع الثالث)، وفي الأخير يتميز هذا النظام بالمبالغة في عدد الموظفين (الفرع الرابع).

الفرع الأول

الشكل الهرمي القائم على التدرج السلمي

يقوم الجهاز الإداري التقليدي على أساس التدرج الهرمي، ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها، أي أن موظفوا السلطة الإدارية يوزعون على درجات تتبع كل درجة منها

الأخرى، حتى تصل إلى قمة السلم الذي يقف عليه الرئيس الإداري⁽¹⁾، ويتطلب التدرج الإداري خضوع كل موظف لمن يعلوه درجة، أي تبعية كل مرؤوس لرئيسه، ولا يجوز للمرؤوس مخالفة أوامر رئيسه، ويتعين عليه أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه في إطار وظيفته⁽²⁾.

الموظف في هذا النظام لا يكون خاضعا للقانون وحده، بل لكافة ما يصدره إليه رؤسائه من أوامر وتعليمات، ويترتب على هذه العلاقة أن يصبح التصرف الصادر من المركز الأعلى بمثابة قانون واجب الإلتباع من قبل الموظف في المركز الأدنى⁽³⁾.

إن أصل هذه الفكرة يعود للمدرسة النمساوية والفقير " هانس كلسن " التي ترى ان النظام القانوني في الدولة يتكون من مجموعة القواعد، التي تتدرج فيما بينها في شكل هرمي، باعتبار مصدر كل منها ومكانه في سلم تدرج الهيئات العامة، وفي ضوء هذا التدرج فإن كل من هذه القواعد لا يكون صحيحا إلا بالقدر الذي تلتزم فيه الضوابط والحدود التي تقررها القواعد الأعلى، في الوقت ذاته الذي تكون فيه هذه القواعد ملزمة للقواعد التي تدونها ومقيدة لها⁽⁴⁾.

ومع ذلك إنه النظام الذي يمكن من خلاله أن نضمن المرور الجيد للأوامر مع رقابة فعالية تنفيذها⁽⁵⁾.

إن هذا النظام مع أنه قد يؤدي إلى تماسك الإدارة، إلا أنه يسمح بانتشار الفهم الخاطئ من طرف المسؤولين الإداريين لهذا التسلسل واعتقادهم بضرورة تنفيذ أوامره وقراراتهم، حتى ولو كانت خاطئة، وإصرارهم على الأفراد في اتخاذ القرارات دون مشاركة واستشارة الأجهزة الفنية.

(1) — طاهري حسين : القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية ، ط1، الجزائر، 2007، ص 36 .

(2) — فريجة حسين : شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوانالمطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر ، 2010، ص 111.

(3) — عبد الحميد عبد المهدي : أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الإدارية، ص 23 - 29 .
متواجد على الموقع : www.a/merja.net

(4) — عبد الحميد عبد المهدي : المرجع السابق ، نفس الموقع .

(5) — KLIBI (SALSABIL) : Le Pouvoir Administratif Face aux Enjeux des Nouvelles Politiques, in Administration, Gouvernance et Décision Publique , S/D de Ali Sedjari , L'harmattan , Gret, 2004, P 47.

من جهة أخرى، عدم إشراك الموظفين في اتخاذ القرارات يساعد على تفشي ظاهرة اللامبالاة نتيجة الفهم الخاطئ لهذا التدرج السلمي.

الفرع الثاني

تمتع الوالي بصلاحيات مفترطة تجاه السلطة اللامركزية

مع أن أغلبية الدول يقوم نظامها على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين أشخاص الإدارة المحلية، ومن خلال هذا النظام يتم إسناد صلاحيات التسيير الإداري لإقليم معين من الدولة، لهيئة إدارية منتخبة تعمل على توفير حاجيات سكان الإقليم تحت رقابة السلطات المركزية(1).

ويجد المشرع أنه من الأفضل أن تباشر هيئات محلية معين منتخبة تم اختيارها من السكان لتسيير هذه الأقاليم، لأنها الأدرى والأقدر على إدارتها وحل مشاكلها، كما أن هذا الأسلوب يمنح الإدارة المركزية فرصة التفرغ لإدارة المرافق ذات الصبغة الوطنية(2).

غير أنه ورغم إستقلالية هذه الهيئات المحلية ، إلا أنها تمارس صلاحياتها تحت رقابة السلطة الوصائية، وفي هذا الإطار يتمتع الوالي على المستوى المحلي باعتباره ممثلاً للدولة بسلطات واسعة.

و من جهة تتسم علاقة الوالي برئيس البلدية ببعض الخصوصية، ويرجع ذلك بالأساس إلى المركز القانوني لرئيس البلدية الذي يتسم بازدواجية المهام، فهو ممثلاً للبلدية وللدولة من جهة أخرى، و في هذا الجانب تتجسد العلاقة الحقيقية بينه وبين الوالي، إذ يمارس عليه السلطة الرئاسية كغيره من الموظفين، ويلتزم رئيس البلدية بتوجيهات الوالي، وتخضع كافة أعماله التي يمارسها كممثل للدولة لرقابة والي الولاية(3).

ونظراً للصلاحيات الكبيرة التي تمنح للوالي سواء على مستوى الرقابة الوصائية أو على مستوى الرقابة الرئاسية، يجوز للوالي سحب القرارات أو إلغائها أو تعديلها خلال مدة محددة قانوناً.

(1) — عشي علاء الدين : شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص 04 .

(2) — المرجع السابق ، ص 05 .

(3) — نفس المرجع ، ص 41 .

ونعتقد أن منح صلاحيات واسعة للوالي يرجع لتخوف الإدارة المركزية من حدوث إختلال في توازن العمل الإداري، كون أغلبية أعضاء المجالس المحلية المنتخبة ليس لديها الدراية الكافية بالقوانين والأنظمة والتعليمات، مما يؤدي إلى نتيجة خطيرة، وهي إضعاف هئية الدولة وتقديم خدمات ليست في المستوى وبعيدة عن تطلعات المواطنين، وبالتالي يمكن اعتبار اللامركزية في هذه الحالة محدودة إلى حد ما .

الفرع الثالث

إعتماد النظام التقليدي بصفة اساسية على القرار الإنفرادي

لطالما تمتعت الإدارة بسلطات واسعة ساعدتها على فرض سيطرتها على الخاضعين لها، غير أن الإمتيازات والسلطات التي كانت تتمتع بها الدولة، تجعلها في بعض الأحيان دولة تسلطية، يرجع ذلك بسبب ضعف الضمانات القانونية والتأطير الضيق للآليات الديمقراطية، أو لنقل لانعدامها.

وكان القرار الإداري أحد أهم الامتيازات التي تمارس بواسطته الإدارة سلطاتها، لأنها كانت تمارسه بالإرادة المنفردة، بحيث كان يعتبر المخاطبون بالقرار من الغير . لقد كانت سلطة الأمر تعتبر جوهر النشاط العمومي من خلال القرارات المتخذة بصفة إنفرادية في إطار البحث عن تحقيق المصلحة العامة(1).

إن القرار الإداري يعتبر طريقة تدخل الدولة الكلاسيكية الأكثر إستعمالا، ومن خلال هذه السلطة تستطيع الإدارة أن تفرض واجبات على عاتق الغير بدون رضاهم ودون إستشارتهم(2)، وبناء على ذلك تظهر الإدارة باعتبارها الطرف الأقوى الذي يفرض إرادته من دون أي منازع .

يعتبر القرار الإداري الأداة الأمثل لممارسة إمتيازات السلطة العامة التي تترجم بالإجبار والإكراه المفروض بصورة منفردة(3).

(1) — KLIBI (SALSABIL) : op cit, P 48.

(2) — عصام نعمة إسماعيل : الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والإجتهد، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2009، ص 150 .

(3) — المرجع السابق ، ص 167 .

إن تمتع الإدارة بسلطة مفرطة عن طريق إتخاذ قرارات إدارية إنفرادية، يثبت وأن الإدارة ليست في خدمة المخاطبين بالقرار، بل في خدمة سلطة الدولة .
إن هذا الإتجاه لم يعد يتوافق مع متطلبات الدولة الليبرالية الحديثة، لأنها أصبحت تدعو إلى إستبدال سلطة الأمر والجبر بواسطة سلطة الإقناع والحوار والتفاوض.
إن التغيرات التي شهدتها العالم، جعلت الشعوب تكافح من أجل المطالبة بالمشاركة في حكم الدولة، من خلال المشاركة في إتخاذ القرارات، لأن إنفراد الإدارة في إتخاذ قراراتها بدون مشاركة المواطنين مهما كان شكل هذه المشاركة لم تعد مقبولة، وبالتالي أصبح من الضرورية على الإدارة أن تستعمل طرق تدخل جديدة، تقوم على التشاور والتفاوض والتعاقد.

الفرع الرابع

المبالغة في عدد الموظفين داخل الإدارة

تعرف الإدارة التقليدية إرتفاع ومضاعفة الأعمال المتعلقة بالدولة، مما يؤدي إلى رفع عدد الموظفين لمجابهة كل الوظائف الجديدة، لكن الواقع قد أثبت وأن رفع عدد الأعوان الإداريين قد لا يتناسب مع تغيرات هياكل الإدارة التي تجرى في وقت ما، ولهذا كان من أهم إهتمامات الإدارة المتعلقة بالإصلاح الإداري هو تخفيض عدد الموظفين، غير أن هذا الإجراء لم يكن ذو نتيجة، باعتبار أن عدد الموظفين ما إنفك يتصاعد ويتضاعف رغم الجهود المبذولة(1).

إن هذه المبالغة في عدد الموظفين يرجع بالأساس بسبب إعتتماد الإدارة الكلاسيكية على طرق تسيير تقليدية.

(1) — PONTIER (JEAN MARIE) : Performance et Simplification in Performance et Droit administratif . S/D de Nathalie Albert : Actes de Colloque Organisé Par Le Laboratoire D'étude des Reformes Administratives et de la Centralisation (LERAD) le 29 et 30/01/2009, P 92.

من وجهة نظر أغلبية المواطنين، صار النشاط العمومي بطيئ غامض وغير فعال، ولهذا أصبح إحترام المواطنين له أقل مما كان عليه من قبل، كما بدا واضحا وأنه يمثل بيروقراطية ثقيلة لا توفر له الحماية من المخاطر الجديدة(1).

المطلب الثاني انتشار البيروقراطية داخل الإدارة

يعتبر مفهوم البيروقراطية من أقدم المفاهيم وأعقدها على الإطلاق، وقد ارتبطت فكرتها بالأساس بالتنظيم الإداري باعتبارها نمطا من أنماط التسيير الإداري وموضوعا من موضوعات علم الإدارة .

إن كلمة البيروقراطية من الناحية اللفظية تعبير لاتيني مشتق من كلمتين BUREAU وتعني المكتب و CRACY وتعني القوة أو السلطة، ويقصد بذلك أن البيروقراطية تعني تسيير إدارات ومصالح الدولة عن طريق المكاتب(2).

رغم أن تعدد تعاريف البيروقراطية قد يؤدي إلى نوع من الخلط في التفسير، ومع ذلك فقد ارتبط مفهوم البيروقراطية عند الكثير بتلك التعقيدات والإجراءات المتشابكة، التي يواجهها المواطن أثناء طلب خدمة عامة من الإدارة، بينما يرى فريق آخر أن النموذج البيروقراطي يظهر كنظام ناجع تسعى السلطة من خلاله إلى تحقيق فاعلية أكبر، سيما عند تنفيذ البرامج والخطط التنموية، ولكن هناك من يرفض تطبيق النظام البيروقراطي لكونه جهاز تسلطي واستبدادي.

إن الطرف الذي يقبل بهذا النظام يرى وأنه نوع من التنظيم الشرعي والعقلاني للإدارة في علاقتها مع دولة القانون، وهي تسييره بواسطة قوانين وتشريعات(3)، ومن بين

(1) — SAURET (JACQUES) et AUTRES : l'action publique et sa modernisation , la reforme de L'Etat , mère de toutes les réformes, dec 2013 .
Sur le site : www.trova.fr. P 27/137 .

(2) — أحديدو محمد : نظرية البيروقراطية، موجود على موقع : <http://www.marocdroit.com>.

(3) — قاسم ميلود : علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر : بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، دفاثر السياسة والقانون، العدد 5 ، جوان 2011، ص 69.

رواد هذه المدرسة أصحاب المدخل القانوني التي ينتمي إليها (maxweber) الذي وضع مجموعة من الخصائص يتميز بها النمط البيروقراطي.

وعلى هذا الأساس سنقوم بتحديد مضمون نظرية البيروقراطية (الفرع الأول) كتنظيم إداري، ثم نتطرق لأبرز الانتقادات الموجهة للنظرية البيروقراطية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مضمون نظرية البيروقراطية

اكتسبت كلمة بيروقراطية مكانة هامة، وتم استخدامها في معان مختلفة، لاسيما في المفهوم العلمي الذي يعني نوعا من أنواع التنظيم، ولمصطلح بيروقراطية عدة معان (1) :

الأول : ينظر إليها بوصفها أسلوبا في الحكم والإدارة، ويمكن مقارنتها بالملكية والديمقراطية والأرستقراطية .

الثاني : يركز على شكل معين من البيروقراطية بأنها السلطة والقوة التي تمنح للأقسام الحكومية وفروعها وتمارسها على المواطنين، وهو المفهوم الذي دافع عنه "ماكس فيبر" الذي يؤكد أن ما يميز التنظيم البيروقراطي هو وجود قواعد محددة موضوعية تحدد بطريقة رشيدة التسلسل الرئاسي.

لقد درس "ماكس فيبر" البيروقراطية من منظور واسع وأثار قضايا ترتبط بالديمقراطية والرأسمالية، وقد أكد على وجود تنظيمات بيروقراطية في بعض المجتمعات القديمة، إلا أنها لم تحقق تقدما ملحوظا إلا بظهور الدولة الحديثة(2).

إشتهر "ماكس فيبر" بأنه أحد المفكرين الذين اجتهدوا في تحليل ظاهرة الحداثة وكيفية نشأتها تشكلها وسيطرتها على المجتمعات الصناعية المتقدمة(3).

وبالتالي تعني البيروقراطية ذلك التنظيم الإداري الضخم الذي يتسم بتقسيم الأعمال وتوزيعها في شكل واجبات رسمية محددة على الوظائف، حيث يتم تنظيم العلاقات

(1) — البيروقراطية ، موجود على موقع : <http://www.mokatel.com>.

(2) — البيروقراطية ، المرجع السابق . على نفس الموقع .

(3) — ماكس فيبر ، ويكيبيديا، الموسوعة ، موجود على موقع : <http://www.ar.m.wikipedia.org>.

والسلطات بينها بأسلوب هرمي لتحقيق أكبر قدر من الكفاءة الإدارية لإنجاز أهداف التنظيم(1).

إن " ماكس فيبر " قد حاول صياغة مجموعة من الأسس من أجل الوصول إلى المؤسسة المثالية، التي تكون فيها علاقات السلطة مدروسة مسبقا ، بأسلوب علمي يقوم على التعليمات والقوانين، التي تكون ملزمة للجميع، مما يحقق الاستقرار والثبات للمؤسسة حتى لو تغير أفرادها. وأهم هذه الأسس التي يقوم عليها النمط البيروقراطي :

✓ التدرج في السلطة الذي يعني تقسيم التنظيم البيروقراطي إلى عدة مستويات تتخذ شكلا هرميا .

✓ التخصص الوظيفي المحدد رسميا.

✓ اختيار المستخدمين الذي يكون وفق قاعدة الكفاءة الفنية .

✓ الترقية تكون على أساس عناصر موضوعية، هي الكفاءة والخبرة.

رغم الخصائص التي تميز هذا النظام، إلا أنه ثبت وبعد تجربته بأنه نظام قد يصلح في دولة، لكنه قد يفشل في دولة أخرى، ولتوضيح ذلك سنقوم بتحديد أهم الانتقادات الموجهة لهذا النظام.

الفرع الثاني

الانتقادات الموجهة للنظرية البيروقراطية

لقد وجهت لهذا النموذج عدة انتقادات، لاسيما عندما يغيب التأطير العلمي والأخلاقي، إذ يمكن أن يتحول مجال المسؤولية المحدود إلى سلطة مطلقة على الرغم من أن القانون ينظمها، وأهم الانتقادات تتمثل في :

01 – إهمال الجانب الإنساني للفرد ومعاملته على أنه آلة، وإغفال النواحي النفسية(2).

(1) – النظرية البيروقراطية، مدرسة الفكر الإداري، موجود على موقع : <http://www.cte.univ-setif.dz>.

(2) – السيد الحسيني : النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم، دار المعارف، مصر 1985، الطبعة الخامسة، ص 58.

- 02 – المبالغة في التسلسل الهرمي يخلق فجوة كبيرة بين القمة والقاعدة، والتي قد يكون لها تأثير سلبي، لأن التقارير عندما تصل من القاعدة إلى القمة قد تكون مشوهة أو منحازة حسب المصالح الشخصية لرؤساء الأقسام.
- 03 – إن النموذج الفيبييري أصبح متجاوزا بسبب تطور قيم المجتمع، حيث لم يعد التقسيم قائما على التقسيم الآلي للعمل، فمع التطور التكنولوجي أصبح السوق يفرض التخصص (1).
- 04 – تركيز سلطة اتخاذ القرارات في يد مجموعة قليلة من القادة والرؤساء في الإدارة العامة (2).
- 05 – النموذج البيروقراطي لا يعترف بأثر المجتمع على التنظيم، ويعتبر نظاما مغلقا لا يتأثر بالبيئة أو يؤثر فيها (3).
- 06 – التمسك بالقوانين والأنظمة وعدم التأقلم، مع محاولة الإصلاح أو التغيير .
- 07 – إن الإدارة من النوع البيروقراطي المغلق والمتشدد لا تلي احتياجات المواطنين بسبب التماطل والتباطئ في تأدية الخدمة العمومية ، وتحويل القضايا والملفات من هيئة إلى أخرى.
- 08 – إن الالتزام بالبيروقراطية يقود إلى آثار ونتائج غير متوقعة، مناقضة للكفاءة المفترضة فيها، كما أنه يؤدي إلى الجمود وإلى خطر إحلال الوسائل كغايات محل الأهداف.
- في حالة ما إذا اعتمدت السلطات الإدارية على النظام البيروقراطي اعتمادا كليا سينتج عنه عالم من الأوراق ، اللامسؤولية والتباطئ (4).
- لقد أصبحت البيروقراطية تعتبر شئ يتعارض مع الابتكار الإداري، كما تعتبر الإنسان كآلة يعمل وفق ما يملئ عليه، وهذا بحد ذاته يتعارض مع الطبيعة البشرية التي تفضل التجديد والمبادرة .
- تظهر البيروقراطية كتنظيم تكون السلطة فيه في يد طبقة من الموظفين الذين يحتكرون العمل الإداري من أجل الوصول لمصالحهم الخاصة، لأن البيروقراطية كنظام

(1) – علي السلمي : تطور الفكر التنظيمي ، وكالة المطبوعات، الكويت 1980، الطبعة الثانية، ص 37.

(2) – النظرية البيروقراطية، مدرسة الفكر الإداري، موجود على موقع : <http://www.cte.univ-setif.dz>

(3) – النظرية البيروقراطية ، المرجع السابق .

(4) – قاسم ميلود : المرجع السابق ، ص 70.

لا تطبق نفسها بنفسها، وإنما يطبقها موظفون يقومون بتفسير معناها وتقييم ملاءمتها مع المرافق الفعلية، وهذا في حد ذاته قد لا يسمح بتطبيق قواعدها تطبيقا حرفيا، ويرجع ذلك لعدم وجود موظفين أو إداريين محايدين.

إذن يمكن اعتبار البيروقراطية كمفهوم اجتماعي، سياسي وإداري ذو وجهين: وجه يعبر عن الكفاية والموضوعية والدقة وتحقيق الأهداف التنظيمية، ووجه آخر يعبر عن الروتين وبطء الإجراءات وسيطرة العلاقات الشخصية.

المطلب الثالث

نشأة وتطور ظاهرة البيروقراطية في الجزائر

عرفت الجزائر التنظيم البيروقراطي منذ فترة طويلة، إلا أن ذلك لم يتضح إلا بعد حصولها على الإستقلال بسبب الأزمة المتعددة الأبعاد التي عانت منها، حيث عمدت إلى انتهاج هذا الخيار الذي لم يكن هناك مفر منه، خاصة في ظل الفوضى التي عانت منها البلاد، وعلى الرغم من المحاسن التي ترتبت عن هذا التوجه، إلا أنه ومن جهة أخرى فقد أفرز وضعاً خطيراً جعل الإدارة الجزائرية تعاني من مساوئ البيروقراطية، فما هي أسباب تفشي الأمراض البيروقراطية (الفرع الأول)، نتطرق بعد ذلك للمظاهر السلبية للبيروقراطية في الجزائر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أسباب تفشي الأمراض البيروقراطية في الجزائر

بعد الاستقلال مباشرة بدأ واضحا وجود صراع حول السلطة، وكذلك حول طبيعة النهج الذي سيتم تطبيقه، لهذا كان على الجزائر أن ترفع تحدي مواجهة الصعوبات التي كانت تتخبط فيها، فاختارت التسيير الاشتراكي كأسلوب لتنمية متعددة، وعاشت حالة من الانغلاق البيروقراطي الذي أفرز طبقة جديدة أضحت هي التي تمثل السلطة داخل الإدارة لعدة أسباب منها :

- عجز في التصور، وفشل في تثبيت أنماط التسيير، حيث عرفت الأجهزة الإدارية منذ الاستقلال حالة من الإستقرار في أنماط التسيير(1).
 - إنتهاج سياسة توظيفية عشوائية لسد الفراغ الكبير والعجز في هذا القطاع دون اتخاذ سياسات تكوينية لهؤلاء الموظفين، بالإضافة إلى تطبيق سياسة توظيف تحقق مبدأ المصلحة العامة على حساب التفكير العقلي الرشيد.
 - نقص الكفاءات الفنية والإدارية.
 - انتشار النزعة التسلطية لدى عدد كبير من القيادات الإدارية، والاعتماد على إصدار التوجيهات والأوامر من دون بذل جهد لتطوير العمليات الإنتاجية والارتقاء بجودة السلع والخدمات.
 - التهرب من تحمل المسؤولية بسبب غياب الالتزام واللاشعور بالمسؤولية لدى أغلبية القادة.
 - غياب الحوافز المادية، والمعنوية التي تتناسب طرديا مع أداء المهام، وفي المقابل هناك تثبيط لفئة الشباب، حتى يتسنى لبعض المستأثرين بالسلطة على الحفاظ على مناصبهم.
 - الولاء للرئيس وليس للوظيفة .
 - تدهور الحالة الاجتماعية للموظف ما أدى إلى انتشار ظاهرة الرشوة .
 - فشل أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية في تأدية وظائفها(2)، لاسيما من طرف الأجهزة المختصة ، وهما المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.
- إنها أهم الأسباب التي ساعدت على تفشي الأمراض البيروقراطية، فما هي أهم المظاهر السلبية لهذه الظاهرة ؟.

(1) — قاسم ميلود : المرجع السابق ، ص 72.

(2) — نفس المرجع ، ص 75.

الفرع الثاني

المظاهر السلبية للبيروقراطية في الجزائر

من أهم المظاهر السلبية التي عانت منها الإدارة الجزائرية بسبب البيروقراطية، هي انتشار الوساطة والمحسوبية (الفقرة الأولى)، التبذير والكسب غير المشروع (الفقرة الثانية)، الرشوة (الفقرة الثالثة)، وأخيرا الروتين الإداري (الفقرة الرابعة) .

الفقرة الأولى

الوساطة والمحسوبية

يتعلق الأمر بظاهرتين مختلفتين .

الوساطة ظاهرة موجودة في كل المجتمعات، إذا تفتشت في دولة ما، فإنها تؤدي إلى المساس بمهيبتها، لأن هيئة الدولة تقاس بمدى هيبة موظفيها، وهي تؤدي إلى ضياع الحقوق، وبالإنحراف بالعمل الإداري عن أهدافه (1).

وقد تم تعريف الوساطة بأنها : " طلب فرد من موظف عام إنجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح فرد آخر " (2).

والوساطة بهذا المعنى هي الحصول على أي عمل أو أي شئ على حساب الآخرين، كما تعد أداة أو وسيلة يستخدمها الأفراد للحصول على أي عمل، أو أي شئ على حساب الآخرين، كما تعد أداة أو وسيلة يستخدمها الأفراد للوصول إلى شخص يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة شخص أو أكثر.

تستعمل الوساطة خارج القنوات التنظيمية الرسمية لأسباب عديدة أهمها (3) :

- ✓ _ عدم ثقة المواطنين بالإدارة التي يتعاملون معها .
- ✓ _ عدم تحقيق العدالة واللامساواة في تقديم الخدمة لكل المواطنين .

(1) — حاجة عبد العالي : الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 406.

(2) — عبدالقادر عبد الحافظ الشخلي : الوساطة في الإدارة، الوقاية والمكافحة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1993، ص 248.

(3) — حاجة عبد العالي : المرجع السابق، ص 408.

✓ _ الأنماط السلوكية لبعض الموظفين البيروقراطيين والتي تساهم في ظهور الوساطة من أجل الوصول الى التقدير .

للساطة عدة أنواع :

* _ واسطة لإنجاز عمل قانوني .

* _ واسطة لإنجاز عمل غير قانوني .

* _ واسطة من أجل مخالفة الإجراءات الإدارية، وهذا من أجل تجاوز الروتين الإداري.

* _ واسطة من أجل التنفيذ والإسراع في الإجراءات الإدارية .

وبالتالي الوساطة هي أحد الظواهر السلوكية التي تصيب المرافق العمومية، وتؤثر على أدائها وعملها، فيتحول النظام البيروقراطي إلى الإتجاه السلبي الذي يتميز بمخالفة روح القانون والتعقيد الشديد والتقييد بحرفية النص(1).

والوساطة يقوم بها الوسيط الذي قد يكون صديقا للموظف أو أحد معارفه أو أقاربه، كما يمكن أن يكون من أصحاب النفوذ.

أما المحسوية فيقصد بها الخروج عن القوانين والتنظيمات والتعليمات، التي تحكم سير أجهزة الإدارة العامة في مجال التعيينات والترقيات والتنقلات وتحديد الأجور وحركات الإنتداب والإعارة(2).

والجدير بالذكر أن المجتمع الجزائري من أكثر المجتمعات ذات العلاقات المترابطة التي تمتلك منظومة إجتماعية قوية، لا يملك فيها المرء سوى أن يقدم المساعدة لأهله وعائلته ومعارفه، إن مثل هذا الإطار الإجتماعي يجعل الموظف يجني هو وأقاربه ثمنا خفيا من وراء إستخدام آلية المحسوية والتي ستؤثر على حقوق بقية أفراد المجتمع(3).

وتعرف هذه الظاهرة إنتشارا غير مسبوق، حيث نجد أن أغلبية المعاملات داخل الإدارة تتم بهذه الطريقة، وتقوم بتوظيف الأقارب غير المؤهلين ومعارف كبار الموظفين

(1) _ حاجة عبدا العالي : المرجع السابق ، ص 408.

(2) _ المرجع السابق، ص 400.

(3) _ نفس المرجع ، ص 402.

والمسؤولين في الوظائف الهامة والمميزة، وهذا يؤدي إلى تركز الوظائف الهامة في فئة معينة من المجتمع، بينما تعاني الفئات الأخرى من البطالة والفقر والشعور بالإحباط واليأس والفراغ والإقدام على الإغتراب والهجرة إلى خارج الوطن.

الفقرة الثانية

التبذير والكسب غير المشروع

يؤدي التبذير إلى نهب المال العام من خلال تضخيم فواتير الإنفاق العام لصالح أفراد أو طبقات معينة، والإنفاق على أشياء غير ضرورية والإهمال في التنفيذ، بالإضافة إلى تبذير الموظفين لأموال الدولة الموضوعة تحت تصرفهم، وذلك عند قيامهم بالإشراف على المشاريع والإنشاءات(1).

أما الكسب غير المشروع فيتمثل في الإستخدام غير الأخلاقي لسلطة الموظف من أجل تحقيق مكاسب شخصية .

الفقرة الثالثة

انتشار ظاهرة الرشوة

يقصد بالرشوة، الإتجار بالوظيفة والإخلال بواجب النزاهة الذي يتوجب على كل من يتولى وظيفة أو وكالة عمومية، أو يؤدي خدمة عمومية(2).

إنها تعني كذلك حصول الموظف على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال، خلافا للتشريع أو أصول المهنة(3)، ومن أمثلتها منح الصفقات العمومية خارج إطار المنافسة.

مما سبق، تعتبر الرشوة إتجار الموظف العام بأعمال الوظيفة، وانحرافه عن مقاصدها، وهذا لتحقيق مصلحة خاصة وذاتية، لأن الأصل أن يؤدي الموظف عمله بدون مقابل

(1) — داودي الطيب، بن طيبي دلال : الضوابط الشرعية لحماية الملكية من الفساد، مجلة الواحات والبحوث والدراسات، العدد 12 سنة 2011، ص 35. موجود على موقع: <http://www.elwahet.univ.ghardaia.dz>.

(2) — بوسقبة أحسن : الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني ، دار هومة، الجزائر ، 2007 ، ص 57.

(3) — هاشم حمدي رضا : الإصلاح الإداري، دار الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان 2011، ص 86.

سوى ما يتقاضاه من راتب أو أجر مشروع من الجهة التابع لها، فإذا إنحرف عن ذلك، وطلب أو قبل أو أخذ مقابلاً من أي نوع كان، إعتبر مرتشياً(1).

وقد نصت القوانين الجزائرية على هذه الظاهرة، واعتبرتها جريمة معاقب عليها سابقاً في قانون العقوبات، وحالياً في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته .

ويقصد بمحل الإرتشاء المقابل المتمثل في المزية غير المستحقة، والتي تأخذ عدة معاني وصور، التي تكون ذات طبيعة مادية أو معنوية، صريحة أو ضمنية، مشروعة أو غير مشروعة، محددة أو غير محددة .

ومن أسباب انتشار الرشوة بين الموظفين، ضعف الوازع الديني ، وكذلك ضعف المرتبات، ولهذا يلجأ الموظفون لاستعمال نفوذهم الوظيفي، وذلك عن طريق تعقيد الإجراءات في وجه المواطنين، الذين يضطرون في النهاية إلى قضاء مصالحهم بعد دفع قيمة نقدية(2).

الفقرة الرابعة الروتين الإداري

الروتين بلا شك من الظواهر التي انتشرت داخل الإدارة الجزائرية، فهو ينشأ عندما يتمسك القادة الإداريين بالأفكار والنظم الإدارية التقليدية، وبالنماط الجامدة .

من السلبيات التي يخلفها الروتين داخل الإدارة منها ما يرتبط بالفرد من خلال هروب هذا الأخير الدائم من المسؤولية والتمسك بالإجراءات والأنظمة العقيمة، وبجرفية القوانين، وبالتالي جمود وعدم مرونة الأداء والواجبات، فيكون الفرد نمطي يتصف بالتكرار والملل والبطء في التنفيذ.

(1) — أحمد صبحي العطار : جرائم الإعتداء على المصلحة العامة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1993 ، ص 192.

(2) — سعيدان علي : بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر — 1981، ص 55.

أما من سلبيات الروتين، فيما يتعلق بالمؤسسة فتظهر من خلال تحول العلاقة بين المؤسسة وموظفيها إلى علاقة مادية جامدة بسبب إصدار المدير لمروسيه لقرارات وأوامر من خلال قنوات الاتصال الرسمية، بعيدا عن الاتصال المباشر والمشاركة(1).

كانت هذه أهم مظاهر البيروقراطية التي انتشرت داخل الإدارة الجزائرية، وهذا الأمر جعل النظام مريضا، لأنه ساعد على خلق شعور من اللأمن وفقدان الثقة ومضيعة للوقت .

هذا الوضع المتعفن حتم على الدولة القيام بعمليات تغيير وإصلاح في ظل أزمة متعددة الأوجه.

إلا أن اعتماد الدولة بالدرجة الأولى، على استيراد نماذج تسييرية أجنبية داخل الإدارة لا تتوافق وخصوصية المجتمع الجزائري، كل هذا أدى إلى فشل الإدارة الجزائرية . ولتدارك الوضع والقضاء على البيروقراطية يجب على السلطة العليا في الدولة أن تقوم بإصلاح وعصرنة الإدارة لتتواكب مع التحولات الجذرية التي عرفها النشاط العمومي في السنوات الأخيرة.

المبحث الثاني

دخول النشاط العمومي في أزمة

تعيش الجزائر كمجتمع ودولة أزمة حادة تكون في بعض الأحيان متعددة الأبعاد، على أساس أنها تلمس مجالات عديدة، لاسيما الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وهذا ما يلزمها على القيام بتحويلات في هذه المجالات.

من جهة أخرى قد تسبب التغيرات التي يعرفها المجتمع تغير بعض المفاهيم التي كانت تتركز عليها الدولة في تفسير مشروعاتها، من بينها مفهوم المصلحة العامة، كما يعرف مفهوم المرفق العمومي تطورات، سيما بين مفهومه التقليدي ومفهومه الحديث، لتوضيح كل هذا سنتناول الأزمة في الجزائر متعددة الأبعاد (المطلب الأول)، ثم نتطرق

(1) – سامح جاد: الروتين مرض عضال يصيب الإدارة العربية، موجود على موقع :

بعد ذلك للمصلحة العامة وعلاقتها بالنشاط العمومي (المطلب الثاني) وفي الأخير ندرس تطور مفهوم المرفق العام (المطلب الثالث) .

المطلب الأول الأزمة في الجزائر متعددة الأبعاد

الأزمة ظاهرة إنسانية عرفت منذ العصور القديمة، تنشأ في أية لحظة نتيجة ظروف داخلية أو خارجية، تخلق نوعاً من التهديد للدولة، ولهذا يجب التعامل معها لإيجاد الحلول الناجعة لها أو الحد من خسائرها وتأثيراتها.

وقد ازدادت الأزمات وخطورتها في العصر الحالي، حتى أصبح مصطلح الأزمة من أكثر المصطلحات شيوعاً، واستخداماً في مختلف الأنظمة والتخصصات، وقد تم تعريفها كما يلي (1):

- 1 – الأزمة ظرف انتقالي يتسم بعدم التوازن ويمثل نقطة تحول في حياة الفرد أو الجماعة، أو المنظمة أو المجتمع، وغالبا ما ينتج عنها تغييرا كبيرا .
 - 2 – الأزمة موقف عصيب يمكن أن يؤدي إلى نتائج سلبية .
 - 3 – الأزمة فترة حرجة، أو حالة غير مستقرة تنتظر تغيير حاسم .
- إن التعاريف السابقة، تؤكد على أن الأزمة ظرف انتقالي ونقطة تحول مفاجئ قد يهدد كيان الدولة.

عندما تنشأ الأزمة وتتفاقم في ظل مسببات وعوامل داخلية وخارجية، تتفاعل معها كل نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية، وتتجه الأزمة في دورة حياتها حسب مستواها، إلى تهديد بقاء الدولة، وقد تظهر تداعيات سلبية على الوضع العام لفترات قد تطول ، قبل أن يتم التعامل معها لحلها أو التقليل من آثارها والاعتبار بها لمنع تكرارها .

(1) – علي بن هلهول الرويلي : الأزمات، تعريفها، أبعادها، أسبابها، ضمن إدارة الأزمات، كلية التدريب، قسم البرامج الخاصة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، خلال الفترة من 30 ماي إلى 04 جوان 2011، ص 02.

وقد مر بالجزائر من المحن والأزمات ذات أبعاد متعددة، منها البعد السياسي (الفرع الأول)، والبعد الاقتصادي (الفرع الثاني)، والبعد الأمني (الفرع الثالث) والبعد الاجتماعي (الفرع الرابع).

الفرع الأول البعد السياسي للأزمة

إن الأزمة ذات البعد السياسي لها تداعيات خطيرة، بل وتعتبر من أخطر الأزمات التي قد تتعرض لها الدولة، بسبب حساسية وضعها وشمولية تأثيرها، والارتباط بالأبعاد المحلية والإقليمية والدولية، وتتأثر فيه المصالح الوطنية وتبرز جماعات المعارضة وتنشط الحركات والعناصر الانفعالية، كما تخلق نوعا من عدم الاستقرار والتوازن السياسي بين القوى السياسية الوطنية .

تحددت الأزمة ذات البعد السياسي بالنسبة للجزائر في غياب المشروعية الضرورية لسلطة الدولة، وتبدو فكرة المشروعية من أهم الأفكار والمفاهيم داخل المنظومة الفكرية ذات التأثير في الحياة الثقافية والفكرية وكذلك السياسية، خاصة وأن مفهوم المشروعية برز كترجمة لكلمة Legitimite⁽¹⁾.

تعرف الموسوعة الدولية الاجتماعية مفهوم المشروعية بأنه الأسس التي تعتمد عليها الهيئة الحاكمة في ممارستها للسلطة، وتقوم على حق الحكومة في ممارسة السلطة وتقبل المحكومين لهذا الحق⁽²⁾.

وفي نفس السياق، يتفق أغلبية الفقهاء بأنه لا يوجد استقرار لأي نظام أو سلطة من دون توافر عنصر المشروعية، فبغيا هذا العنصر، يصبح النظام وسلطته غير قادرين على

(1) — هناك من يخلط بين مصطلحي الشرعية والمشروعية، بحيث يعتبرونها ذات مضمون واحد، ولكن هذا غير صحيح على اعتبار أن الشرعية la legalite التي من خلالها تستند السلطة إلى سند قانوني تستمد منه وجودها، وهي تختلف باختلاف المصدر.

أما المشروعية la legitimite فهي اكتساب السلطة رضا غالبية الشعب، حتى وإن لم تكن تستند إلى سبب شرعي، كالدستور أو القانون، وعلى هذا فليس ضروريا أن يكون النظام الشرعي مشروعا أو العكس.

(2) — سيف الدين عبدالفتاح إسماعيل: مفهوم المشروعية، متواجد على الموقع :

الانفتاح على المجتمع وعلى إشراكه في العملية السياسية، وقد تبلغ أزمة المشروع ذروتها عندما يرفض الناس تقبل المؤسسات الرسمية أو السياسات التي يضعونها(1).

والنظام الذي يكتسب المشروعية يمكنه أن يسن القوانين والقرارات المناسبة، ولكن لا تكفيه هذه المشروعية، إذ أنه لا بد أن يستمد سلطته من الدستور أو القانون، ولذلك توضع الدساتير لتضفي الشرعية على من يستند إليها في الحكم(2).

تعتبر أزمة المشروعية أم كل الأزمات، وقد كونت أهم إشكالية في النظام السياسي الجزائري، على اعتبار أن غياب المشروعية لنظام سياسي يؤدي إلى غياب الاستقرار السياسي، وهذا ما يفسر الطابع التسلطي للسلطة الحاكمة فيه، لأن الحالة المثلى للاستقرار السياسي تتحقق حينما يكون النظام الحاكم حائزا على درجة عالية من المشروعية والفعالية، لهذا لجأت السلطة عادة الاستقلال وإلى يومنا هذا إلى الاعتماد على مبدأ المشروعية الثورية التاريخية(3). في جانبها الإيديولوجي وفي تعاملها مع المجتمع بكل محتوياته، انطلقا من فكرة الشعبوية.

لعب الجيش في السنوات الأولى من الاستقلال دورا حاسما لغياب الركائز التنظيمية للدولة الحديثة، لقد كان الموجه الأساسي لمسار الأحداث في البلاد، الأمر الذي أدى إلى ارتباط النظام السياسي بالجانب العسكري، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالرئاسة، ومسؤولية الحكم والسلطة، وبالتالي كان الجيش الضامن الرئيسي لها، والممارس الفعلي للسلطة(4).

هذا الوضع ظهر بجلاء في أحداث حركة 19 جوان 1965، بعد قيام قائد الحركة هواري بومدين بانقلاب عسكري أطاح بالنظام القائم آنذاك، وتم تسميتها بالتصحيح الثوري، لأنها أعادت الثورة إلى مجراها الحقيقي، غير أن المشكل الذي واجههم هو مسألة مدى مشروعية حركتهم، فاتجهوا إلى الرأي العام لكشف تصرفات الرئيس المعزول، الذي استحوذ على السلطة بمفرده ووظف مؤسسات الدولة لتحقيق رؤياه، وأن الحركة

(1) — أزمة الشرعية في الجزائر موجودة على موقع : <http://www.m.facebook.com>

(2) — وائل مجدي: الشرعية والمشروعية، منتدى المحامين 2013/05/03 على : <http://www.mohamoon.com>

(3) — أزمة الشرعية في الجزائر ، المرجع السابق .

(4) — أركاش جهيدة وقسابسية إلياس : التحديات الثقافية والاجتماعية للتنمية السياسية في الجزائر وآليات

تفعيلها، ص 4 . مقال موجود على الموقع : <http://www.univ-chlef.dz.eds.article-22-n3>

تعتبر شرعية ومشروعة (legale et legitime)، لكونها وضعت حدا لتصرفات لاشرعية⁽¹⁾. ولتبرير هذه الحركة لتصرفها اهدت إلى المشروعية الثورية.

إن التداخل في العلاقة بين المشروعية الثورية والمؤسسة العسكرية لها ما يبررها للترابط الكبير، الذي كان بين حزب جبهة التحرير الوطني والجيش، وكلاهما وسيلتان من وسائل السلطة.

إن استيلاء الحركة على الحكم قد أدى إلى تركيز السلطة في يدهم وإبعاد الشعب من المشاركة الفعالة في تسيير شؤونه، وفشلهم في إنشاء قاعدة اقتصادية فعالة تنافسية، واتسام برامجهم بالطابع الارتجالي، ومحاولة استرضاء كل الفئات، مما مهد إلى ظهور طبقتين قويتين في المجتمع⁽²⁾. إحداهما بيروقراطية، حاصرت إرادة الشعب بتعقيدها البيروقراطية، وساهمت في عرقلة وصول مطالب الشعب إلى القمة ، لأنها كانت تقوم بترجمة القرارات، بما يخدم مصالحها ويدعم مركزها .

والثانية بورجوازية طفيلية بقيادة أعضاء في الجيش أو السلطة، واستطاعت هذه الأخيرة أن تسيطر بالتعاون مع البيروقراطية على القرار الاقتصادي والسياسي⁽³⁾.

وقد فشلت الحكومة في وضع حد لتلك الأزمة، ما أدى إلى قيام أحداث 05 أكتوبر 1988 شارك في اندلاعها أسباب عديدة، هي الأوضاع التي ألزمت الدولة على وضع إصلاحات جذرية. غير أن الإصلاحات التي جاءت بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 لم تكن أبدا في المستوى الذي كان المجتمع يطمح لتحقيقه.

وهكذا استمرت الأزمة، واستمرت المشروعية الثورية بعيدا عن مشروعية الإرادة الشعبية، رغم الجهود المبذولة لاكتسابها في ظل التعددية، التي أفرزها دستور 1989، بعد ذلك جاءت أزمة 1992، لتشكل هزة قوية تصدعت من جرائها الدولة بأكملها، وتعرضت البلاد إلى العديد من المخاطر أدت إلى تدهور الأوضاع في جميع المجالات، إضافة إلى الفراغ الدستوري والمؤسسي.

(1) — بوالشعير السعيد : النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر 1990، ص 64.

(2) — المرجع السابق ، ص 69.

(3) — نفس المرجع ، ص 69.

بعد أن عرف الوضع السياسي والأمني تحسنا نسبيا، أدرك النظام القائم خطورة الشرخ الكبير الذي أحدثته الأزمة بين النظام والمجتمع، فأصبح من الضروري السعي لتأسيس عقد اجتماعي جديد بين أركان هذا النظام وتشكيلات المجتمع المختلفة، بحثا عن المشروعية الشعبية، ولتحقيق هذا المسعى إستعملت الدولة وسائل عديدة أهمها :

- ✓ إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية .
- ✓ إجراء استفتاءات الوثام والمصالحة .

ومع ذلك فكل المحاولات التي سلكتها السلطة من أجل كسب المشروعية الشعبية بقيت دون المستوى، وعجزت مرة أخرى عن مسايرة المطالب المجتمعية الداعية إلى احترام الإرادة الشعبية، وظلت مسألة المشروعية قائمة، خاصة في ظل تراجع نسبة المشاركة في الانتخابات الرئاسية أو التشريعية، وهو الأمر الذي أدى إلى اعتبار النظام الجزائري تسلطيا، لأنه يستمد مشروعيته منذ الاستقلال عن طريق القوة، بالإضافة إلى امتلاكه لأجهزة قمعية، وبالتالي ظلت هذه السلطة بعيدة عن الشعب، تسيطر عليها المصالح الفئوية الضيقة، هذا ما يوضح العلاقة المباشرة بين أزمة مشروعية السلطة ونمو الفساد السياسي، كما أن استمرارية الحكم التسلطي في ظل غياب دولة الحق والقانون، سيؤدي إلى عدم القدرة لوضع حد لفساد السلطة، باعتباره حكم غير شرعي يوظف الفساد للحفاظ على استقراره واستمراره.

في ظل كل هذه الظروف إن من أهم مطالب المجتمع الجزائري، في الوقت الراهن هو التغيير الجذري للنظام وللسلطة والمطالبة بقيادات سياسية شرعية فاعلة وقادرة على تحطيم الأزمة والوصول بالمجتمع للديمقراطية، خاصة وأن المشروعية التاريخية الثورية التي تستمد قوتها الرمزية من التاريخ النضالي وقوتها الفعلية من الجيش الوطني الشعبي بدأت تختفي مع مرور الوقت، نظرا لاستهلاكها المفرط، وفشلها في تحقيق الأهداف الوطنية، حيث لم يعد المجتمع الجزائري يقبل بالشعارات الثورية، ومن ثم فقد حان الوقت للتخلي عن المشروعية الثورية، والدخول في عهد الشرعية الدستورية بمعناها الصحيح، وهو الهدف الذي أصبحت المؤسسة العسكرية تحاول أن تجسده، من خلال التصريح على أنها لن تتدخل في العمل السياسي، بل يجب عليها أن تبذل ما عليها لحماية الدولة الجزائرية من التهديدات المختلفة.

إن أزمة المشروعية تؤدي إلى عزل المجتمع الجزائري وغلق المجال السياسي، وتثبيط محفزات المنافسة الحقيقية بحجة الوحدة الوطنية، وهي الأسباب التي أجلت تكريس الديمقراطية الحقيقية في الجزائر، وهذا بحد ذاته يحرم المواطنين من المشاركة في الحياة السياسية.

غير أن تغييب المواطنين عن تسيير الشؤون العامة للبلاد يؤدي إلى عزوف سياسي، يشمل مقاطعة الانتخابات، وعدم الاهتمام بالمسائل العامة، وعدم الانخراط في الأحزاب السياسية، بحيث يكون المواطن في عزلة سياسية، ولا يعبر عن رأيه بحرية، وبالتالي هو بعيد عن تقلد المناصب السياسية، بل تركز السلطة في يد فئة معينة، وحتى إذا تم الأخذ بنظام التعددية الحزبية غالباً ما تكون صورية.

وبسبب عزوف المواطن عن المشاركة في الانتخابات، تقوم السلطة في بعض الأحيان بتزوير الانتخابات، وفي رفع نسبة المشاركة لصالح فئة معينة. ولا بد هنا أن نؤكد على أن الجزائر عرفت نوعاً من المشاركة، ولكن هذا النوع يكون اقرب إلى مفهوم التعبئة *la mobilisation* منه إلى المشاركة، كمبدأ سياسي وكإجراء نظامي وكأساس لمفهوم الديمقراطية في الممارسة السياسية⁽¹⁾، ولعب حزب جبهة التحرير الوطني دوراً كبيراً في ترسيخ هذا الدور وظل مرتبطاً بمؤسسة رئاسة الجمهورية .

وفي الأخير أن الأزمة ذات البعد السياسي، ساهمت بشكل كبير في تغيير الوضع بسبب تطلعات المواطن الذي أصبح يرفض تهميشه وعدم إشراكه بكل كبيرة وصغيرة .

الفرع الثاني

البعد الاقتصادي للأزمة

إن أية أزمة مهما كان نوعها أو مستواها، ستؤثر بلا شك على الاقتصاد، والجزائر ومنذ أواسط الثمانينيات وهي تعيش في ظل أزمات متتالية، ويرجع ذلك بسبب الانهيار الكبير في سعر البترول سنة 1986، وهو ما أثر بشكل كبير على الاقتصاد الجزائري، وبالتالي انخفاض العوائد النفطية للجزائر بصورة كبيرة، قد أثر سلباً على المتغيرات الاقتصادية الوطنية.

(1) — رياض الصداوي : الانتخابات والديمقراطية والعنف في الجزائر، المستقبل العربي، جويلية 1990،

كما شهد الميزان التجاري عجزا كبيرا ما ألزم الجزائر على الاستدانة من الخارج ، فقفزت ديون الجزائر الخارجية من 17.5 مليار دولار عام 1985 إلى 21 مليار دولار عام 1986، لتصل عام 1990 إلى 25 مليار دولار.

مع أن الدولة الجزائرية وضعت ضمن المخطط الخماسي (1985 – 1989) أهدافا ترمي إلى دعم وتوسيع الإنتاج من أجل تلبية حاجيات السكان، والتحكم في التوازنات الخارجية، كتخصيص مبلغ قدره 550 مليار دينار جزائري للاستثمارات، وإنشاء 180.000 منصب شغل سنويا، وتخفيض حجم الديون، وتحقيق فائض في ميزانية المدفوعات. إلا أن الظروف التي مرت بها الجزائر ابتداء من سنة 1985 قد أثرت سلبا على توقعات هذا المخطط نتيجة انخفاض الإيرادات البترولية بمقدار 20% بسبب انهيار أسعار البترول، وهذا ما جعل الجزائر عاجزة عن تمويل مشاريعها التنموية⁽¹⁾.

ثم أن الانخفاض الكبير لأسعار البترول كشف عن هشاشة المنظومة الاقتصادية في الجزائر، حيث وصل حجم التضخم إلى 42% ، وانخفضت طاقة المصانع إلى ما دون 50%، وتدهورت وضعية المؤسسات العمومية الاقتصادية من حيث ضعف الإنتاج، وأصيب الاقتصاد الجزائري بحالة من الانكماش والركود الاقتصادي.

أما العملة المحلية فعرفت تدهورا في قيمتها، خاصة وأن سعر الصرف كان يحدد إداريا أثناء فترة الثمانينيات، حيث إرتفع سعر الصرف من 1 دولار يساوي 4.31 دينار سنة 1981 إلى 7.60 دينار سنة 1989، كما تميزت هذه الفترة بظهور سوق موازية للعملات الأجنبية، إضافة إلى انخفاض الاحتياطيات من الصرف الأجنبي⁽²⁾.

إن التذبذب في سوق النفط سنة 1986 زاد من المديونية الخارجية، الشيء الذي ساهم في إعادة جدولة الديون الخارجية مع المؤسسات المالية الدولية سنة 1995 والتي أدت إلى تقليص معدلات الاستثمار، وفي هذه المرحلة نلاحظ أن الجزائر استعملت سياسة الهروب إلى الحل الأسهل، وهو السوق الخارجي، سواء باستيراد السلع أو

(1) — علي عباس عبد الجليل : أثر تقلبات أسعار البترول على الاقتصاد الجزائري بعد الصدمة النفطية سنة 1986، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية متواجدة على الموقع : <http://www.mospolitiques.com> ، تم

نشر المقال بتاريخ 2014/11/10.

(2) — نفس المرجع .

الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية، ناهيك عن فشل التسيير البيروقراطي للاقتصاد الوطني، حيث كان هذا الأسلوب بعيدا عن تحقيق الفعالية الاقتصادية، وبالتالي عرفت الجزائر اقتصاد ميسس، وليس سياسة اقتصادية قائمة على الفعالية والنجاعة، حيث كانت المشاريع الاقتصادية في الواقع خاضعة لتقلبات قرارات وأحكام سياسية التي لاتعرف الاستقرار.

لقد تمت معالجة أزمة انخفاض عائدات البترول في الجزائر منذ بدايتها على أنها أزمة ظرفية قصيرة الأجل، وبالتالي لم تكن هناك إستراتيجية طويلة الأمد لمعالجة الوضع، ولهذا كلما حدث انهيار في أسعار البترول إلا وعانت الجزائر من تداعيات الأزمة الاقتصادية، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على سوء التخطيط على المدى الطويل، مع إنعدام لرؤية إستشرافية واضحة، لاسيما في القطاعات الاستراتيجية والتي يقوم عليها الاقتصاد الجزائري.

الضلع الثالث البعد الأمني للأزمة

عند حدوث أزمة في دولة ما ذات البعد الأمني يرافقها الكثير من الفوضى، والإرباك وعدم الاستقرار، هي الأوضاع التي عرفت الجزائر، وهذا مباشرة مع أحداث 05 أكتوبر 1988، وهذا الوضع يدل على مدى هشاشة النظام السياسي الجزائري وعدم فعاليته في احتواء الأزمة.

ترتب عن هذه الأزمة سلسلة من الأحداث والاضطرابات الداخلية، بفضل تأثير مجموعة من المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

هذا الوضع ألزم السلطة الجزائرية على دخول مرحلة جديدة، تميزت بالانفتاح السياسي وفتح مجال الحرية في تشكيل الأحزاب السياسية بعد تكريس دستور 23 فيفري 1989، وعرفت الجزائر بعد ذلك أول انتخابات تعددية بين مختلف القوى الحزبية، وما ميز هذه الانتخابات هو بروز معارضة سياسية للنظام وللسلطة، خاصة من الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وقد زادت حدة الصراع بعد توقيف المسار الانتخابي سنة 1992، الذي فازت فيه الجبهة الإسلامية للإنقاذ بـ 188 مقعدا من أصل 340 مقعدا في المجلس الشعبي الوطني.

ثم أجبر الرئيس الشاذلي بن جديد على الاستقالة في 11 جانفي 1992، وكان قبل ذلك قد حل المجلس الشعبي الوطني يوم 04 جانفي 1992 دون علم رئيسه أو أعضائه، أي بطريقة غير شرعية، وكان الأجدر وفي ظل هذه الظروف الصعبة أن يتحصن المجلس سياسيا وقانونيا من أي إجراء غير شرعي، طالما أن عهده الانتخابية لم تنته بعد، وقد تم تبرير هذا التجاوز بعدم إمكانية تسوية الوضع، لأن الأمر يتعلق بالمساس الخطير بالوحدة الوطنية(1).

بعد ذلك أعلن المجلس الدستوري عن حالة فراغ وأسس قراره على ثلاث مبررات(2):

- التبرير الأول : إثبات حالة الشغور لرئيس الجمهورية.
- التبرير الثاني : عدم نص الدستور على حالة تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله.
- التبرير الثالث : إن الظروف التي أدت إلى إستقالة رئيس الجمهورية مرتبطة بالوضعية التي تمر بها البلاد.

وبالتالي نلاحظ أن التبرير الأخير ذو طبيعة سياسية، ويدل على أن المجلس الدستوري قام بقراءة سياسية أكثر منها قانونية، فيما يتعلق بهذه القضية وتصريحه هذا يعتبر في الحقيقة قرار ملاءمة(3).

وعلى إثر ذلك قام رئيس الحكومة أحمد غزالي بترأس إجتماع مجلس للحكومة وأطلعه على موقف المجلس الدستوري، الذي قرر إستدعاء المجلس الأعلى للأمن لعقد إجتماع طارئ(4).

(1) — برامة عمر: الجزائر في المرحلة الانتقالية، أحداث ومواقف، شركة دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2001، ص 32 .

(2) — BOUSSOUHAH (MOHAMED LAMINE) : la situation de la constitution de 1989 entre le 11/01/1992 et le 16/11/1995, IDARA, volume 2, N° 2, 2000, P 78.

(3) — BOUSSOUHAH (MOHAMED LAMINE) : op. cit , P 78 .

(4) — بوكرا إدريس: تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ص 341 - 342 .

اجتمع المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 12 جانفي 1992 لمواجهة الوضع المتأزم، إلا أن اجتماعه ذلك كان في ظل غياب مؤسسة رئاسة الجمهورية، وهذا ما يجعل قرارات المجلس الأعلى للأمن غير قانونية(1).

ومع أن المجلس الأعلى للأمن قد تصرف وكأنه كان يمتلك لسلطات خاصة به، لكنه في الحقيقة ما هو إلا هيئة إستشارية يختص بالقضايا المتعلقة بالأمن، ويتحدد مجال إختصاصه بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 196/89 المؤرخ في 24 أكتوبر 1989(2).

وقد أعلن المجلس الأعلى للأمن عن مجلس أعلى للدولة برئاسة محمد بوضياف، وذلك يوم 14 جانفي 1992، يتولى مهام رئيس الجمهورية وأن مدة هذه الهيئة هي ما تبقى من عهدة رئيس الجمهورية المستقال .

تلى ذلك حل الجبهة الإسلامية للإنقاذ بحكم من المحكمة العليا يوم 29 أفريل 1992 وشروع قوات الأمن بتوقيف قيادي ومناضلي الجبهة الإسلامية للإنقاذ والزج بهم في المعتقلات، وملاحقة كل العناصر ذات الصلة بالجبهة الإسلامية للإنقاذ، وأمام عنف الدولة اختار أعضاء الحزب المنحل اللجوء للقوة لاسترداد حقهم في المشاركة السياسية.

دخلت بعد ذلك البلاد في دوامة العنف المسلح، طرفاه الرئيسيان : النظام السياسي، والمعارضة الإسلامية، وتميزت هذه المرحلة بأنها كانت الأكثر دموية بين الطرفين بسبب الاغتيالات التي طالت رجال الأمن، المثقفون، الصحفيون، الأجانب، كما تعرض مواطنو بعض المناطق لإبادة جماعية من الشرطة .

قام الحزب المنحل بتأسيس جيش إسلامي للإنقاذ في 18 جويلية 1994 حاول من خلاله بشتى الطرق استعادة ما فقده بالقوة المسلحة.

ومن جهة أخرى، مارس النظام السياسي الجزائري العنف السياسي بأشكال عدة، أهمها إصدار التشريعات والقوانين الاستثنائية، وإعلان الحصار وحالة الطوارئ، ولم تعد الأوضاع الأمنية إلى مسارها إلا بعد محاولات متعددة من المفاوضات الطويلة وآليات

(1) — BOUSSOUHAH (MOHAMED LAMINE) : op. cit , P 79 .

(2) — أنظر الجريدة الرسمية، العدد 45 المؤرخ في 1989/10/25.

للمصالحة أهمها قانون الوفاق الوطني في جانفي 1994، قانون الرحمة في 1995، وأخيرا قانون الوثام المدني⁽¹⁾ في فترة حكم الرئيس بوتفليقة سنة 1999.

الفرع الرابع البعد الاجتماعي للأزمة

إن الأزمة الاجتماعية هي حصيلة جميع الأزمات، لما لها من تأثير على المجتمع والأفراد، أي أن تأثير الأزمة هو متعلق بالإنسان نفسه، ولذلك لا يمكن وصف الأزمة بأنها أزمة إلا عندما تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الإنسان فـردا أو مجتمعا أو دولة، وتبدو الأبعاد الاجتماعية هي الأخطر تأثيرا ، بل يمتد تأثيرها سنين طويلة⁽²⁾.

إن الأزمة ذات البعد الاجتماعي، في الجزائر هي وليدة مطلب التغيير النابع من المجتمع، ومن التطورات التي عرفها هذا الأخير ، وممن رفض هذا التغيير، والوقوف في وجهه من قبل الذين لم يدركوا ضرورة التغيير، أو من الذين اعتقدوا أن لامصلحة لهم في هذا التغيير⁽³⁾.

لقد كانت فترة منتصف الثمانينيات من أصعب الفترات التي عرفها الشعب الجزائري، تحت وطأة نظام قائم على سيطرة أقيات بسطت نفوذها على أجهزة الدولة ومارست الظلم الاجتماعي.

وقد ساهمت الأوضاع الاقتصادية والسياسية إلى تدهور الأوضاع الاجتماعية، لقطاعات كبيرة من المجتمع وبشكل مثير للقلق، ولم تطل حالة التدهور الفئات الفقيرة فقط، بل طالت أيضا الطبقة الوسطى التي فقدت مواقعها تدريجيا، وقد تفككت بسبب تراجع أهمية التعليم وقيم النجاح والتفوق لصالح قيم جديدة، مثل المحسوبية والعشائرية.

كانت الجبهة الاجتماعية معرضة لمخاطر كبرى جراء السياسات الاقتصادية الفاشلة، وبسبب أساليب الحكم المستبد القائم، وقد تمثلت تلك المخاطر في تفكيك

(1) — قانون رقم 08/99، مؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1420 الموافق 13 يوليو سنة 1999، يتعلق باستعادة الوثام المدني، الجريدة الرسمية، عدد 46 المؤرخة في 1999/01/13.

(2) — علي بن هلهول الرويلي: المرجع السابق ، ص 17 .

(3) — العياشي عنصر: سوسيولوجيا الأزمة الراهنة في الجزائر ، متواجدة على الموقع :

الكيان الاجتماعي، وارتفاع معدلات البطالة، وتدني مستوى الخدمات الاجتماعية، مثل التعليم والصحة والنقل، وتفاقم أزمة السكن، والأهم من كل ذلك انتشار الفساد والرشوة والمحسوبية بشكل لم تعرفه البلاد طيلة تاريخها، إذ لم يكن بإمكان المواطن الحصول على أدنى خدمة دون اللجوء إلى دفع رشوة في أغلبية المرافق العمومية(1)، كما طالت هذه الممارسات مجالات حساسة، مثل التوظيف والترقية والتعيين في مناصب قيادية في مختلف مؤسسات الدولة.

ويتجسد البعد الاجتماعي للأزمة في فشل المؤسسات الاجتماعية، وعجزها عن أداء دورها ووظيفتها بفعالية، بما في ذلك الأسرة والمدرسة، ومنظومة التكوين والتعليم عموماً(2).

هناك مظهر آخر يظهر فيه رفض المجتمع للتفاوت الاجتماعي، الذي أصبح يميزه لما يرتبط به من شعور بالظلم واللامساواة، وعدم تكافؤ الفرص بسبب اتساع فجوة التفاوت بين الفئات الاجتماعية المختلفة، خاصة وأن هذا التفاوت قد ارتبط بالكسب السريع لثروات ضخمة وبطرق مشبوهة وغير شرعية، كالمضاربة، الاختلاس وتحويل الأموال العمومية.

إنها أغلب مظاهر الأزمة على الصعيد الاجتماعي، التي أصبح يعرفها المجتمع الجزائري والتي لا بد من معالجتها حتى لا تتفاقم الأمور أكثر. إن الأزمات التي تعرض لها المجتمع الجزائري تعددت أبعادها، وكان لا بد على الدولة أن تضع الحلول للخروج بأقل الخسائر .

المطلب الثاني

تغير مفهوم المصلحة العامة ساعد على

دخول النشاط العمومي في أزمة

إن أسطورة المصلحة العامة التي لطالما أسست الدولة حولها شرعيتها قد فقدت قوتها، وهذا تحت تأثير عوامل عديدة، حيث لم تعد المصلحة العامة احتكاراً على الدولة

(1) — العياشي عنصر: الحركات الاحتجاجية في الجزائر، متواجد على الموقع :

(2) — العياشي عنصر: سوسيولوجيا الأزمة ...، المرجع السابق.

التي كانت تتميز به، يرجع ذلك بسبب التعارض الذي أصبح واضحاً بين المصلحة العامة التي تميز القطاع العام والمصلحة الخاصة التي تميز القطاع الخاص، حيث صارت ذات مفهوم مرن، من هذا المنطلق سنحاول توضيح التراجع الذي عرفه مفهوم المصلحة العامة باعتباره الغاية الأساسية من النشاط العمومي التقليدي (الفرع الأول) ثم نتطرق بعد ذلك لاستبدال مبدأ المصلحة العامة بإلزام الفعالية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

تراجع مفهوم المصلحة العامة باعتباره الغاية الأساسية من النشاط العمومي التقليدي

عندما تمارس الإدارة العمومية نشاطها، فهي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وعادة ما يتكرس هذا المفهوم من أجل حماية المجتمع وحفظ كيانه وتحقيق تقدمه المستمر من أجل ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد(1).

إن سلطة الإدارة تكون شرعية كلما قامت بمراعاة المصلحة العامة، فإذا أستعملت لهدف آخر فقدت العلة من وجودها واختفت شرعيتها(2).

لقد أصبح مفهوم المصلحة العامة متغير، في الآونة الأخيرة، يختلف باختلاف الفلسفة السائدة في المجتمع واختلاف النظام القانوني، ويتغير بتغير الزمان والمكان(3).

وبالتالي فإن الفكرة التي يدور حولها المجال العمومي والتي كانت تسيطر عليها المصلحة العامة قد تم التراجع عنها(4). حيث أوشك الاختلاف بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على الاختفاء، ثم أن المصلحة أصبحت تنتج عن مطابقة واسعة بين المصالح الخاصة(5).

(1) — محمد صلاح عبد البديع السيد : الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية 2006، ص 58.

(2) — عبد العزيز خليفة : قضاء الإلغاء، أسس إلغاء القرار الإداري، دار الكتاب الحديث، طبعة 2008، ص 332.

(3) — محمد صلاح عبد البديع السيد : المرجع السابق، ص 59.

(4) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Post-moderne, op. cit, P 65.

(5) — Ibid , P 65 .

ولهذا فإن تحقيق النشاط العمومي لهدف المصلحة العامة، لم يعد جوهريا بسبب تغير النشاط العمومي الذي أصبح يبحث عن الفعالية والمردودية اقتداء بالقطاع الخاص .
فالفكرة التقليدية للمصلحة العامة التي كانت تستند عليها الدولة في شرعيتها لم تعد كافية، إذ هناك فكرة جديدة فرضت نفسها ، وهي ضرورة أن تكون الإدارة فعالة على غرار القطاع الخاص، والذي يجب أن تقتبس منه وصفات التسيير الجيد(1).

الفرع الثاني

استبدال مبدأ المصلحة العامة بالزام الفعالية

إن الفرضية التي تجعل التسيير العمومي في خدمة المصلحة العامة، لا يمكن قياسها بالفعالية التي اقتبست فكرة أن الإدارة يجب أن تحسن مثل المؤسسات الخاصة أداءها وأن تخفض من ثمنها، وبالتالي هي ملزمة أن تؤدي مهامها في أحسن الظروف الممكنة وهذا للحفاظ على نوعية خدمتها عن طريق استعمال أحسن لوسائلها المتاحة لها، هذا ما يثبت وأن الفرق الذي كان موجودا بين المؤسسة العمومية والمؤسسة الخاصة يوشك أن يتلاشى(2).

ضمن المفهوم التقليدي للتسيير العمومي، نجد أن الإدارة مؤمنة بواسطة مبدأ المشروعية le principe de legitimité الذي اكتسبته بقوة القانون، والذي ينجم من نظامها الأساسي son statut على اعتبار أنها موضوعة في الجانب العمومي، وهي وسيلة عمل الدولة المفضلة، لهذا يفترض أن تعمل كما يجب لتحقيق المصلحة العامة(3).

لقد تم البحث عن هذه المشروعية من أجل استبعاد نقائص الشرعية la legalite حيث بمجيء الدولة المسيرة l'Etat gestionnaire فرض مصطلح الفعالية نفسه كبديل لها وأصبح كمصطلح يضمن المشروعية لنشاط الدولة(4).

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Post-moderne, op. cit, P 65 .

(2) — Ibid, P 66.

(3) — Idem, P 66 .

(4) — FLUCKIGER (ALEXANDER) : l'evaluation legislative ou comment mesurer l'efficacité des lois, Revues Européenne des Sciences Sociales , XLV – 138 – 2007, P 84 .
Mis en Ligne le 01/07/2010 . <http://ress.revues.org>

إن مبدأ الفعالية يلزم بضرورة تحديد الأدوات الأكثر ملاءمة لتوجيه تصرفات الأفراد في الإتجاه المطلوب من السياسة، وهذا للتخلي عن الأدوات التي لم تثبت فعاليتها(1).

إن هذه الآلية للمشروعية قد دخلت في أزمة لأن هدفها الأساسي لتحقيق المصلحة العامة لم يعد كافيا، على اعتبار أن الإدارة أصبحت ملزمة أن تثبت فعاليتها.

إن فكرة المصلحة العامة بمفهومها التقليدي قد تجاوزها الزمن بعدما تم تعويضها بموضوع الفعالية، ولهذا نجد أن الإدارة قد مرت من مشروعية خارجية تنبع من انتماءها للدولة إلى مشروعية داخلية مؤسسة على تحليل واقعي لنشاطها، والذي يكون من خلال الحكم عليها اعتبارا من النتائج التي يمكن لها أن تحققها، وكذلك من مدى قدرتها على الوصول لتسيير أحسن بواسطة وسائلها المتاحة، وهذا من أجل الحصول على كفاءة أفضل، وهو ما يجعلها بالتالي غير مؤمنة بقوة القانون عن طريق المشروعية(2).

هذا النوع من المشروعية لا يقل أهمية ، لأنه عاد من أجل تبرير النشاط العمومي عن طريق تحسين أداءه، ذو الطبيعة المناجريالية، والذي يسجل ضمن سياق تيار الفكر الاقتصادي والضبط الذاتي Autoregulatif(3). ومع ذلك نؤكد مرة أخرى انه لا يجب أن تقوم مشروعية الدولة من خلال إلزام الفعالية فقط، حيث يجب أن يسجل مبدأ الفعالية كسبب ثانوي يساعد على كسب المشروعية المطلوبة.

المطلب الثالث

تطور مفهوم المرفق العمومي أدى إلى حدوث أزمة في تحديد مفهومه

إن مفهوم المرفق العمومي، الذي نعرفه في الوقت الحالي، لم يظهر بالشكل والمضمون الذي يوجد عليه الآن، بل عرف تطورا ملحوظا وركزت عليه مدارس عديدة وارتبطت به مفاهيم كثيرة، ويعتبر المرفق العام من أكثر المفاهيم غموضا، حيث مر بمراحل عديدة تتباين بين الإزدهار، مروراً بالأزمة وصولاً إلى إعادة الإعتبار له .

(1) – FLUCKIGER (ALEXANDER) : op. cit , P 84 .

(2) – CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Post-moderne, op. cit, P 66 .

(3) – FLUCKIGER (ALEXANDER) : op. cit, P 84 .

لقد تأثر المرفق العمومي بالتطورات التي عرفتتها الدولة، حيث كان ظهور مفهوم المرفق العام مصاحبا لتطور الدولة وتعدد حاجيات المجتمع، ذلك أن تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي نشأ المرفق في ظلها جعلته في عمق الإشكاليات التي تثار حول قدرته على التغير لمواجهة الحاجات المتجددة والمتغيرة، وإشباع الحاجات العامة التي أنشئ المرفق العام من أجلها .

وقد عرف هذا المفهوم معاني متعددة، وهو بالتالي يمكن أن يغطي حالات مختلفة ويعرف تطورات كثيرة ، ولهذا لايمكن اعتباره كمييار جامد.

إن مفهوم المرفق العام داخل السياق المؤسساتي الجزائري، على غرار بعض المفاهيم يمكن أن يحمل معاني مختلفة :

- ✓ المفهوم المؤسساتي ، الذي يحيلنا إلى النشاط الإداري .
- ✓ المفهوم القانوني ، الذي يؤدي إلى تطبيق القانون الإداري .
- ✓ المفهوم السياسي، الذي يحيلنا إلى مفهوم التضامن والالتحام الاجتماعي الذي يسمح ويساعد على توزيع متوازن لخدمات المرفق على المنتفعين بحيث ينتفع الجميع بدون استثناء .

وبالتالي نلاحظ أن مفهوم المرفق العمومي لايزال يطرح إشكالا في تعريفه، في ظل غياب أي تعريف تشريعي أو قضائي، ويرجع ذلك كون المرفق العام مرتبط إلى حد كبير ببيئته القابلة للتطور والتبدل.

لهذا سنقوم بتعريفه طبقا لمفهوم كلاسيكي (الفرع الأول) ثم طبقا لمفهوم حديث (الفرع الثاني)، وفي الأخير نتطرق لمحاولة تطوير المرفق العام عن طريق إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام (الفرع الثالث).

الفرع الأول

المفهوم الكلاسيكي للمرفق العام

يتميز مفهوم المرفق العمومي التقليدي بوجود مضمونين أحدهما مادي والآخر عضوي.

يتحدد المعنى العضوي كون المرفق العام، عبارة عن جهاز إداري، بينما يتمثل المعنى المادي في نشاط وأهداف المرفق العام عن طريق إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع(1).

هناك جانب من الفقه عمل على الجمع بين المفهومين معا، وبالتالي تعتبر المرافق العامة مؤسسات تعمل بانتظام واطراد تحت إشراف ومراقبة الدولة، بهدف أداء خدمة عامة للمواطنين مع خضوعها لنظام قانوني خاص واستثنائي.

إن التعريف الكلاسيكي للمرفق العام، الذي يشمل الجانبين العضوي والمادي، يجعله نشاطا عاما يهدف إلى تلبية حاجات الجمهور دون انقطاع، تشرف عليه هيئة عامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة.

هناك كذلك البعض من التعاريف التي قدمها العديد من المؤلفين منها تعريف الأستاذ Chapus : " المرفق العام هو نشاط يقوم به أو يؤمنه شخص عام لتحقيق المصلحة العامة "(2).

أما تعريف الأستاذ Chevallier : " المرفق العام هو إتمام الوظيفة وتحقيق المهمة بالنتيجة، وهو نشاط ملموس يعود لبعض الأعضاء لتحقيقه "(3).

هذه التعاريف حاولت ربط المرفق العام بعنصرين أساسيين هما : المصلحة من جهة، والشخص العام المسؤول عن تأمين هذه المصلحة من جهة أخرى.

إلا أن تحقيق هذه المعادلة على أرض الواقع تبقى صعبة المنال في ظل عجز المرافق العمومية عن توفير خدمات ذات جودة ، وكذلك بسبب انسحاب الدولة وعدم قدرتها على تسيير المرافق العمومية، وهذا ما أدى إلى تحول في مفهوم المرفق العام.

إنه الأمر الذي سمح بتطوير فكرة المرفق العام، حيث يمكن للمرفق العام أن يحقق المصلحة العامة، ولكن تأمينها من طرف الشخص العام أو شخص من القانون الخاص، وهو الإتجاه الذي ظهر ضمن المفهوم الحديث للمرفق العام.

(1) — جبار جميلة : دروس في القانون الإداري ، مدعمة بأحدث النصوص القانونية والقرارات القضائية، منشورات كليك الطبعة الأولى 2014، ص 164.

(2) — CHAPUS (RENE) : Le Service Public, RDP, 1968 , P 237 .

(3) — CHEVALLIER (JACQUES) : Le Service Public, Collection que Sais- je , Paris, 1997, P 33 .

الفرع الثاني المفهوم الحديث للمرفق العمومي

إن الغموض الذي اكتنف المرفق العام في إطار المفهوم التقليدي هو الذي أدى إلى حدوث ما يسمى بأزمة المرفق العام، وظهور المفهوم الحديث للمرفق العمومي ، بسبب الانتقادات الموجهة للمفهوم التقليدي التي تتحدد أساسا في :

• تفكك المعنى المادي عن العضوي وعدم تطابقهما، بحيث هناك بعض النشاطات الخاصة، التي من الممكن أن تحقق مصلحة عامة أهم بكثير من تلك التي تقدمها الإدارة⁽¹⁾، هناك من قام بوضع تعريف على هذا الأساس :

يعتبر المرفق العام كمنشأ، ذو نفع عام يتحقق بواسطة شخص عام أو تحت رقابته بواسطة شخص خاص، مع خضوعه وفقا للأحوال لنظام خارق للقانون الخاص⁽²⁾.

هذا التعريف يسمح بالقول، أن تحقيق المصلحة العامة يجعل الإدارة أمام إختيارين، وذلك إما أن تتدخل الدولة مباشرة بواسطة المرفق العمومي او تكتفي بوضع مجموعة من الضوابط، وتترك المبادرة الفردية تتدخل لتحقيقها⁽³⁾.

بعد حدوث أزمة المرفق العام وانفصال التعريف المادي عن المعيار الشكلي، ونتيجة لهذا التطور يفضل الفقه الحديث تعريف المرفق العام بمفهومه المادي، دون التحلي كليا عن المفهوم الشكلي⁽⁴⁾.

• من جهة أخرى أن الانفتاح على اقتصاد السوق وتبني خيار الإصلاح الهيكلي، الذي يتمشى مع توجهات المؤسسات المالية الدولية، والتداعيات التي نجمت مع سياق العولمة أثر بشكل مباشر على مردودية المرفق العمومي، وفاعليته وتنافسيته أمام القطاع

(1) — عبد اللاوي عبد الكريم : تطور مفهوم المرفق العام " القانونية "، جريدة الكترونية، موجودة على الموقع : <http://www.alkanounia.com>

(2) — LA CHAUM (JEAN FRANCOIS) , BOITEAU (CLAUDIE) , PAULIAT (MELENE) Grands Services Publiques, édition Armand Colin, 2^{ème} édition, Paris, 2000, P 12 .

(3) — عبد اللاوي عبد الكريم : المرجع السابق ، على نفس الموقع .

(4) — ضريفي نادية : المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، حالة عقود الإمتياز، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر1 ، 2012 ، ص 23 .

الخاص وجودة خدماته بسبب التوجه نحو تقليص النفقات العمومية الاجتماعية، أو ترشيد وعقلنة التسيير العمومي.

ولهذا كان لابد من تعزيز المرفق العام بمبادرات إصلاحية، كتحديث الإدارة ومحاربة كل أشكال التسيير فيها، وإعادة النظر في وسائلها واستراتيجياتها، ومدتها بالإمكانات البشرية والوسائل المادية اللازمة.

كما أن الأخذ بمبادئ المرونة والتعاقد والتضامن، من أجل تحقيق تصور يقوم على محاور مترابطة ومتصلة ومفتوحة سيساعد على تطوير المرفق العام، ثم أن التنمية المتواصلة للمرفق العام ستضع الدولة أمام تحديات النمو السكاني والبحث عن موارد مالية جديدة لتفعيل وبناء التضامن والالتحام الاجتماعي، وهو ما يقتضي تكيف السياسات العمومية مع متطلبات التنمية .

وعليه ومن أجل المحافظة على البعد التنموي للمرفق العام، يجب معالجة الإختلالات البنيوية والوظيفية التي يعاني منها المرفق .

وفي الأخير نؤكد على أن المرفق العام قد عرف تحول عميق في مفهومه، فلم يعد يقوم على مفهوم المصلحة العامة، الذي أصبح عبارة عن مفهوم عام وفضفاض يستخدم بطريقة عشوائية من أجل أن يصلح لأي شيء، وكما يقول الأستاذ محمد الأمين بوسماح : "يعكس المرفق العام التصورات الفلسفية السائدة في فترة ما، فهو يتغير بتغير المكان والزمان، وهذا ينطبق على الجزائر" (1).

لقد تأثر مفهوم المصلحة العامة بتطور الدولة، وهذا التطور قد أدى إلى التشويش على المفهوم التقليدي للمرفق العام(2).

في الجزائر بدأت المصلحة العامة خاصة الاقتصادية منها تتقلص تدريجيا، خاصة بعد لجوء الجزائر إلى خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، جاء ذلك كرد فعل بعد الفشل الذي لازم أغلب المؤسسات الاقتصادية، وكذا العجز في التسيير، والفشل في تحقيق المردودية، بل إن أغلب المؤسسات أصبحت عاجزة عن تسديد رواتب عمالها.

(1) — ضريفي نادية : المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، المرجع السابق ، ص 35 .

(2) — المرجع السابق ، ص 49 .

إن الخصوصية في نهاية الأمر، هي الحكم بنهاية المصلحة العامة المرتبطة بالمرافق العامة المخصصة، والانتقال من المصلحة العامة إلى المصلحة الخاصة، فهي تعني الدولة عن تأمين بعض الحاجات أو الخدمات التي كانت في وقت سابق تدخل في اختصاصها في إطار مرفق عام(1).

على كل حال مهما كانت المصلحة المراد تحقيقها، المهم أن تكون للخدمة المقدمة من المرفق العام في مستوى تطلعات المواطن.

من جهة أخرى فحدوث إندفاع قوي باتجاه ثقافة تسييرية قائمة على معايير جديدة من قبيل النجاعة والتقييم و البحث على تحسين المردودية، التي أصبحت تطرح نفسها ، خاصة مع التوجهات الجديدة للجزائر وتماشيا مع النهج الجديد الذي يفرض تحرير المرافق العامة وتفعيلها على إعتبار أنها تسمح لها بتنمية إمكانياتها وتوجيهها نحو الإنتاجية، وتحسين طرق تسيير الإدارة .

إن البحث عن مردودية المرافق لم تعد حكرا على الاقتصاديين، بل أصبح الكل يتكلم عنها من قانونيين وسياسيين، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ محمد الأمين بوسماح : " أن المرافق العامة الإدارية أصبحت تهدف إلى الحصول على النجاعة، وما النجاعة إلا بديل للمردودية ونتيجة لها "(2).

للوصول لهذه المردودية لا بد من تكيف المرفق العام مع أية مستجدات، ولكن في بعض الأحيان لتحقيق المرافق مردودية كبيرة قد تضطر لتقليص الخدمات التي تقدمها، بالإضافة إلى تقليص عدد العمال(3).

لقد ساهم كذلك تحول مفهوم المرفق العام في ظهور علاقة جديدة بين المرفق العام والمنتفعين، حيث كان يعتبر عنصرا أساسيا بالنسبة للمرفق العام، فمن أجله أنشئ وإليه تتوجه خدماته، وكانت الدولة تسعى لتلبية احتياجاته في إطار تحقيق التكافل والتضامن الاجتماعي، ولهذا كانت تقدم خدمات بثمن رمزي.

-
- (1) — **ضريفي نادية** : المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، المرجع السابق، ص 57 .
(2) — **بوسماح محمد الأمين** : المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2005 ، ص 106 .
(3) — **ضريفي نادية** : تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010 ، ص .

إلا أن طبيعة المنتفع الذي كانت تتعامل معه المرافق العمومية ليست نفسها طبيعة المنتفع الجديد أو الحالي، الذي تأثر بالتغيرات والتطورات السوسيو اقتصادية التي شهدتها المجتمع.

فلقد أصبح المنتفع يصر على الحصول على خدمات ذات جودة عالية، كما أنه لم يعد يهتم أن تكون هذه الخدمات مقدمة من طرف مرفق عمومي بقدر ما تهمه جودة هذه الخدمات وثمنها .

إذن كانت هذه أهم التطورات التي عرفها مفهوم المرفق العام الحديث، ولتطوير أكثر المرفق في إطار التأقلم مع التحولات، جاء المرصد الوطني للمرفق العام من أجل ترسيخ هذه التطورات على أرض الواقع.

الفرع الثالث

محاولة تطوير المرفق العام عن طريق

إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

في الآونة الأخيرة تحولت العديد من المرافق العامة، إلى مصدر لعدم رضا المواطنين، وهناك من تحول إلى عائق أمام المستثمرين أو إلى مثبط للمبادرات الاقتصادية، ومساهم في عدد لا يستهان به من أشكال الفوضى، التي تعرفها بعض القطاعات الحيوية⁽¹⁾.

لهذا أصبح لزاما على الدولة تغيير الوضع، والبدء بوضع برنامج شامل وكامل لتحديث المنظومة المرفقية، حيث أن إصلاحها أضحي مسألة مصيرية واستراتيجية يجب إعطاؤها أولوية قصوى قبل أي إصلاح آخر.

لقد قامت الدولة الجزائرية بتجسيد هذا الإصلاح عن طريق إنشاء هيئة جديدة أطلقت عليها تسمية المرصد الوطني للمرفق العام⁽²⁾، تعمل على تطوير خدمات الإدارة والمرافق العمومية، والقضاء على الإختلالات والنقائص وعلى رأسها البيروقراطية.

(1) — منصف التمساني سعيد : إصلاح المرفق العام قبل أي سياسة عمومية موجود على موقع : <http://www.m.hepress.com.Opinions> ، نشر بتاريخ 2014/07/22، وتم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/09/01 .

(2) — المرسوم الرئاسي رقم 16 - 03 الصادر بتاريخ 2016/01/07، المتعلق بإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد 02 الصادرة في 2016/01/13 .

لقد نصت المادة الثالثة من نفس المرسوم على أن المرصد يعتبر هيئة استشارية يرأسها وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويتولى مهام ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما، وذلك بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى.

هذا وقد قام وزير الداخلية والجماعات المحلية بتنصيب المرصد بتاريخ 2016/03/19، وحسب تصريحه: فإن تفعيل المرصد جاء في إطار إصلاح هياكل الدولة التي انطلقت منذ 1999، كما سيسمح المرصد لوزارة الداخلية بوضع السياسات العمومية وتقييمها بهدف عصنة خدمات المرفق العام.

يتكون المرصد طبقا لما نصت عليه المادة 08، من خمس شخصيات، من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا بمؤسسات الدولة ويختارون لخبرتهم، ومن ممثلي وزارات المالية، الصناعة، المناجم وكذا الطاقة، التجارة، السكن والعمران والمدينة بالإضافة إلى وزارات النقل، التربية الوطنية والعمل والتشغيل، الضمان الاجتماعي، إلى جانب وزارتي الصحة والبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال.

ويتكون أيضا من ممثل عن المديرية العامة للتوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى ممثل عن الديوان الوطني للإحصاء، ورئيسا مجلسين شعبيين ولائيين، ورئيسا مجلسي بلديتين، بالإضافة إلى ممثلين عن الجمعيات ذات الطابع الوطني، إلى جانب ممثل عن وسائل الإعلام، كما يمكن للمرصد أن يستعين بكل شخص بحكم كفاءته .

وأكدت المادة 09 من المرسوم على أن تعيين أعضاء المرصد يكون لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد بقرار من وزير الداخلية، بناء على اقتراح من المؤسسات والهيئات التي يخضعون لها.

ما يلاحظ في هذا الشأن أن تشكيلة المرصد تعتبر متنوعة وتشمل خبراء متخصصين من مختلف الإدارات المركزية والمحلية، وهذا ما يساعد على تطوير وتحسين خدمات المرفق.

يقدم المرصد تقارير أعماله المرحلية إلى الوزير الأول، ويرفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية.

- يمارس المرصد مهام كثيرة ومتنوعة نصت عليها المواد 03، 04، 05، 06 أهمها :
- يكلف المرصد باقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره قصد تكييفهما مع التطورات الاقتصادية، الاجتماعية والتكنولوجية، ومع حاجات مستعملي المرفق العام .
 - يكلف المرصد كذلك بدراسة واقتراح كل تدبير يرمي إلى :
 - ✓ ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتهم، وكذا المساواة في الإنتفاع من المرفق العام ويعمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام.
 - ✓ العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام، وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام .
 - ✓ يساهم أيضا في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها .
- وفي إطار مواصلة عصرنة المرافق العمومية يتولى المرصد دراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام .
- وبهذه الصفة يقترح كل تدبير من طبيعته أن :
- ✓ يحفز تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها، وكذا وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومات وجمع آرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم .
- يعتبر المرصد كآلية لتطوير المرفق العام وضعته الدولة للقضاء على كل السلبيات التي يعرفها المرفق، وهذا في إطار إصلاحه لجعله أكثر فاعلية وجودة وأكثر انفتاح، إلا أن إنشاء مرصد لايعني بالضرورة تحقيق الكفاءة والأداء المطلوبين، فتفعيل المرصد للقيام بمهامه المنصوص عليها قانونا لايتوقف على تنصيب أعضائه، فهناك العديد من الهيئات تبقى مجرد حبرا على ورق، وتعجز عن الإضطلاع بمهامها .

المبحث الثالث

المتطلبات الجديدة للنظام الليبرالي الجديد تحت تأثير العولمة ساعد على انسحاب الدولة من النشاط العمومي

عرفت الدولة تطورات مذهلة، جاء ذلك كرد فعل للتغيرات الكبيرة التي يشهدها العالم، والتي تتطلب الانسجام والتكيف معها، سيما مع التأثير المتزايد للعولمة، الذي جعل من العالم قرية صغيرة نتيجة هيمنة الشركات المتعددة الجنسيات على اقتصاد السوق بعد تشكيلها لاتحادات دولية رأسمالية تتقاسم في إطاره العالم، وهذا ما ساعد على حدوث تغيرات إستراتيجية وسياسية، وأهمها الاقتصادية.

هذه التغيرات أثرت بصفة أساسية على تطور الدولة من كل جوانبها وحتى السيادة، كما ألزمتها إلى الانفتاح على السوق .

لفهم أكثر تداعيات هذا التحول، سنقوم بدراسة حركية العولمة وتأثيرها على تطور الدولة (المطلب الأول)، بعد ذلك نتطرق لتأثير العولمة على الجانب السيادي للدولة (المطلب الثاني)، وفي الأخير نتناول العولمة ومقاربة التحول إلى اقتصاد السوق (المطلب الثالث) .

المطلب الأول

حركية العولمة وتأثيرها على تطور الدولة

إن العولمة مصطلح ظهر مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية، وقد عرف بعدا جديدا مع بداية التسعينيات، حيث شاركت العولمة في تغيير الحدود الطبيعية والرمزية ومساحة نفوذ الدولة، التي أصبحت غير موجودة، وبالتالي باتت الدول تعبرها التدفقات من كل نوع، وهذا ما يجعلها عاجزة عن ممارسة وظيفتها الرقابية، وغير قادرة على التحكم في المتغيرات الأساسية التي تحكم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أن قدرتها على الضبط صارت مشكوكا فيها كذلك⁽¹⁾.

لقد أدت العولمة إلى تحرير الدولة من العديد من الأعباء، لاسيما الاقتصادية والاجتماعية منها، فتقلصت وظائفها وانحصرت في الوظائف التقليدية، كالدفاع والعدالة

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Post-moderne, L. G. D. J, Paris, 2003, P 28.

والتعليم، وتركت المهام الاقتصادية والتنموية للنواص، والشركات المتعددة الجنسيات، وهذا ما أدى بالعديد من الدول إلى إعادة النظر في قوانينها الوطنية وحتى المواثيق الدولية.

التي تلزمها بمجموعة من الواجبات والالتزامات تجاه المواطنين(1).

إن مصطلح العولمة عرف قفزة نوعية، حيث أصبح يترجم عن وجود حركية جديدة تفلت من رقابة الدول، ولكن تعنيها كلها، وهي تخص كل مستويات التنظيم، ولهذا تظهر الدول في صورة عالم بدون حدود، أي أصبحت في شكل مجتمع عالمي. على هذا الأساس يمكن القول أن العولمة تقوم بمزاوجة عدة تحولات كبرى حسب الكاتب(2):

✓ عولمة السوق التي أدت إلى ترجيح كفة التنافس بين الاقتصاد إلى التنافس بين المجتمعات.

✓ عولمة الاتصال التي أنشأت أشكالاً جديدة للاتصال الاجتماعي.

✓ العولمة السياسية التي تجسدت بإنشاء بعض طرق التنظيم السياسية .

إن العولمة لا تظهر فقط في شكل عولمة اقتصادية (LA Globalisation Economique) ، هي تؤدي إلى العالمية (L'universalisation) التي تساعد على انتشار القيم المشتركة، (les Valeurs Communs) ورغم أن المحرك الأساسي لهذا التحول هو من النوع الاقتصادي، إلا أن هذا التحول له آثار كبيرة على عدة مستويات، بسبب تكون رأسمال متعدد الجنسيات، والذي في حالات كثيرة تجد الدولة المركزية نفسها عاجزة عن منع هذا الرأسمال المتعدد من خرق حدودها، على هذا الأساس سنقوم بالتطرق لمراحل ظهور وتطور دور الدولة (الفرع الأول)، بعد ذلك نتعرض للدولة الجزائرية والعولمة من يؤثر ومن يتأثر (الفرع الثاني) .

(1) — غضبان مبروك : بين العولمة والسيادة، الملتقى الدولي حول " الجزائر والعولمة "، منشورات جامعة منتوري قسنطينة، 2001، ص 40.

(2) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'État Post-moderne , op. cit , P 29.

الفرع الأول مراحل ظهور وتطور دور الدولة

ظهرت الدولة في شكلها الحديث في أوروبا في القرن السادس عشر ، ونشأت معها الرأسمالية، وكان دورها في توجيه الاقتصاد واضحا، وتم في إطار هذا التوجه المناذاة بتقليص دور الدولة وحصره في الوظائف التقليدية⁽¹⁾.

وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية ظهرت ثلاث نماذج للدولة .

النموذج الأول : الذي أطلق عليه دولة الرفاه (L'Etat providence) وقد تم تسميتها بالدولة الكيترية نسبة إلى كيتر، الذي قام بتأسيسها " جون مينارد كيتر " وهو مع تدخل الدولة في بعض المجالات⁽²⁾.

النموذج الثاني : الدولة الاشتراكية، وكان مثلها البارز هو الاتحاد السوفياتي .

النموذج الثالث : الدولة في العالم الثالث التي تطمح إلى تحقيق تنميتها، ولهذا كان تدخل الدولة في المجال الاقتصادي واضحا وكبيرا .

مع بداية السبعينيات، صارت دولة الرفاه تواجه العديد من الأزمات، وفي هذا الإطار لم تستطع المدرسة الكيترية أن تجد الحل الناجع، مما جعل الليبراليون الجدد، يصرون على ضرورة تقليص دور الدولة على الصعيد الاقتصادي .

بأنهيار الاتحاد السوفياتي تأكد انتصار الاتجاه الليبرالي، وبدأت مرحلة جديدة لإعادة البناء والتحول إلى اقتصاد حرية السوق، ولعبت المنظمات والمؤسسات الدولية دورا هاما في الترويج للأنظمة الليبرالية الجديدة ولأفكارها ولأساليبها، من أجل فرض توجهاتها الجديدة في السياسات الاقتصادية والمالية تحت شعار "الإصلاح الاقتصادي والتنظيم الهيكلي"⁽³⁾.

ومع التقدم الحاصل في مجال التكنولوجيا والاتصالات، وتنامي دور الشركات متعددة الجنسيات، تزايد الحديث عن العولمة وعن تهميش الدولة وضرورة انسحابها،

(1) — خزار محمد : العولمة وتهميش دور الدولة، الملتقى الدولي حول : " الجزائر والعولمة "، منشورات جامعة منتوري قسنطينة، 2001، ص 177.

(2) — اقتصاد كيترية : AR. M. Wikipedia

(3) — خزار محمد : المرجع السابق ، ص 178.

من دائرة التدخل في الشأن الاقتصادي واقتصار دورها على الوظائف التقليدية فقط، وبالتالي نجد أن العولمة ترتبط ارتباطا وثيقا بالليبرالية الجديدة، التي تقدم نفسها على أنها البديل الأفضل لإدارة وتسيير العالم، خاصة بعد انهيار المعسكر الاشتراكي، وتدهور أوضاع الدول النامية، التي ألزمت على الاقتراض والاستدانة من بعض المؤسسات المالية(1).

مع هيمنة مناخ العولمة، بدأت مؤسسات العولمة الثلاث تعمل بوحى من الولايات المتحدة الأمريكية، وضمن توجيهات الليبرالية الجديدة، من أجل نشر الفكر الليبرالي الجديد، وفرض تطبيقاته على أرض الواقع من خلال ما يدعى ببرامج الإصلاح الهيكلي للاقتصاد.

تم إحداث مؤسسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بموجب اتفاقية "بريتون وودز" في منتصف الأربعينيات، في حين أحدثت منظمة التجارة العالمية على إثر اتفاقية الغات القديمة، وما يجمع بين هذه المؤسسات هو تبنيتها لأهداف الليبرالية الجديدة دون تحفظ، وفرضها لبرامجها على البلدان النامية، وكذلك على بلدان أوروبا الشرقية.

ومع توقيع اتفاقية ألغات سنة 1994، ثم استحداث منظمة التجارة العالمية منذ 01 جانفي 1995 التي تعاونت مع المؤسستين السابقتين لنشر سياساتها.

ترتكز السياسات الاقتصادية والمالية التي تروج لها الليبرالية الجديدة على(2):

– الحرية المطلقة لحركة انتقال السلع ورؤوس الأموال والأشخاص والأفكار والمعلومات غير المحدودة دون أية قيود .

– إزالة القيود المفروضة على القطاع المصرفي .

– إنهاء جميع أنواع التدخل الحكومي في الحياة الاقتصادية .

– خصخصة مشروعات الحكومة والقطاع العام .

– منح رأس المال الأجنبي جميع التسهيلات والمزايا .

– نزع مكتسبات العمال والطبقات الوسطى الاجتماعية .

(1) – سلاطينة بلقاسم : الجزائر وتحديات العولمة، الملتقى الدولي حول : "الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة منتوري، قسنطينة 2001 ، ص 310.

(2) – خزار محمد : المرجع السابق ، ص 182.

وعلى هذا الأساس فإن برنامج الليبرالية الجديدة، يهدف إلى توفير فرص للاستثمار واستيعاب الفائض من الأموال، وهذا ما يستوجب تعزيز التجارة وإضعاف الدولة وتمهيش دورها الاقتصادي. وهنا يظهر دور الشركات متعددة الجنسيات، التي ستحل تدريجياً محل الدولة.

إن هذه الشركات تقوم بدور أساسي وفاعل، في عملية العولمة من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر، وتفكيك العملية الإنتاجية، بالإضافة إلى قيامها بدور بارز في نشر نمط استهلاك محدد ومتماثل من خلال سيطرتها على الفروع الرئيسية للتوزيع والإعلان والاتصالات.

وبالتالي ورغم حصول البلدان النامية على استقلالها السياسي، إلا أنها وجدت نفسها في مواجهة أساليب جديدة من الاستغلال والهيمنة من جانب القوى الرأسمالية، بهدف تكريس الأوضاع غير المتكافئة، في إطار نظام دولي تسيطر عليه بعض التكتلات(1).

في ظل هذه الظروف بالذات حاولت الدولة أن تتأقلم مع الوضع الجديد، وبدأت تلعب دور الضابطة، ومن خلال هذه العملية تم السماح بإدماج الدولة ضمن مفهوم جديد لدور الدولة في الاقتصاد.

إن وظيفة الضبط قامت بتغطية مجموعة من الآليات، وهي أنظمة معقدة حاولت من خلالها الحفاظ على حالة مستقرة، من خلال الحفاظ على التوازنات الأساسية رغم الاضطرابات الخارجية التي تتعرض لها الدولة(2).

وفي هذه الحالة الدولة الضابطة تبقى حاضرة في الاقتصاد، ولكن باعتبارها كواضعة لاستراتيجية (Stratège) أكثر من اعتبارها كقائد.

إن إنشاء الدولة لاقتصاد متفتح سيحرمها من وسائل النشاط الكلاسيكي، كما أن المنطق التنافسي الذي يتحكم في عمل النشاطات الإنتاجية، سيؤدي إلى تفكيك (Demantelement) للقطاع العمومي، ومع ذلك فإن هذا المفهوم سيجعل من الدولة كمحرك للتنمية ويفوضها لتسيير القطاعات الرئيسية، أو لكل الاقتصاد، وهذا في حد

(1) — سلاطينة بلقاسم : المرجع السابق ، ص 313.

(2) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'État post-moderne , op. cit , P 59.

ذاته لا يعتبر كانسحاب، لأن الدولة تظهر كضابط مكلف بالحفاظ على التوازنات الكبرى، على اعتبار أنها تقوم بوضع قيود مختلفة(1).

إن التطورات التي يعرفها اقتصاد السوق تجعل من هذا التدخل ضروري، وأن التعقيد المتزايد للأنظمة الاقتصادية، وعودة التبادلات، بالإضافة إلى الضغوطات المتزايدة من السلطات الاقتصادية، كل هذا يفرض وضع لمؤسسات قادرة على وضع لقواعد اللعبة، وكذلك أن تفرض بعض التخصصات وأن تحمي بعض المصالح، وبهذا العمل تحتفظ الدولة بوظائفها الإضافية للسوق، وتقوم بالتالي بتصحيح عدم التوازن الإقليمي الناتج عن منطق السوق(2).

إن العولمة المفروضة من المؤسسات المالية قد أدت إلى تآكل قدرة الدولة الوطنية على إدارة اقتصادها، إلا أن العولمة في حد ذاتها لم تلغ وجود الدولة(3).

إن الدول لم تحتف، وإنما طرأ تغيير مهم على الوظائف الأساسية المنوطة بها، وخاصة في الاقتصاد من أجل تحقيق حرية التجارة، وحرية تنقل رؤوس الأموال .

إن تيار العولمة الجديد يتطلب دولة من نوع آخر في هذا العالم المختلف، فما هو الوضع في الجزائر ؟.

الضلع الثاني

الدولة الجزائرية والعولمة : من يؤثر ومن يتأثر

مما لا شك فيه، وأن الجزائر كانت واحدة من دول الجنوب، التي خضعت لتأثيرات العولمة بآلياتها وهيئاتها، كالبنك العالمي، وصندوق النقد الدولي، كما ارتبطت إندماج الجزائر ضمن النسق الرأسمالي وتشجيع الخصوصية، بعد أن تخلت عن النظام الاشتراكي، وقد جاء ذلك بسبب تراكم العديد من المشاكل أهمها : عدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي، وتدهور الوضع الاقتصادي، فضلا عن تعقد تحدياتها الداخلية والخارجية(4).

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'État post-moderne , op. cit , P 55.

(2) — Ibid , P 55.

(3) — خزار محمد : المرجع السابق ، ص 185.

(4) — سلاطينة بلقاسم : المرجع السابق ، ص ص 314 - 315.

إن الإجراءات المقترحة أو المفروضة من طرف صندوق النقد الدولي، والمؤسسات الدولية الأخرى، قد ساهمت في تدعيم ميكانزمات سلطة السوق على حساب الدولة. والجزائر وهي مقبلة مرغمة على الاندماج في الاقتصاد الدولي، تجد نفسها غير قادرة على حسم توجهاتها السياسية والاقتصادية، التي تتأرجح بين الانفتاح الكامل في المجال الاقتصادي والخطاب الاجتماعي، الذي يهدف إلى المحافظة على مكتسبات العهد الاشتراكي، ومع ذلك بدأ تأثير العولمة يظهر بقوة على الجهاز التنفيذي، خاصة وأن على رأس هذا الجهاز من أشرف على المفاوضات مع صندوق النقد الدولي لإعادة جدولة ديون الجزائر الخارجية(1).

لقد تم تطبيق برامج التسوية الهيكلية مع البنك العالمي، رغم معارضة الطبقة العاملة في الجزائر، ويعود ذلك بسبب فشل الجزائر في المفاوضات التي أجرتها، سيما بعد النتائج السلبية التي فرضت عليها، على اعتبار أنها أدت في النهاية إلى إضعاف الآلية الإنتاجية، كما أثرت سلبا على القدرة الشرائية للمواطن، وكان هذا بدعوى تحقيق التوازنات الكبرى، الأمر الذي أدى إلى عدم الاهتمام بالاستثمار نتيجة سياسة التقشف التي طبقت في تلك الفترة.

إن تكيف المؤسسات الجزائرية مع العولمة، وانتقال الاقتصاد الجزائري من النموذج الموجه إلى اقتصاد السوق، يستدعي إعطاء الأولوية لتكوين خبراء في هذا المجال، بالإضافة إلى تطوير الاستثمار في البنية التحتية، لأنه من غير الممكن تحقيق الاندماج في الاقتصاد العالمي دون إمتلاك بنية تحتية صلبة وعصرية، ناهيك عن القضاء على كل العوائق البيروقراطية، وكذلك العمل على حل الصعوبات التي يمكن أن تصادف المستثمرين الأجانب، ويتعلق الأمر بتبسيط النظام البنكي والمصرفي، ومشكل العقار، ووضع القوانين الضرورية لخلق مناخ ملائم من كل الجوانب عن طريق تطوير أساليب العمل(2).

رغم ما عرفته الدولة الجزائرية من تحولات عميقة بسبب اضطرابات 1988، وأحداث جوان 1991 بعد توقيف المسار الانتخابي، عمليات الخصخصة، وتسريح آلاف

(1) — توهايم إبراهيم : العولمة : الواقع، الخرافة والتحديات، الملتقى الدولي حول "الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة منتوري قسنطينة، ص 88.

(2) — المرجع السابق ، ص 89.

العمال من القطاع الاقتصادي العمومي، إلا أنها لم تختف، بل ظلت صامدة، لكن بحكم إكراهات العولمة طرأ تغيير مهم على الوظائف الأساسية المتعلقة بها، وهي اليوم تدعو إلى حرية التجارة، وحرية تنقل رؤوس الأموال، مع ازدياد تيار العولمة، كان على الدولة الجزائرية أن تنسحب شيئاً فشيئاً من بعض المجالات تحقيقاً لصالح تلك الشركات، كما أصبح دعم السلع والخدمات من الأمور المتعارضة مع عملية التنمية⁽¹⁾.

وبإنشاء العديد من سلطات الضبط الاقتصادي، تحاول الجزائر اليوم، أن تضبط وتراقب سوقها المفتوح على العالم، بوضع القواعد والقوانين التي تتواءم مع التطورات والتحولات، التي يعرفها العالم وتفرضها العولمة، فما هو تأثير هذه العولمة على الجانب السيادي للدولة؟.

المطلب الثاني

تأثير العولمة على الجانب السيادي للدولة

لقد أدت ظاهرة العولمة إلى ظهور أطراف فاعلة في المجتمع الدولي بجانب الدول، هي الشركات المتعددة الجنسيات أو الشركات العالمية، التي أصبحت تعرف باسم الشركات فوق قومية، وأصبحت تتجاوز حدود الدول بدون قيود، بل وأضحت تقوم بنشاطات سياسية بجانب نشاطاتها الأصلية، وهي النشاطات الاقتصادية.

يعتقد الكثير من المؤلفين أن الشركات العالمية، تمثل قلب العولمة الاقتصادية، أو المثال الحي لرأس المال العالمي، وتعتبر هذه المؤسسات وراء التحولات الكبيرة في النشاط الاقتصادي العالمي لأسباب كثيرة⁽²⁾ :

✓ تحكمتها في النشاط الاقتصادي في أكثر من دولة، حيث نجد أن مبيعاتها تغزو السوق العالمي.

✓ مرونتها الجغرافية بسبب انتشارها الواسع في الكثير من الدول .

كما أن التزايد الكبير للشركات العالمية، جعل البعض يؤكد بأن سيادة الدولة أصبحت في حكم الانتهاء، وخاصة سيادتها الاقتصادية، وقد جاء ذلك نتيجة تخطي

(1) – بوخريسة بوبكر : الجزائر والعولمة، ظاهرة المبادرة والخضوع، الملتقى الدولي حول "الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة منتوري، قسنطينة 2001، ص ص 302 – 303.

(2) – غضبان مبروك : المرجع السابق، ص 53.

الحواجز الجمركية، إما بالاستثمار المباشر داخل الدولة المطلوب غزوها، أو عن طريق إجراء اتفاقيات من نوع الغات.

إن هذه التطورات أدت إلى التأثير على بعض المفاهيم ، منها اهتزاز مقولة الدولة الأمة (الفرع الأول) ، ومع ذلك هناك من يرى ويقر بإمكانية التعايش بين العولمة والدولة الوطنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

اهتزاز مقولة الدولة - الأمة

إن النظام الدولي الذي كان قائما على تقديس الدولة - الأمة طبقا لمذهب المدرسة الواقعية قد ولى، وعرف النظام الدولي المعاصر، الذي كان يضم دولا تحولا جذريا، بحيث أصبح يتكون من عالم متعدد المراكز، فقد توقفت الدولة - الأمة على أن تكون قوة التغيير الرئيسية والوحيدة، بل هناك قوى أخرى تشاركها في هذه المهمة، مثل المنظمات الدولية والشركات العالمية والبنوك المتعددة الجنسيات، التي تنشط وتخطط لما هو أكثر تقدما من المفاهيم السياسية للدولة - الأمة، وهو الأمر الذي أدى إلى حدوث تراجع في مكانة الدولة - الأمة (1).

تمارس العولمة بالتالي تأثير هدام على سيادة الدولة، باعتبارها تقلص من هامش حرية الدول، وهذا من خلال جعلها تنحني، من جراء إجبارها لنظام متعدد الجنسيات (Transnationale) الذي يتعدها والذي يسجل ضمنه نشاطها من بعد ذلك، هي تساعد على صعود وظهور سلطة خاصة بفاعلين جدد، الذين قاموا بكسر الاحتكار التقليدي الذي كان بحوزة الدولة في إطار العلاقات الدولية. وفي الأخير هي تدفعهم إلى إنشاء كيانات أكثر اتساعا بعد القيام بتدمير الإطار الضيق للدولة - الأمة (2).

هذا ما يؤدي إلى القول، وأنه عندما يفرض منطق ما بعد الحداثة، تصبح الدولة لا تمتلك تلك السلطة العليا، التي لا تقسم، وفي ظل هذا الوضع الجديد، تصبح الإنسانية أكثر وحدة وأكثر تفتتا في نفس الوقت، ولكن هذا التناقض الذي يشكل الحركة الدافعة

(1) - غضبان مبروك : المرجع السابق ، ص 58.

(2) - CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat post-moderne , op. cit , P 32.

والرئيسية للتغيير المعاصر ستجعل من الإنسانية أكثر اندماجا وتقاربا حتى مع ازدياد الاختلافات في ظروف كل مجتمع على حدة.

ومع تراجع دور الدولة من الناحية السيادية، تصبح الدول الضعيفة تابعة للدول القوية، ومع ذلك هناك من يرى إمكانية التعايش بين العولمة والدولة .

الضلع الثاني

إمكانية التعايش بين العولمة والدولة الوطنية

رغم ما تطمح إليه العولمة من الإطاحة بمفهوم الدولة الأمة، وتشجيع الشركات العالمية على التوسع والتمدد، هناك من يؤكد أن هذا لا يتعارض مع بقاء الدولة وبقاء سيادتها، ولكن في نطاق ضيق مما هي عليه، وبالتالي العالم لا يزال منظما في دول ذات سيادة وأن الدولة الوطنية لا تزال تمثل الوحدة الأساسية، خصوصا في دول العالم الثالث ، ومع أن هناك من يرى وأن العولمة تتنافى قولا وعملا مع فكرة السيادة الكلاسيكية المطلقة للدولة، ولكن يمكن أن تتعايش مع المفهوم المرن للسيادة النسبية، أي المفهوم الحديث للسيادة(1).

هذا ما يدعو إلى القول، وأن العولمة لا يترتب عنها تآكل سلطة الدولة، بل يترتب عنها بالأحرى تغيير إستراتيجيتها وإعادة توجيه طاقاتها.

ورغم أن الآراء تختلف وتباين، إلا أن هناك مؤشرات عديدة تدل على أن العولمة قد أثرت بشكل كبير على توازن القوى، وأن هناك هيمنة أمريكية واضحة في تسيير العالم، وأهم هذه المؤشرات(2):

✓ التغيير العميق في مهام المؤسسات الدولية، وكيفية تعاملها مع الدول، خاصة صندوق النقد الدولي، الذي بات يفرض شروطا مجحفة على الدول المدينة، كما أصبح يتدخل في رسم التوجهات الكبرى في دول العالم الثالث، وذلك على حساب وظيفته الأصلية المتمثلة في تسهيل التوسع والنمو المتوازن في التجارة الدولية.

(1) — غضبان مبروك : المرجع السابق ، ص 65.

(2) — المرجع السابق ، ص ص 67 - 68.

- ✓ إعادة النظر في وظائف الدولة أو التراجع أمام الشركات العالمية، مما يجعلها تتخلى عن مكانتها لصالح تلك الشركات.
- ✓ إعادة النظر في طبيعة النظم السياسية، والعمل على التخلي عن النظم الشمولية والسلطوية مقابل تشجيع النظم الديمقراطية المفتوحة .
- ✓ قبول الدول من تلقاء نفسها التنازل عن بعض مظاهر سيادتها بالالتزام بالتعهدات الدولية وبأسس اللعبة الدولية.
- ✓ اختراق حدود السلطة السياسية عن طريق استبدال وخلع رؤساء بعض الدول، مثلما حدث في ليبيا والعراق، وهذا من أجل الاستيلاء على ثرواتها (البتروولية).
- ✓ فرض سياسات الخصوصية والتصحيح الهيكلي ولو على حساب الجوانب الاجتماعية.
- ✓ الاختراق الإعلامي الذي تسيطر عليه شركات معينة، والذي أصبح غير قابل لأية مقاومة، خاصة من القنوات الفضائية والانترنت .

وفي الأخير يمكن القول مع كل ما يحدث، تبقى الدولة محتفظة بالعديد من الوظائف الإدارية والوظائف الأخرى، وإذا أدى هذا الوضع الجديد إلى تقليص في سيادة بعض الدول، فإن هذا لا يصدّق إلا على الدول الضعيفة، لأن الدول القوية قد زادت قوتها وتوسعت قدراتها وتمددت سيادتها بقدر ما اكتسبت من قوة وقدرات، ويرجع ذلك لشركاتها التي احتكرت السوق بصفة مطلقة، كما يمكن القول وأن الشركات متعددة الجنسيات تحولت في ظل العولمة إلى دول حقيقية تقوم بتفكيك الدول وإعادة بنائها من جديد، كما تجعلها تتنازل في كثير من الأحيان عن حقوقها وحدودها الجغرافية ، بالإضافة إلى إضعاف سيادة الدول، هي تعمل على تهديم أي تقدم نحو الديمقراطية في الدول النامية.

إذا كان تأثير العولمة على الجانب السيادي خطير فهل الأمر سيان بالنسبة للاقتصاد سيما بعدما أجبرت أغلب الدول على التحول إلى اقتصاد السوق ؟ .

المطلب الثالث

العولمة ومقاربة التحول إلى اقتصاد السوق

أصبح السوق في الآونة الأخيرة هو المنظم لنوع جديد من الحياة الاقتصادية والاجتماعية، كما أن توسع النشاط الصناعي قد أثبت أنه المنظومة الرأسمالية التي ترعى السوق وتنمو بين أحضانه(1)، ولكن هذا السوق مافتى أن تطور، وسيطرت عليه بعض الشركات العالمية، التي اتجهت نحو التكتل الاقتصادي للاستفادة من التطورات التقنية الهائلة، وهو ما ساعد على تكريس العولمة الاقتصادية، بعد توسع القوى الرأسمالية العالمية بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية .

مع هيمنة مناخ العولمة، بدأت المنظمات والمؤسسات الدولية تعمل بوحى من الولايات المتحدة الأمريكية، وضمن توجيهات الليبرالية الجديدة إلى نشر الفكر الليبرالي وفرض تطبيقاته على أرض الواقع، من خلال ما يدعى ببرامج الإصلاح الهيكلي للاقتصاد في إطار ما يعرف بالخصوصية، التي فرضت على البلدان النامية تحت شعار حرية الأسواق، وحتمية العولمة، وبالتالي تميز النظام الاقتصادي العالمي بارتكازه على ثلاث مؤسسات رئيسية وهي : منظمة التجارة العالمية، البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي(2).

تسيطر على هذه المؤسسات مجموعة الدول السبع الكبرى، وبعدها كانت مهمة هذه المؤسسات، هو تنظيم العلاقات النقدية والمالية الدولية، تحولت إلى شرطي مالي على البلدان النامية من خلال فرض سياسات التصحيح الاقتصادي، وهي برامج تطبق على البلدان غير القادرة على تسديد ديونها(3).

تهدف برامج الإصلاح إلى تحرير الأسواق الداخلية، وتقليص دور الدولة في الحياة الاقتصادية، عن طريق فرض الخصوصية والحد من النفقات العامة، وهو الوضع الذي عانت منه الجزائر، حيث ألزمت على خصوصية قطاعها العمومي، والتخلي عن النظام

(1) — عبدالله عثمان عبدالله : إيديولوجية العولمة من عولمة السوق إلى تسويق العولمة، دار الكتاب الجديد المتحدة، الطبعة الأولى، 2003 ، ص 27.

(2) — بوعشة مبارك : العولمة مقارنة اقتصادية، الملتقى الدولي حول "الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة منتوري قسنطينة، 2001 ص 164.

(3) — المرجع السابق ، ص ص 165 - 166.

الاشتراكي، ولهذا سنتطرق للخصوصية كآلية للتحويل إلى اقتصاد السوق (الفرع الأول)، نتعرض بعد ذلك لإزالة التنظيم كوسيلة تساعد على تحرير النشاط الاقتصادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الخصوصية كآلية للتحويل إلى اقتصاد السوق

يستخدم الباحثون مصطلحات عديدة للدلالة على عملية التحويل إلى القطاع الخاص، كالخصخصة والخصوصية، وعلى أية حال فقد تم تعريف هذا المفهوم، بأنه التحويل إلى القطاع الخاص، الذي يؤدي إلى تقليص لدور الدولة في الاقتصاد أو الانسحاب منه، من الواضح أن هذا التعريف يركز على حقيقة أن التحويل إلى القطاع الخاص هو وسيلة لدعم القطاع الخاص وتقليص القطاع الاشتراكي العام(1).

إذن تعتبر الخصخصة كمحرك لسياسة جديدة، تهدف إلى تحرير المبادرة، وتعمل على انسحاب الدولة(2). كما يمكن اعتبار الخصخصة كذلك أنها وسيلة أو أداة لسياسة المنافسة، ويمكن أن تصحب بإجراءات أخرى تحسن من تنظيم السوق(3).

ولأن الأنظمة الاقتصادية لبعض الدول، تقوم على تركيز نشاطها الاقتصادي في يد الدولة، والذي قد لا ينجح في بعض الأحيان، هذا ما يحتم عليها الاستعانة بالخصوصية كمنهاج لانسحابها من المجال الاقتصادي، من أجل تحسين نظامها الاقتصادي والمالي، بما يتلاءم والظروف الاقتصادية وحركة المنافسة بعيدا عن بيروقراطية الإدارة، ومصاريف القطاع العام الباهضة(4).

(1) — مهند إبراهيم علي فندي الجيوري : النظام القانوني للتحويل إلى القطاع الخاص " الخصخصة "، دراسة مقارنة ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الأردن ، الطبعة الأولى، 2008 ، ص 20.

(2) — BENBAYER (HABIB) et CHAURHURI (BASUDEB : La Redefinition de L'interventionnisme etatique , in le Changement dans l'administration, Actes des Colloque international, IDARA , N° 25 – 2013 , P 280.

(3) — Ibid , P 283 .

(4) — أحمد محمد محرز : النظام القانوني للخصوصية، تحول شركات القطاع العام إلى شركات القطاع الخاص، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2003 ، ص 6.

في كثير من الأحيان، تلجأ الدول إلى خصخصة اقتصادها ظناً منها أن انتهاج القطاع الخاص هو الأسلوب الأنجع، الذي يتلاءم مع آلية اقتصاد السوق، من أجل استثمار لمواردها بشكل أفضل.

لقد ظهر هذا الاتجاه مع تزايد الخلل في النظام الاقتصادي، السياسي والعالمي، وتعرضه لركود وتضخم مستمرين، وإلى اضطراب في النظم النقدية، الأمر الذي يؤدي إلى تفاقم المديونية، لدى الدول، وهذه الأوضاع المزرية هي التي زادت من مطالب شعوب الدول لانتهاج هذا الأسلوب، سيما تلك التي كانت تنتهج النظم الاشتراكية⁽¹⁾، وهو ما ألزم العديد منها على ضرورة تطبيق إصلاحات اقتصادية مبنية على اقتصاد السوق، وفقاً لوصفات صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، التي تلزم الدول الراغبة في الحصول على قروض مالية وتسهيلات بشأن جدولة ديونها إلى الالتزام بمجموعة من الإجراءات أهمها :

• تحرير الاقتصاد وتقليص دور الدولة في العمليات الاقتصادية، تخفيض الدعم المقدم إلى السلع الأساسية، ونقل ملكية المشاريع والقطاعات التي تملكها الدولة إلى القطاع الخاص⁽²⁾.

غير أن تطبيق الخصخصة يجب أن يتم وفقاً للشروط والأوضاع القانونية والتي تتحدد في العناصر التالية⁽³⁾:

✓ أن تكون هناك قوانين تسمح بتبني مثل هذه السياسة الاقتصادية وتبين كذلك أساليب هذا التحول وآثاره.

✓ أن ينصب التحول إلى القطاع الخاص على النشاطات الاقتصادية للدولة.

للقوف أكثر على خبايا هذا الموضوع، سنتطرق إلى مزايا وعيوب انتهاج الدولة للخصخصة (الفقرة الأولى)، بعد ذلك نتعرض للظروف المساعدة على انتهاج الخصخصة في الجزائر (الفقرة الثانية) ، وفي الأخير نتناول المبادئ الضرورية لخصخصة الاقتصاد في الجزائر (الفقرة الثالثة).

(1) — عبدالحال الحتاتنة : التنمية العربية في ظل العولمة، المتقى الدولي حول "الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة منتوري قسنطينة، 2001، ص 238.

(2) — المرجع السابق، ص 241.

(3) — مهند إبراهيم علي فندي الجبوري : المرجع السابق، ص 22.

الفقرة الأولى

مزايا وعيوب انتهاج الدولة للخصوصية

إن تطبيق الدولة للخصوصية كثيرا ما ينتج عنه مزايا [أولا] وعيوب [ثانيا] .

أولا : المزايا

قد تضطر الدولة في حالات كثيرة إلى انتهاج الخصوصية نظرا للمزايا التي تتميز بها وأهمها :

- ✓ رغبة الدولة في التركيز على وظائفها الأساسية، التي لا يمكن أن توكل إلى القطاع الخاص، وأداء هذه الوظائف بفاعلية، وكفاءة أكبر، وذلك نتيجة انسحابها من بعض الأنشطة الاقتصادية وتحويلها إلى القطاع الخاص.
- ✓ تقليل الأعباء الملقاة على عاتق الميزانية العامة، التي لا يمكن التخلص منها، إلا من خلال تخلي الدولة عن بعض الأنشطة العامة وجعل القطاع الخاص يقوم بها، سيما تلك التي تعمل بخسارة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تخفيض عجز الميزانية، فضلا عن العائدات التي يمكن أن تحصل عليها الدولة بعد بيع هذه المؤسسات.

ثانيا : العيوب

إن السلبيات التي تتعلق بالخصوصية تتحدد فيما يلي :

تعتبر الخصوصية كعامل من العوامل المقوية للعوامة، وفي نفس الوقت كمظهر من مظاهر اختراق السيادة، فتحرير الاقتصاد وفتح المجال أمام القطاع الخاص يؤدي إلى السيطرة الأجنبية على المشروعات العامة، لأن الخصوصية تعني كذلك فسح المجال أمام الشركات العالمية، التي تمتلك الأموال والوسائل التكنولوجية العالية، فمن خلال خدمات هذه الشركات تستطيع هذه الشركات اختراق الحدود السيادية، وهو اختراق مرن وخفي، بحيث لا يستطيع لمسه إلا المسؤولون في السلطة الذين يمتلكون سلطة اتخاذ القرار(1).

(1) — غضبان مبروك : المرجع السابق ، ص 57.

إن الدافع وراء تطبيق الخوصصة، قد لا يكون دافعا ذاتيا بسبب الحاجة إليه، وإنما بسبب هيمنة المؤسسات التمويلية، كمؤسسة صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي للأعمال والتنمية، إذ تفرض هاتان المؤسساتان شروطا ضمن برامج التكيف والتصحيح الهيكلي التي يدعمانها، وهذه الشروط تتعلق بتحسين مناخ الاستثمارات العامة، وتحسين أداء المشروعات وتقليص دور الدولة من خلال تخفيض حجم القطاع العام بعد انتهاج الخوصصة مباشرة(1).

والحقيقة أن تحقيق المزايا المرجوة من الخوصصة وتجنب السلبيات التي قد تنجم عنها، يرتبط إلى حد كبير بالهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه من وراء تطبيق سياسة التحول إلى القطاع الخاص، إذ يجب أن يكون الهدف من هذه السياسة الاقتصادية هو تشجيع القطاع الخاص، ودعمه وتنسيق التعاون بينه وبين القطاع العمومي.

الفقرة الثانية

الظروف المساعدة على انتهاج الخوصصة في الجزائر

قامت الجزائر بعد الانهيار الكبير لأسعار البترول سنة 1986 بإدخال إصلاحات اقتصادية، فرضتها عليها المؤسسات الدولية المالية، وبالفعل فإن الجزائر وجدت نفسها ملزمة لانتهاج الخوصصة كحتمية اقتصادية، لمواجهة الوضع الكارثي، الذي أصاب الاقتصاد الوطني، والالتزام بما تم الاتفاق عليه، مع الجهات المالية الدولية، التي فرضت عليها الانسحاب التدريجي من الحقل الاقتصادي، والتخلي عن الاحتكار وفتح باب المنافسة الاقتصادية للقطاع الخاص.

لقد بدأت الجزائر إصلاحاتها سنة 1988، ونفذت في ثلاث مراحل أساسية :

- 1 – إصلاحات 1988 التي منحت المؤسسة العمومية استقلالية أكبر في التسيير.
- 2 – إصلاحات 1991، التي تم بموجبها إصدار قانون جديد للاستثمار .
- 3 – إصلاحات 1994، عندما تبنت الجزائر لقرار إعادة جدولة ديونها، وبسبب ذلك تم فرض عليها إصلاحات ضمن اتفاقين مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، تضمن الاتفاق الأول الجوانب المالية، مثل تقليل نسبة العجز في الموازنة العامة

(1) – مهند إبراهيم علي فندي الجبوري : المرجع السابق ، ص 28.

وتخفيض الدعم عن بعض السلع، ورفع أسعار منتجات القطاع العام، بالإضافة إلى زيادة في الرسوم المفروضة على الخدمات العامة .

أما الاتفاق الثاني فيرتكز على تنفيذ مشروع تعديل هيكل لفترة ثلاثة سنوات من 1996 إلى 1998، ويهدف إلى تعديل الهيكل التنظيمي للقطاع العام وخصصته مع تشجيع الاستثمار الأجنبي .

وبالتالي يمكن إرجاع أسباب لجوء الجزائر إلى الخصخصة، هي الأزمات المالية التي واجهت الجزائر، والتي كشفت عن مواطن الضعف والوهن في أوصال اقتصادها، ولذلك فإن اتخاذ قرار الالتجاء إلى الخصخصة يعتبر نتيجة حتمية لتناقص إمكانياتها المالية، بالإضافة إلى حالة الانسداد الاقتصادي، الذي أصاب القطاع العمومي بشكل عام. ناهيك عن قناعة العديد من المسؤولين السياسيين بأن الخصخصة أصبحت ظاهرة عالمية، وبالتالي هي لم تعد حكرا على منطقة معينة أو نظام اقتصادي معين، بل أضحت أساس أي إصلاح اقتصادي⁽¹⁾. كما تفرض المهمة الإستراتيجية لمسار الخصخصة التكيف مع المعايير التي باتت تحكم حرية التجارة والاقتصاد بطرق شفافة على ضوء عولمة الاقتصاد وعلى تزايد المنافسة.

الفقرة الثالثة

المبادئ الضرورية لخصخصة الاقتصاد في الجزائر

يتطلب انتهاج الخصخصة في ظل اقتصاد السوق، أن تنسحب الدولة من المجال الاقتصادي من خلال تكريس مجموعة من المبادئ الليبرالية وأهمها :

أولا : تحرير التجارة والصناعة

تم تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة ضمن المادة 37 من دستور 1996، وقد جاء ذلك نتيجة التحولات الجذرية، التي أحدثتها ظاهرة العولمة، والتي تمثلت بالأساس في فتح المجال أمام المبادرة الخاصة.

(1) — شام عبد الوهاب : دراسة حول الخصخصة والتحويلات الهيكلية للاقتصاد الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، عدد 8 ، سنة 1997 ، ص 19.

فنص المادة 37 من الدستور ما هو إلا تأكيد على تبني الجزائر لاقتصاد السوق، وتأكيد على اتجاه المشرع نحو تكريس النصوص القانونية ذات الطابع الليبرالي، والاعتراف بحرية المنافسة، لأن المنافسة الحرة مسألة ملازمة لحرية التجارة والصناعة فلا يمكن تحقيق حرية النشاط التجاري والصناعي في بيئة لايسودها التنافس .
تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد اعترف بمبدأ حرية المنافسة، ثم كرس بعد ذلك مبدأ حرية التجارة والصناعة.

بواسطة هذا النص يكون الدستور قد أضفى حماية كافية لمبدأ حرية التجارة والصناعة، ضد كل ما يمكن أن يقع من صور التعدي عليه، سواء كانت صادرة من الدولة أو من الخواص، كما استبعد المشرع كل العوائق التي يمكن أن يمنع تكريس هذا المبدأ(1).

بعد تبني الجزائر لمبدأ حرية التجارة والصناعة تكون الجزائر قد إتجهت نحو النظام الليبرالي، الذي ينحصر فيه دور الدولة فقط على تنظيم الحدود التي تمارس فيه النشاط الاقتصادي(2).

إن تطبيق مبدأ حرية التجارة والصناعة بالمفهوم الكلاسيكي الحر يمكن أن يؤدي إلى نتيجتين :

تحدد النتيجة الأولى لمبدأ حرية التجارة والصناعة في الحرية المطلقة عند ممارسة مختلف النشاطات والمهن التي تخصص للأشخاص الخاصة دون الأشخاص العامة، فالإدارة لايمكن لها التدخل إلا في الوظائف التي لا يستطيع الأفراد القيام بها، لكن يمكن للأشخاص العامة أن تقوم بأي نشاط تجاري عندما يسمح بذلك صراحة نص تشريعي، قصد تحقيق منفعة عامة.

(1) — كسالي سامية : مبدأ حرية التجارة والصناعة أساس قانوني للمنافسة الحرة، مداخلة في الملتقى الوطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري يومي 03 و 04/04/2013 ، جامعة باجي مختار ، عنابة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.

(2) — أولد رابح صافية : مبدأ حرية التجارة والصناعة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2 ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2006 ، ص 58.

أما النتيجة الثانية للمبدأ، فتعني أن الدولة تتدخل في الاقتصاد كموجه ومنسق للنشاط الاقتصادي لتحقيق المنفعة العامة، والاستجابة لحاجيات المجتمع، وبالتالي عند تطبيق مبدأ حرية التجارة والصناعة يعد تدخل الدولة أمر استثنائي.

يتطلب تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة منح القطاع الخاص حرية أكثر في ممارسة النشاط الاقتصادي، وقد تجلّى ذلك من خلال إصدار المشرع لترسانة من النصوص القانونية تركز بعض المبادئ الأساسية من بينها :

- ✓ تكريس مبدأ حرية المنافسة .
- ✓ تكريس مبدأ حرية الاستثمار(1).
- ✓ تكريس مبدأ حرية تحويل رؤوس الأموال من وإلى الخارج(2).
- ✓ تكريس مبدأ حرية ممارسة نشاط التأمين(3) .
- ✓ تكريس مبدأ حرية الاستيراد والتصدير(4).

غير أن المادة 37 من الدستور وضعت قيوداً على مبدأ حرية التجارة والصناعة، وهو أن تمارس هذه الحرية في نطاق القانون، ويعني ذلك تدخل السلطات العامة في تنظيم ممارسة المهن والأنشطة، وقد يؤدي ذلك إلى التقليل من شأن مبدأ الحرية أو حتى المساس به.

فهناك بعض الأنشطة المخصصة فقط للدولة، منها نشاطات تصنيع السلاح والذخيرة التي تحتكرها وزارة الدفاع الوطني طبقاً للأمر رقم 06/97 المؤرخ في 21 جانفي 1997 المتعلق بالعتاد الحربي والأسلحة والذخيرة(5).

(1) — المادة الرابعة من الأمر رقم 03/01 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية، عدد 47، الصادرة في 22/07/2001.

(2) — الأمر رقم 01/03 المؤرخ في 16/02/2003، يعدل ويتمم الأمر رقم 22/96 المؤرخ في 09/07/1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.

(3) — المادة 278 من القانون رقم 07/95، المؤرخ في 25/01/1995، الجريدة الرسمية عدد 13، المؤرخة في 08/03/1995، المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04/06 المؤرخ في 20/02/2006، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 22/03/2006.

(4) — الأمر رقم 04/03 المؤرخ في 19/01/2003 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على استيراد البضائع وتصديرها، الجريدة الرسمية، عدد 43 المؤرخ في 20/07/2003 .

(5) — الأمر رقم 06/97 المؤرخ في 21/01/1997، المتعلق بالعتاد الحربي والأسلحة والذخيرة، الجريدة الرسمية، عدد 6 الصادرة في 22/01/1997 .

هناك بعض النشاطات المقننة، وهي النشاطات التي تتدخل الدولة فيها لمنح ترخيص مسبق لمن يريد ممارستها، والهدف من ذلك حماية الصحة والبيئة والأمن العام.

إن تكريس المشرع لمبدأ حرية التجارة والصناعة في دستور 1996، ومختلف النصوص القانونية، التي تلت صدوره لبيان واضح في توجه الجزائر إلى تطبيق نظام اقتصاد السوق الذي فرضته العولمة مساهمة للتطورات الاقتصادية العالمية، ورغبة الجزائر في توفير المناخ الملائم للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، الذي ما زال لحد الآن لم يحسم بسبب الشروط التعجيزية، التي وضعتها هذه المنظمة، والتي في بعض الأحيان تتناقض مع التقاليد الجزائرية باعتبارها دولة مسلمة.

غير أنه وعند تعديل دستور سنة 2016 تم إلغاء المادة 37 وعوضت بمادة جديدة وهي المادة 43⁽¹⁾، التي تغير مضمونها ليصبح كالتالي : " حرية الاستثمار والتجارة معترف بها وتتمارس في إطار القانون، حيث لم يعد يتعلق الأمر بمجرد حرية التجارة والصناعة، وإنما بالاستثمار، لقد قام المشرع الدستوري بتعويض كلمة الصناعة والاستثمار، على اعتبار أن مصطلح استثمار أكثر شمولية، فبالاستثمار تزدهر كل القطاعات " بدون استثناء وهو ما سنراه لاحقا.

ثانياً : خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية

جاءت هذه العملية كنتيجة حتمية بعد الانتقال من النظام الاشتراكي المسير إداريا في إطار التخطيط المركزي، إلى نظام اقتصاد السوق.

ظهرت فكرة الخصوصية لأول مرة في قانون المالية التكميلي لسنة 1994، الذي نص على إمكانية فتح رأسمال المؤسسة للمساهمين الخواص، بالإضافة إلى إمكانية التنازل عن أصول المؤسسات لفائدة الخواص. مع العلم أن خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية لم يكن واردا في القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، فالتنازل عن أسهم المؤسسة أو أصولها لا يكون خارج القطاع العام، بمعنى أن التنازل يكون من مؤسسة عمومية اقتصادية إلى مؤسسة عمومية أخرى، لذلك لا يمكن فتح الرأسمال إلى الخواص سواء كانوا وطنيين أو أجنب، وبالتالي كان الهدف الأساسي من استقلالية المؤسسات

(1) - قانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري.

وفقا لأحكام هذا القانون هو إيجاد سبل لجذب المشاركة في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية.

عندما جاء دستور 1996، فإنه أكد على اختصاص السلطة التشريعية في وضع القواعد الخاصة لنقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وهذا طبقا للمادة 122 من نفس الدستور.

بعد ذلك انطلقت عملية الخوصصة، سيما بعد المصادقة على برنامج الخوصصة في سنة 1995، لكن عمليا لم ينفذ البرنامج بسبب تضارب الاختصاص بين عدة جهات تتدخل في العملية، إلى حين وضع قانون رقم 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية وسيرها وخوصصتها⁽¹⁾. الذي عرف عملية الخوصصة في المادة 13 منه التي نصت على أنها : كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية، وتشمل هذه الملكية : - كل رأسمال المؤسسات، أو جزء منه تحوزه الدولة مباشرة أو غير مباشرة و/ أو الأشخاص المعنويون الخاضعون للقطاع العام، وذلك عن طريق التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في الرأسمال، وبذلك تدخل في عملية الخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة لمجموع قطاعات النشاط الاقتصادي.

ثم أن نفس الأمر جاء بمبدأ جديد ينص على أن كل المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للخوصصة⁽²⁾، عكس ما كان عليه الحال قبل ذلك، حيث كانت الخوصصة لا تخص إلا المؤسسات، التي تنشط في القطاعات الاقتصادية التنافسية وعلى الرغم من ذلك، نجد أن المادة 06 منه قد استثنت المؤسسات العمومية التي يكتسي نشاطها طابعا إستراتيجيا على ضوء برنامج الحكومة، وتخضع لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها⁽³⁾.

(1) — الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة بتاريخ 22/08/2001.

(2) — أنظر المادة 15 من الأمر رقم 04/01 .

(3) — تتمثل هذه المؤسسات خاصة في : شركة الكهرباء والغاز، شركة سوناطراك، السكك الحديدية، القطاع المصرفي والمالي ، مؤسسات البريد والمواصلات.

من أجل الإشراف على عملية الخوصصة أنشئ مجلس مساهمات الدولة يترأسه رئيس الحكومة، وهو يمثل هيئة حكومية أسست بموجب المادة 08 من الأمر 04/01، الذي يكلف بتحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخوصصة، ويحدد السياسات، وبرامج خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية ويوافق عليها.

ورغم العراقيل التي واجهت هذه العملية، بسبب عدم وضوح الأهداف المنتظرة منها، وتخوف جهات كثيرة من آثارها على الاقتصاد الوطني، إلا أنها تعتبر حسب المؤسسات المالية الدولية وسيلة ضرورية لتكريس الانفتاح على الاستثمار الأجنبي والاقتصاد العالمي، وتسمح بخلق محيط اقتصادي تنافسي.

ثالثا. إزالة الاحتكارات العمومية *Demonopolisation public*

شهدت الدولة الجزائرية لفترة ليست قصيرة هيمنة كاملة على الحقل الاقتصادي عن طريق تطبيق نظام الاحتكارات، حيث كانت المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي هي المسيطرة على النشاط الاقتصادي، فنتج عن هذا الوضع سيطرة كلية للقطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص.

دخلت بعد ذلك الجزائر مرحلة الإصلاحات الاقتصادية من أجل إزالة الاحتكارات العمومية بصفة تدريجية، وتم فتح معظم النشاطات التي كانت تسيطر عليها الدولة أمام المبادرة الخاصة، حيث صدر المرسوم رقم 201/88 الذي تم بموجبه إلغاء احتكار المؤسسات العامة للنشاط الاقتصادي.

غير أن تطبيق هذا المرسوم عرف عدة عوائق، بسبب تعارضه مع النظام القائم في الجزائر آنذاك مع تواجد دستور 1976، الذي كان يهدف إلى تكريس المبادئ الاشتراكية وتعزيز سيطرة الدولة على مختلف النشاطات. بما فيها الاقتصادية، لذا كان من الضروري تغيير هذا الوضع المتناقض وتهيئة المحيط القانوني لإقامة نشاط اقتصادي متحرر، وقد تسنى ذلك بعد دخول دستور 1989 حيز التنفيذ، الذي مهد لدخول الجزائر النظام الليبرالي.

هذا الوضع الذي ساعد المشرع الجزائري على سن مجموعة من القوانين أدت إلى فتح نشاطات كانت لوقت مضى من احتكار الدولة أهمها :

• صدور قانون النقد والقرض في سنة 1990، الذي رخص للخواص إنشاء بنوك أو مؤسسات مالية، بعدما كان إنشاؤها من صلاحيات الدولة فقط، إذ تنص على ذلك المادة 45 من قانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض .

وبذلك تم في عام 1997 الترخيص لمعاملين خواص جزائريين بإنشاء بنوك خاصة في الجزائر ، كالحليفة بنك الذي يعد أول بنك برأسمال 100% خاص. كما جلب قانون النقد والقرض انتباه العديد من البنوك الأجنبية وبدأوا العمل في هذا المجال بعد حصولهم على الترخيص القانوني من بينها : بنك البركة الجزائري برأسمال مختلط .
وفي سنة 1990 تم الترخيص بفتح مكاتب تمثيل لبنوك أجنبية قصد متابعة نمو الاقتصاد الوطني عن قرب .

استفاد مجال الإعلام كذلك من إصلاحات اقتصادية، إذ سمح القانون رقم 07/90 المتعلق بالإعلام⁽¹⁾ بفتح المجال أمام الخواص، إذ يمارس حق الإعلام بحرية مع احترام الحياة الشخصية للإنسان ومقتضيات السياسة الخارجية، والدفاع الوطني.

ساعد كذلك قانون الاستثمارات على فتح المجال أمام الخواص وتشجيعهم على القيام باستثمارات متنوعة، لكن في إطار احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالأنشطة المقننة، ثم توالى القوانين التي حررت العديد من النشاطات، منها قطاع التأمينات سنة 1995.

لم تقتصر الدولة على تحرير النشاطات الاقتصادية التقليدية فقط، وإنما قامت بتحرير بعض النشاطات ذات الطابع المرفقي منها : المواصلات السلكية واللاسلكية سنة 2000 المناجم سنة 2001، وقطاع المياه سنة 2005.

الفرع الثاني

إزالة التنظيم كوسيلة تساعد على تحرير النشاط الاقتصادي

لقد فرض النظام الاشتراكي، الذي كان سائدا في الجزائر لمدة طويلة على السلطة العامة، سن نصوص تشريعية تتسم بالطابع السلطوي والانفرادي، بموجبها تتدخل الدولة

(1) — أنظر نص المادة 03 من قانون 07/90 المتعلق بالإعلام الصادر بتاريخ 1990/04/03، الجريدة الرسمية، عدد 14 الصادرة بتاريخ 1990/04/04.

تنظيم مختلف المجالات الاقتصادية، إلا أن التجربة أثبتت فشلها، ما دفع بالدولة إلى الانسحاب من حقل التنظيم وتحرير النشاط الاقتصادي في إطار ما يعرف بإزالة التنظيم⁽¹⁾ (La Déréglementation)، بفتح التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين (الفقرة الأولى)، وتكريس مبدأ حرية الاستثمار (الفقرة الثانية)، بالإضافة إلى تكريس مبدأ حرية الأسعار (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى

فتح التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين

بمجرد حصول الجزائر على استقلالها، قامت بتأميم كلي للتجارة الخارجية، لكن ذلك لم يكرس إلا بعد وضع دستور سنة 1976، حيث نصت المادة 14 منه على : "يشمل احتكار الدولة بصفة لارجعة فيها التجارة الخارجية وتجارة الجملة".

تجسيدا لمبدأ احتكار الدولة للتجارة الخارجية صدر قانون 02/78 المؤرخ في 11 فيفري 1978، المتعلق باحتكار الدولة للتجارة الخارجية⁽²⁾، الذي كرس احتكار الدولة التام للتجارة الخارجية شاملا لكل المواد والخدمات بدون استثناء، كما نص هذا القانون على أن يكون إبرام العقود الخاصة باستيراد أو تصدير البضائع والخدمات مع المؤسسات الأجنبية من قبيل الاختصاص المطلق للدولة أو إحدى هيئاتها، واستبعاد المقالة الخاصة من هذا المجال.

(1) — La définition de la déreglementation : c'est l'ensemble des actions visant à alléger, voire à supprimer les réglementations en place sur le plan économique, la déreglementation a pour objectif de réduire la réglementation qui pèse sur les entreprises et l'interventionnisme de l'Etat à la fois sur le marché des biens et services sur celui du travail.

www.toupie.org/dictionnaire/dereglementation.htm.

selon un autre site : fr.m.wikipedia.org.

la déreglementation est en général une composante importante de la mise en œuvre de politique de libéralisation économique, pour le compte des principes du libéralisme économique.

(2) — القانون رقم 02/78 المؤرخ في 11/02/1978 المتعلق باحتكار الدولة للتجارة الخارجية، الجريدة الرسمية، العدد 7 الصادرة بتاريخ 14/02/1978.

إلا أن السياسة الاحتكارية التي انتهجتها الدولة بعد الاستقلال لم تصمد طويلا أمام تفاقم حجم الديون الخارجية، وتحت ضغط صندوق النقد الدولي، اضطرت الجزائر إلى تطبيق برنامج تصحيح هيكلية، شرعت بموجبه في تحرير التجارة الخارجية بصفة تدريجية.

ففي سنة 1988 صدر القانون رقم 29/88⁽¹⁾، الذي قلص من احتكار الدولة للتجارة الخارجية، لكن قيده بشرط الحصول على رخصة الاستيراد.

بعد ذلك جاء المرسوم رقم 201/88، الذي يقضي بإلغاء جميع الأحكام التنظيمية، التي تخول للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي أن تنفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة⁽²⁾، حيث تم وضع مجموعة من القوانين والإجراءات تعمل على دفع عملية تحرير التجارة الخارجية عبر مجموعة من المراحل .

كما دفعت الأوضاع السائدة آنذاك إلى التفكير في رفع القيود المفروضة من الدولة وتعويضها بدائل تحفيزية لتشجيع التجارة الخارجية، سيما وأن سياسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية قد أثبتت فشلها⁽³⁾.

من جهة أخرى، فسياسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية كان لها انعكاسات غير مرضية، لأنها عانت من عجز كبير نظرا لاعتمادها على صادرات المحروقات ، مما أدى إلى عدم تحقيق الأهداف التي كانت مسطرة من قطاع التجارة الخارجية، كما أدى انخفاض سعر البترول وتراجع قيمة الدولار وتقليص حجم القروض الممنوحة للجزائر على نقص الاحتياطي من العملة الصعبة لتمويل مخططات التنمية، ضف إلى ذلك التسيير الإداري البيروقراطي، الذي ترتب عنه نتائج وخيمة، وانسداد كبير على مستوى كل القطاعات فأصبح إحداث تصحيح هيكلية للاقتصاد الوطني أكثر من ضروري⁽⁴⁾.

(1) — القانون رقم 29/88 المؤرخ في 19/07/1988 المتعلق بممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية، الجريدة الرسمية، عدد 29 الصادرة بتاريخ 20/07/1988.

(2) — المرسوم رقم 201/88 المؤرخ في 18/10/1988، الجريدة الرسمية رقم 42 الصادرة بتاريخ 19/10/1988.

(3) — منصور داود : الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، فرع قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015 - 2016، ص 16.

(4) — المرجع السابق ، ص 17 .

على الصعيد الدولي، وفي ظل النظام الاقتصادي الدولي الجديد، سيما مع ظهور المنظمة العالمية للتجارة التي تشجع تحرير التجارة الخارجية، وتفضل اقتصاد السوق، لم تستطع الجزائر أن تتجاهل كل هذه المستجدات، خاصة بعدما فرضت عليها التزامات من الهيئات المالية الدولية، فكان لا بد أن تستجيب للإصلاحات اللازمة من أجل تحرير عام للتجارة الخارجية.

صدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم 37/91 المؤرخ في 13 فيفري 1991⁽¹⁾، الذي فتح مجال التجارة الخارجية أمام كل مؤسسة تنتج سلعا وخدمات مسجلة في السجل التجاري، وكل مؤسسة عمومية وكل شخص طبيعي أو معنوي يمارس وظيفة تاجر بالجملة مسجل في السجل التجاري، يعمل لحسابه أو لحساب الغير بما في ذلك الإدارة .

وقد تم التحرير الفعلي للتجارة الخارجية بصدور نظام رقم 03/91 المؤرخ في 20 فيفري 1991⁽²⁾، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه : " يمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي مسجلا قانونا في السجل التجاري، أي يقوم ابتداء من أول أفريل 1991 باستيراد أية منتوجات أو بضائع ليست ممنوعة ولا مقيدة، وذلك بمجرد أن يكون له محل مصرفي ودون أية موافقة أو رخصة قبلية " .

فالملاحظ إذن أن المشرع وضع شرطا ضروريا واحدا وهو التسجيل في السجل التجاري، وبذلك أصبح المتعاملون يتمتعون بحرية كبيرة في ممارسة التجارة، وقد حاول بنك الجزائر أثناء المرحلة الانتقالية الصعبة التي عاشتها الجزائر استعمال كل سلطاته بموجب النظام المذكور أعلاه من أجل تحرير التجارة الخارجية، وهو الأمر الذي أكدته في النهاية الأمر رقم 04/03 الصادرة في 19 جويلية 2003⁽³⁾، الذي نص صراحة في المادة الثانية 02 منه على أن عمليات استيراد المنتوجات وتصديرها تنجز بحرية ويستثنى من

(1) — المرسوم التنفيذي رقم 37/91 المتعلق بشروط التدخل في مجال التجارة الخارجية، الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في 1991/03/20.

(2) — النظام رقم 03/91 المؤرخ في 1991/02/20 المتعلق بشروط القيام بعمليات استيراد سلع للجزائر وتمويلها الجريدة الرسمية عدد 22 الصادرة في مارس 1991.

(3) — الأمر رقم 04/03 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها، الجريدة الرسمية عدد 43 الصادر بتاريخ 2003/07/20.

مجال تطبيق هذا الأمر عمليات استيراد وتصدير المنتوجات التي تخل بالأمن وبالنظام العام والأخلاق.

بفضل حرص المشرع على وضع مجموعة كبيرة من النصوص تم تحرير التجارة الخارجية بعد أن ظلت لفترة طويلة تخضع لقرارات انفرادية صادرة من الدولة .

الفقرة الثانية تكريس لمبدأ حرية الاستثمار

إن تكريس حرية الاستثمار مر بعدة مراحل، حيث لم تكن الأمور بالبساطة التي تبدو عليها، فقد تم إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار بصفة تدريجية وبطيئة .

إن مرحلة النظام الاشتراكي التي انتهجتها الجزائر لفترة قد عرفت سيطرة الدولة على كل النشاطات، وفي كل المجالات، التي اعتبرت ملكا للدولة وحدها لا تقبل المنافسة فيها، فقد احتكرت الدولة القطاعات الاستراتيجية والحيوية، حيث لايسمح للخوادم الاستثمار فيها باي شكل من الأشكال .

لقد أدى صدور الأمر رقم 284/66 المتضمن قانون الاستثمارات⁽¹⁾ إلى تكريس احتكار الدولة للاستثمار في القطاعات الحيوية، مع تمكين للرأسمال الخاص الوطني أو الأجنبي أن يستثمر في القطاعات الأخرى، على أن لا يتم ذلك إلا بعد الحصول على اعتماد مسبق من قبل السلطات الإدارية، إلا أن هذا الأمر لم يحقق مبتغاه بسبب غموض تطبيق سياسة التأميم.

كما أن المنازعات المتعلقة بالاستثمارات تخضع للمحاكم الجزائرية، وهو ما كان يرفضه المستثمر الأجنبي، وبقي الوضع على حاله إلى غاية صدور قانون 25/88 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية⁽²⁾، الذي أزال الغموض القائم حول مفهوم القطاعات الحيوية، حيث جاء متوافقا مع الإصلاحات الاقتصادية التي أدت إلى ظهور المؤسسة العمومية الاقتصادية ، والتي أوردها المشرع على سبيل الحصر في

(1) — الأمر رقم 284/66 المؤرخ في 15/09/1966، يتضمن قانون الاستثمارات، الجريدة الرسمية عدد 80 الصادرة في 17/09/1966.

(2) — قانون رقم 25/88 المؤرخ في 12/07/1988 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة بتاريخ 13/07/1988 .

المادة 05 من نفس القانون، أين وصف هذا القانون القطاعات الحيوية بالاستراتيجية ونظرا لأهميتها يمنع على الخواص الاستثمار فيها ، إذ تشكل المجال المحفوظ للدولة .

كما فرضت الدولة سيطرتها في مجال الاستثمار عن طريق فرض إجراءات صارمة وإنشاء أجهزة إدارية لمراقبة الاستثمار الخاص، كالديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص(1).

مع بداية التسعينيات صدر قانون النقد والقرض رقم 10/90(2)، وهو أول قانون كرس حرية الاستثمار في المجال المصرفي للاستثمارات الوطنية والأجنبية، وقد أنشأ هذا القانون مجلس النقد والقرض، الذي أسندت إليه بموجب المادة 185 صلاحية إبداء الرأي بالمطابقة في كل مشروع استثماري أجنبي يقام في الجزائر، إذ لا يمكن لأي مستثمر غير مقيم أن يباشر باستثمار أمواله في الجزائر، إلا بعد موافقة مجلس النقد والقرض عن طريق إبداء رأيه بالمطابقة، فهو يتمتع بسلطة تقديرية في منح قرار المطابقة من عدمه ومراقبة واعتماد الاستثمار الأجنبي في الجزائر، كما وسع من مجالات وأشكال تدخل الاستثمار(3). وبالتالي يبدو واضحا وأن الاستثمار الخاص في الجزائر قد عانى من الإقصاء والتهميش، فلم يسمح له سوى بالتدخل في قطاعات ثانوية، وأخضع لنظام رقابي صارم واستمر الوضع على حاله إلى غاية صدور القانون المتعلق بترقية الاستثمار سنة 1993 الذي اعترف للخواص بحرية الاستثمار في حدود القانون، بعدما كان الاستثمار محدودا في القطاعات الثانوية(4)، كما تم تجريد مجلس النقد والقرض من صلاحية تنظيم ومنح الاعتماد المسبق للمستثمر الأجنبي، إلى جانب ذلك فقد كرس المرسوم التشريعي ضمانات قانونية وقضائية للمستثمرين الأجانب، لاسيما فيما يتعلق بمبدأ عدم التمييز بين الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الأجانب، والأشخاص الطبيعيين والمعنويين الجزائريين، من حيث الحقوق والالتزامات.

(1) — المرسوم رقم 98/83 المؤرخ في 1983/01/29، المتعلق بإنشاء الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص الوطني الجريدة الرسمية عدد 05 الصادرة بتاريخ 1983/02/01 .

(2) — القانون رقم 10/90 المؤرخ في 1990/04/14 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 16 الصادرة بتاريخ 1990/04/15.

(3) — منصور داود : المرجع السابق ، ص 13 .

(4) — المرسوم التشريعي رقم 12/93 الصادر في 1993/10/05 المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية، عدد 64 الصادر في 1993/10/10.

قام المشرع كذلك بتكريس حق اللجوء إلى التحكيم الدولي، ما أدى إلى حل مختلف الهياكل الإدارية في مجال الاستثمار، قصد تبسيط الإجراءات، وإزالة العراقيل، وتم تعويضها بوكالة لترقية الاستثمار، والتي أصبحت تعرف بالوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، بموجب الأمر رقم 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار⁽¹⁾، والتي حولت لها صلاحية تلقي التصريحات بالاستثمار، بعد إلغاء شرط الاعتماد المسبق، ولتسهيل مهامها تم إحداث شبك وحيد لامركزي داخل الوكالة يمنح تسهيلات للمستثمر عند إنجاز مشروعه.

جعل الأمر رقم 03/01 الاستثمارات تنجز في حرية تامة في أنشطة اقتصادية مختلفة بعدما حدد المرسوم التشريعي مجال الاستثمار بالنسبة للجزائريين والأجانب، كما تضمن نفس الأمر 03/01 إجراءات جديدة تهدف إلى تذليل الصعوبات وتوحيد مراكز القرار، سيما بعدما أنشأ ما يعرف بالمجلس الوطني للاستثمار، فقد جاء من أجل إعداد سياسات الدولة في مجال الاستثمارات الوطنية والأجنبية، ويعتبر هيئة إدارية تنشأ لدى الوزير المكلف بترقية الاستثمار، تحت سلطة ورئيس الحكومة، ويكلف بالمسائل المتصلة باستراتيجية الاستثمارات وسياسة دعم الاستثمارات.

وبذلك فإن الدولة انسحبت بصفة تدريجية، تاركة المجال للقطاع الخاص من أجل وضع نظام قانوني يتعلق بالاستثمار من شأنه أن يشجع الخواص الجزائريين والأجانب للاستثمار في كل الأنشطة الاقتصادية.

وكانت الخطوة الأجرى عندما تم تقرير تكريس مبدأ حرية الاستثمار في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، ضمن المادة 43 منه، على اعتبار أن الاستثمار يشكل أحد المتغيرات المؤثرة في تطور الدول ونموها، ذلك أن المشكلة الاقتصادية التي تواجه غالبية الدول السائرة في طريق النمو هي مشكلة انخفاض حجم الاستثمارات بها.

كما أن نجاح الدول في تحقيق التنمية يتوقف على مدى قدرتها في زيادة معدلات الاستثمار وبالمستوى المطلوب .

(1) — الأمر رقم 03/01 المؤرخ في 20/08/2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية، عدد 47 الصادرة في 22/08/2001، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 08/06 المؤرخ في 15/07/2006، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة في 19/07/2006 والمعدل بموجب القانون رقم 09/16 الصادر في 03/08/2016، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادر في 03/08/2016.

من جهة أخرى، ولأن الجزائر تعاني كغيرها من الدول النامية، من ركود الاستثمار فقد تم تكريس حرية الاستثمار في دستور 2016، والذي يأتي في إطار الجهود الكبيرة المبذولة لتحسين مناخ الأعمال، كما يساعد على تشجيع إزدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الوطنية.

ومما لا شك فيه أن ذلك يتحقق بتطوير التشريعات، وإقرار الحوافز لجذب المستثمرين وترقية الاستثمار المحلي منه والأجنبي.

إن حرية الاستثمار في مفهوم قانون الاستثمار الجزائري يسمح لكل شخص طبيعي أو معنوي مقيم أو غير مقيم بالاستثمار.

ومع ذلك نعتقد وأن المؤسس الدستوري الذي كرس مبدأ حرية الاستثمار، قد إستعمل مصطلح " معترف بها "، وهذا بحد ذاته قد يوحي على أن المؤسس الدستوري مترددا نوعا ما، ويمكن أن يتراجع في تكريس هذا الحق، وكان من الأولى إستعمال مصطلح مضمون، لأن تأثيرها أقوى من مصطلح " معترف بها ".

غير أن أهم العراقيل التي ما زال يعاني منها المستثمر هي :

- ✓ _ العقار الصناعي.
- ✓ _ فرض ضرائب مرتفعة مع غموض في القوانين الضريبية .
- ✓ _ عدم وجود ضمانات كافية للتمويل .
- ✓ _ ارتفاع تكاليف الانتاج، وصعوبة التسويق المحلي والخارجي.
- ✓ _ تعدد القوانين والأنظمة مع كثافة التعديلات والتغييرات في القوانين.
- ✓ _ تفشي الرشوة، ونقص الهياكل القاعدية، وتدني خدمات الجمارك، والخدمات البنكية و بروز السوق الموازية.
- ✓ _ عدم الاستقرار المؤسساتي والسياسي والاقتصادي، وهذا الأخير يشكل أهم عائق.

ولهذا يطالب المستثمرون ضرورة إصلاح المنظومة البنكية، وتخفيف الاجراءات الجمركية، وتبسيط الاجراءات البيروقراطية الإدارية.

ومع ذلك نعتقد أن الجزائر أظهرت إرادة قوية وبذلت جهودا معتبرة من أجل تطوير وترقية الاستثمار من خلال وضع الآليات التطبيقية للقوانين التي تساهم في تطوير الاستثمار منذ انتهاج الانفتاح الاقتصادي.

إن تكريس مبدأ حرية الاستثمار يعني وضع إستراتيجية واضحة للاستثمار، وفي هذا الإطار يجب أن تجتهد الدولة لتحقيقها، سيما وأن بعض التقارير التي تعدها الهيئات المختلفة حول تقدير الجهود المبذولة لتحسين مناخ الاستثمار في الجزائر تبقى بعيدة كل البعد عن الطموحات الواعدة للاقتصاد الجزائري، لاسيما الاستثمارات الأجنبية المباشرة، بالنظر للحوافز والتسهيلات المقدمة(1).

إن تكريس حرية الاستثمار والتجارة ضمن المادة 43 من دستور 2016 رغم الشك الذي يحوم حوله بسبب إستعمال مصطلح " معترف به " إلا أنه يسمح بضمان :

- ✓ الحوكمة الرشيدة لهذا المجال من خلال توفير البيئة المناسبة، والقضاء على العوائق البيروقراطية، وشتى صور الفساد، مع وضع منظومة متكاملة من الحوافز الضريبية من خلال منح الإعفاءات الضريبية .
- ✓ منح الضمانات الكافية للمستثمر من خلال توفير الحماية التامة من مخاطر التأميم والمصادرة، والأخطار الأمنية ومن المخاطر التشريعية.
- ✓ توفير الاستقرار الاقتصادي الكلي، وذلك بالاتجاه نحو المزيد من الحرية الاقتصادية، وزيادة دور القطاع الخاص وتشجيعه والتخفيف من قيود النقد الأجنبي ضمانا لإعادة تحويل الأرباح والاعتماد على آليات السوق والسعي إلى تحرير أسعار الصرف ، وتخفيض العجز في الميزانية(2).
- ✓ تسخير سلطات ضبط تعمل على توفير الآليات الضرورية للحفاظ على التوازنات، وتساهم في تطوير التسيير العمومي .

(1) — منصورى زين : واقع وآفاق الاستثمار في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 2، ص 139.

موجودة على الموقع : www.univ-chlef.dz

(2) — المرجع السابق ، ص 151 . على نفس الموقع .

إن الدولة الجزائرية، وبعد أن كرست ضمن المادة 43 مبدأ حرية الاستثمار، لاشك وأن هذا سيساعد على تطوير الاستثمار وتشجيع المستثمرين من خلال تقديم حوافز وتسهيلات، وهو ما تجسد فعلا من خلال قانون الاستثمار رقم 09/16 الصادر بتاريخ 2016/08/03، حيث رأت الجزائر أن تكيفه مع مستجدات جديدة، وهذا ما نصت عليه المادة 2 ، التي أعطت مفهوما جديدا للإستثمار واعتبرته إقتناء أصول تدرج في إطار إستحداث نشاطات جديدة، وتوسيع قدرات الإنتاج و/ أو إعادة التأهيل، من جهة أخرى يكون الاستثمار من خلال المساهمات في رأسمال شركة.

وبالتالي نلاحظ أن قانون الاستثمار، قد قام بإسقاط الخصوصية كشكل من أشكال الاستثمار، على إعتبار أن الدولة أصبحت تفضل الاستثمار القائم على أساس عقود الشراكة التي تعد بناء على اتفاقية متفاوض عليها بين المستثمر والوكالة التي تتصرف باسم الدولة .

إذن ومن أجل جذب أكثر للمستثمرين هي تعمل على تقديم التحفيز لهم، خاصة في بعض المناطق المراد تطويرها، لاسيما وأن الجزائر تتمتع بالكثير من المؤهلات والعناصر التنافسية تتحدد في موقع جغرافي ممتاز، وامتلاكها لموارد طبيعية متنوعة والبنية التحتية.

الفقرة الثالثة

تكريس مبدأ حرية الأسعار

تدرج عملية تحرير الأسعار في إطار بناء اقتصاد السوق، التي بادرت الجزائر إلى التأكيد عليه منذ عام 1988، أمام هذا التوجه الجديد كان لزاما على المشرع تبني وسائل قانونية تتماشى والسياق الجديد، وتؤكد ذلك بصدور دستور 1989 الذي هجر بصفة رسمية تعاليم النظام القديم، وكرس مبدأ حرية الأسعار، الذي من خلاله يجب أن تقوم الدولة بكل ما تراه مناسبا للتخفيف من حجم تدعيم الدولة للأسعار لأسباب سياسية أو اجتماعية، وتفادي أخطار التضخم، من أجل ذلك صدر قانون 12/89 المتعلق بالأسعار⁽¹⁾، الذي أعتبر كحجر أساس تحرير الأسعار، حيث أنه كرس حرية الأسعار

(1) — القانون رقم 12/89 المؤرخ في 05/07/1989 المتعلق بالأسعار، الجريدة الرسمية، العدد 29 الصادرة في 16/07/1989 .

طبقا للمادة 03 التي نصت على أنه : " يخضع وضع نظام الأسعار وإعداد التنظيم الخاص بهما طبقا للمقاييس التالية : حالة العرض أو الطلب " .

وقد تم التحرير الحقيقي للأسعار بموجب قانون المنافسة لسنة 1995، الذي أقر مبدأ المنافسة الحرة، والمبدأ نفسه نص عليه الأمر رقم 03/03⁽¹⁾ الملغي للأمر رقم 06/95 المؤرخ في 25 جانفي 1995⁽²⁾.

غير أنه وإن كان المبدأ العام، هو حرية الأسعار، نجد أن المشرع قد أورد استثناء تضمنته المادة 05 من نفس الأمر 03/03 التي تنص على أنه : " يمكن تقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع إستراتيجي بموجب مرسوم، بعد أخذ رأي مجلس المنافسة، كما يمكن اتخاذ تدابير استثنائية للحد من ارتفاع الأسعار في حالة ارتفاعها المفرط، بسبب اضطراب خطير للسوق أو كارثة أو صعوبات مزمنة في التموين داخل قطاع نشاط معين، أو في منطقة جغرافية معينة، أو في حالة الاحتكارات الطبيعية " .

الملاحظ في هذا الإطار هو أن الدولة، وبعدها كانت تتدخل باستمرار في مجال تنظيم مجال الأسعار، أصبحت لا تتدخل لتنظيم الأسعار إلا في حالتين وهما :

✓ إذا تعلق الأمر بسلع أو خدمات ذات طابع إستراتيجي .

✓ الارتفاع المفرط للأسعار لأسباب ما .

وتأكيدا لمبدأ المنافسة الحرة، أنشئ مجلس المنافسة كمؤسسة تعمل على محاربة بكل ما يمس ويخل بالمنافسة الحرة، وهذا عن طريق تحويله إلى سلطة قمعية بموجبها يفرض عقوبات مالية على كل عون اقتصادي أحل بالمنافسة.

وعليه يمكن القول أن المشرع الجزائري تبني مبدأ حرية الأسعار، كأصل عام، والذي يقصد به ترك مسألة تحديد الأسعار لمقتضيات اللعبة التنافسية في الحقل الاقتصادي، مع احترام المبادئ الأساسية والجوهرية للمنافسة في إطار قانون العرض والطلب .

(1) — الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 03/07/1995 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 43، الصادرة في 2003/07/20 .

(2) — الأمر رقم 06/95 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة، الملغى، الجريدة الرسمية، عدد 9، الصادر في 22/02/1995 .

خلاصة الفصل الأول

إن التحولات الجذرية التي عرفها النشاط العمومي في الجزائر جاءت نتيجة أسباب كثيرة، ترجع بالأساس لعدم توافق النموذج التسييري المطبق على مستوى الإدارة الجزائرية، مع تحديات الكفاءة والأداء، وهذا بحد ذاته قد أثر بشكل كبير على مردوديتها، ناهيك عن ظهور متطلبات جديدة فرضتها العولمة، ما أدى إلى تغيير في دور الدولة لاسيما بعدما أجبرت على التخلي عن التسيير الاشتراكي والتحول إلى اقتصاد السوق، الذي استخدم آلية الخصوصية في إطار تطبيق إصلاحات هيكلية مفروضة عليها من المؤسسات الدولية.

بدأت بعد ذلك الدولة تنسحب تدريجيا من النشاط الاقتصادي، من خلال وضع التشريعات الضرورية لهذه العملية بدءا من الدستور. ورغم العراقيل التي واجهت هذه العملية، إلا أنها ساعدت بشكل كبير على تكريس الانفتاح على الاستثمار الأجنبي والاقتصاد العالمي.

من جهة أخرى عاشت الجزائر أزمة متعددة الأبعاد، ولكن أهمها البعد السياسي والمتمثلة أساسا في غياب المشروعية اللازمة التي تعتمد عليها الدولة في ممارسة سلطتها . وقد نتج عن هذه الأزمة انعكاسات خطيرة على المجتمع، أهمها عزل المجتمع ومنعه من المشاركة في الحياة السياسية .

نجد كذلك أن هناك تحولات للأسس الكلاسيكية التي تحكم النشاط العمومي، لاسيما في مفهوم المصلحة العامة والمرفق العمومي، ما أدى إلى دخول النشاط العمومي في أزمة، وهذا من أجل تحسين الأداء .

وفي الأخير لانسى أن نذكر بأن النظام الإداري التقليدي، الذي قامت عليه الإدارة الجزائرية لسنوات طويلة، ساعد على تفشي الأمراض البيروقراطية داخل الإدارة، كل هذه الأسباب ألزمت الدولة على وضع إصلاحات جذرية.

الفصل الثاني

التحويلات النظامية

للتبشير العمومي

الفصل الثاني

التحولات النظامية للتسيير العمومي

في ظل تحولات النشاط العمومي ولاسيما في طرق التسيير العمومي، فرضت العولمة بعض المصطلحات الجديدة، كمصطلح الحكم الراشد أو الحوكمة، التي أولته كافة الدول عناية خاصة، منها الجزائر.

ولقد تعاضم الاهتمام بالحكم الراشد، خاصة بعد الانهيارات الاقتصادية وتوالي الأزمات المالية التي شهدتها العالم.

وللخروج من هذه الأزمات أصبح لزاما على الدولة الجزائرية كغيرها من الدول أن تساير التحولات، وهذا من أجل تجاوز الوضع المتدهور، ولكن هذا لن يتسنى إلا من خلال تطبيق متطلبات نظام الحكم الراشد، ولتوضيح مدى تأثيره على الجانب التنظيمي، ومن هذا المنطلق سنقوم بدراسة الحكم الراشد المنطق المفروض من العولمة من أجل تحسين التسيير العمومي (المبحث الأول)، بعد ذلك نتناول المنطق المناجريالي والحكم الراشد (المبحث الثاني) وفي الأخير نحاول أن نشرح ترسيخ الحكم الراشد من أجل إقامة إدارة في خدمة المواطن (المبحث الثالث) .

المبحث الأول

الحكم الراشد المنطق المفروض من العولمة

من أجل تحسين التسيير العمومي

لقد أضحى مفهوم الحكم الراشد من بين المفاهيم الأكثر تسويقا في ظل العولمة، إنه يرتبط بالتحولات التي تحدث على الصعيد الخارجي، وبسرعة وتيرة التغيير في النظام الدولي، فآلية الحكم الراشد أصبحت مرتبطة ومتعلقة بالتوجهات والمساعدات، أو حتى بالقروض والمنح التي يقدمها صندوق النقد الدولي أو البنك العالمي للدول النامية، من أجل تحقيق تنمية فعلية شاملة في كافة القطاعات الحيوية.

إذن هذا المصطلح الذي يعتبر كمفهوم جديد جاء من أجل ترسيخ فكرة التسيير الفعال، وقد أصبح يستخدم في العديد من التخصصات العلمية كما صار يطرح العديد من الإشكاليات .

لوضع حد لكل هذه الإشكالات، سنتطرق لمحاولة تعريف الحكم الراشد (المطلب الأول)، غير أن تطبيق الحكم الراشد على التسيير العمومي يستدعي إصلاحه (المطلب الثاني)، ثم نتعرض لانعكاسات الحكم الراشد على التسيير العمومي (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الحكم الراشد ومحاولة تعريفه

من الضروري رفع الغموض عن مصطلح الحكم الراشد والبحث عما إذا كان يتعلق الأمر بتسمية جديدة لممارسة معروفة فرضت نفسها، أم إذا كان الحكم الراشد مصطلح جديد، الغاية منه تحديد التحول الجذري للنشاط العمومي، لرفع هذا الغموض يتطلب تعريف هذا المصطلح طبقا لمقاربة نظرية (الفرع الأول)، ثم طبقا لمقاربة مؤسسية (الفرع الثاني)، وفي الأخير نحاول تعريف هذا المصطلح طبقا لما ذهب إليه المشرع الجزائري (الفرع الثالث).

الفرع الأول

المقاربة النظرية

من الناحية النظرية يصعب وضع تعريف جامع ومانع للحكم الراشد، نظرا لارتباطاته المتفرعة التي تمتد إلى ميادين مختلفة، الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، فهذه العناصر ذات الحركية المستمرة ناتجة عن التغيرات التي تفرضها العولمة، لذلك طرحت عدة تعريفات مختلفة منها : يعتبره بعض الباحثين على أنه عملية قيادة وتوجيه شؤون منظمة ما والتي قد تكون دولة، مجموعة دول، جهة، جماعة، مؤسسة عمومية أو خاصة، وبذلك يركز الحكم الراشد على أشكال التنسيق، الاستشارة، المشاركة، والشفافية في اتخاذ القرار، وضمن شكل الحوكمة نجد أن الحدود بين القطاع العام والخاص تتلاشى، والفصل بين الوظائف السياسية والاقتصادية ضمن آلية التنمية غير فعالة(1).

إن مفهوم الحكم الراشد يطرح ضمن إشكالية واسعة من الفعالية والكفاءة للنشاط العمومي، كما يتعلق بالعلاقة بين السلطة والحكم، لهذا يمكن القول أن مفهوم الحكم

(1) – BELMIHOUB (Med CHERIF) : efficacité institutionnelle et performance des entreprises , essai sur la nouvelle gouvernance de rapports Etat / entreprises, colloque international importance de la transparence et integration effective dans l'economie mondiale, Alger, 20/06/2003. P 65 .

الراشد يرتكز على ثلاث أسس رئيسية(1):

- ❖ **الأساس الأول:** يتعلق بوجود أزمة في الحكم *une crise de gouvernabilite*.
- ❖ **الأساس الثاني:** يظهر أن هذه الأزمة تعكس فشل أو ضعف الأشكال التقليدية المتداولة في النشاط العمومي.
- ❖ **أما الأساس الثالث:** فيتعلق بظهور شكل جديد من الحكم يتلاءم أكثر مع السياق الحالي.

إن الحوكمة تؤدي إذن إلى تنظيم جديد للسلطة، وإلى ظهور طريقة جديدة لحكم المجتمع، وبالتالي الحوكمة تبعث إلى ما يمكن اعتباره نموذج جديد للتسيير العمومي. إن الحوكمة تظهر كطريقة جديدة لدى الحكومة، وقد تم وضعها لمعالجة النقص المسجل في المشروعات والفعالية التي يعرفها النشاط العمومي منذ أزمة الدولة الراحية(2). إن هذا التعدد في التعريف نجده كذلك على مستوى المقاربة المؤسساتية.

الفرع الثاني المقاربة المؤسساتية

يظهر مفهوم الحكم الراشد من خلال المؤسسات الدولية، وكذلك من خلال نظام هيئة الأمم المتحدة، حيث أصبح يستخدم لتحديد معايير حسن سير الإدارة العمومية في الدول النامية، وضمن سياق العولمة تم وضع إصلاحات مؤسساتية تضمنت مختلف البرامج الاقتصادية، بينما في دول الشمال المتقدمة يجري الحديث عن دور جديد للدولة. إن تطوير التعاريف المتعلقة بمصطلح الحكم الراشد يعني الاعتراف الضمني بضرورة القيام بوضع إجراءات جديدة لمواجهة الإختلال واللاتوازن في النشاط العمومي، وفيما يتعلق بمختلف التعريفات الموصوفة من هذه المؤسسات، سنتطرق لتعريف البنك العالمي (الفقرة الأولى)، ثم ندرس التعريف المقدم من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD (الفقرة الثانية)، وفي الأخير نتناول تعريف الوكالة الأمريكية للتنمية (الفقرة الثالثة).

(1) — **BENTALEB (KOUIDER)** : democratie Etat de droit et bonne gouvernance en afrique : le cas de l'Algerie sur le site : www.afrique-gouvernance.net

(2) — **SIMOULIN (VINCENT)** : La Gouvernance et L'Action Publique : Le Succes d'une Forme Simmelienne , Droit et Societe,54/2003, P 317.
Sur le Site : www.cairn.info/revue-droit-et-societe. 2016/06/05 تم الإطلاع عليه بتاريخ

الفقرة الأولى تعريف البنك العالمي

لقد عرف البنك العالمي الحكم الراشد على أنه عملية مناجرالية، أو عملية إصلاح إداري يمس بصفة أساسية الإدارة والاختيارات السياسية، كما يعني أيضا من وجهة نظر نفس المؤسسة تحسين التنسيق وتوفير الخدمة العمومية الفعالة(1).

وتجدر الإشارة إلى أن البنك العالمي قد استعمل مصطلح الحكم الراشد لأول مرة سنة 1989 في تقرير بعنوان : " من الأزمة إلى نمو مستديم " ، غير أن الواقع قد أثبت وأن البعد الاقتصادي قد طغى على تصور الحكم الراشد، وذلك من أجل إلزام الدول النامية على الخضوع لبرنامج التصحيح الهيكلي ، وهذا ما يعني لجوء أغلبية هذه الدول للاستدانة من هذه الهيئات .

الفقرة الثانية

التعريف المقدم من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية

P. N. U. D

لقد اهتمت هذه المؤسسة بمفهوم الحكم الراشد، وجعلته أحد أولوياتها، وأعطته مكانة متصاعدة، وقد تم تعريف الحكم الراشد على أنه عبارة عن ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية، لتسيير شؤون بلد ما على كافة المستويات، بحيث يكون هذا الحكم قائما على المشاركة، الشفافية والمسؤولية، وكذا تفعيل احترام الشرعية ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم(2).

الفقرة الثالثة

تعريف الوكالة الأمريكية للتنمية

U. S. A. I. D

يعني الحكم الراشد قدرة الحكومة على تطوير الإدارة العامة وفق منطق الكفاءة والمساءلة، وفتح مجال المشاركة أمام المواطنين، ويعزز نظام الحكم الديمقراطي، الذي يقوم

(1) — البنك العالمي، الحكم والتنمية، 1992.

(2) — Programme des Nations unies pour le developpement, 1994 . P 3.

على الشفافية، التعددية، ومشاركة المواطنين في صنع القرار، والتمثيل والمساءلة، مع التركيز بصفة خاصة على خمس مجالات (1) :

- ✓ تعزيز السلطة التشريعية واللامركزية .
- ✓ الحكم المحلي الديمقراطي.
- ✓ مكافحة الفساد .
- ✓ العلاقات المدنية العسكرية .
- ✓ تحسين تنفيذ السياسات.

إن مفهوم الحكم الراشد يحمي معاني وأفكار وآليات تتجاوز الحدود الثقافية لأي مجتمع، وتعكس قيم إنسانية دعت إليها مختلف الحضارات بما يناسب خصوصيتها(2).

إن التعاريف السابقة لديها عوامل مشتركة باعتبارها تؤكد على تعدد الفاعلين الذين لهم علاقة باللعبة، وبالتالي يمكن اعتباره كطريقة للتنسيق ، ظهر من أجل إخفاء أو التستر على ضعف طرق التسيير التقليدية، ويشكل مجموعة من العمليات تسمح بإعادة تكوين الدولة والنشاط العمومي.

من خلال قراءتنا لمفهوم الحكم الراشد تبين لنا أن هذا الموضوع الحساس والاستراتيجي كثير الانتشار في مناقشات مختلف التكتلات المحلية، والإقليمية والدولية وذلك منذ الثمانينيات، وقد جاء كبديل لمعالجة السياسات الفاشلة المتبعة في العديد من الدول السائرة في طريق النمو.

الفرع الثالث

تعريف الحكم الراشد من طرف المشرع الجزائري

مع أن الجزائر عرفت منذ أواخر التسعينيات تغيرات على كافة المستويات، حاول من خلالها النظام السياسي إرساء مفهوم الحكم الراشد، إلا أن المشرع وخلال هذه الفترة لم يقد بتعريف هذا المفهوم إلى غاية سنة 2006 حيث تطرق لمصطلح الحكم الراشد، وذلك ضمن القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي

(1) – بن عبدالعزيز خيرة : الحكم الراشد بين الفكر الغربي والإسلامي، رسالة دكتوراه علوم في العلوم السياسية، تخصص : تنظيمات سياسية وإدارية، 2014، ص 20.

(2) – بلوصيف الطيب : الحكم الراشد، المفهوم والمكونات، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، موجود على الموقع : تم الإطلاع عليها بتاريخ 2016/09/25
www.maspolitique.com.

للمدينة⁽¹⁾ في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة، ضمن المادة الثانية من نفس القانون، وعرفته بأنه : " هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن، وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية "

من جهة أخرى نجد أن المادة 11 تطرقت لفكرة ترقية الحكم الراشد، في مجال تسيير المدن وذلك عن طريق :

- ✓ تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- ✓ توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها .
- ✓ تأكيد مسؤولية السلطات العمومية ومساهمة الحركة الجمعوية والمواطن في تسيير المدينة.

إن تحليل التعريف السابق لمصطلح الحكم الراشد نجده يتضمن معيارين، معيار أول يتعلق بالسلوك، يدور حول اهتمام الإدارة بانشغالات المواطن، أما المعيار الثاني فيتعلق بالتسيير الذي يجب أن يتم في إطار الشفافية .

نلاحظ بالتالي أن المشرع الجزائري بدأ يهتم بمفهوم هذا المصطلح، ويحدد تفاصيله وهي خطوة إيجابية تدل عن إرادة المشرع في تكريس أسس دولة قوية وحديثة وتحترم القانون.

المطلب الثاني **تطبيق الحكم الراشد على التسيير** **العمومي يستدعي إصلاحه**

عرف العالم تطورات وتحديات كبيرة أثرت بصفة مباشرة على الإدارة العمومية، وخاصة على نشاطها، وأهم هذه التحديات : اختلاف دور الدولة، تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، تأثير العولمة.

ولكي تتمكن الدولة من مواجهة تلك التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية، ينبغي الاستفادة من التطورات الحديثة في الإدارة وتجارب الدول الأخرى في كيفية التعامل معها الذي يدخل في إطار تطبيق الحكم الراشد .

(1) — القانون رقم 06/06 الصادر في 20 فيفري 2006 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 2006/03/12.

غير أن التعامل مع المتغيرات يتطلب ويستلزم ضرورة تبني مفهوم حديث للإصلاح الإداري يتلاءم والتغيرات التي تمر بها الدولة، ومن ثم نشاطها العمومي.

إن تحديث النشاط العمومي وإصلاحه يعالج الصعوبات التي تعاني منها الدولة والتي تتمحور حول ثلاث رهانات⁽¹⁾ هي :

- ✓ الحفاظ على العقد الاجتماعي .
- ✓ ضرورة أن يكون هناك توقع وتحضير ومرافقة المجتمع للتحولات الجارية.
- ✓ المساعدة على امتصاص العجز العمومي.

في هذا الإطار يعمل الإصلاح على إيجاد الحل لبعض المفارقات أهمها :

- المفارقة المالية حيث يجب وضع الإصلاح من أجل التوفير ، ولكن يجب الإنفاق من أجل الإصلاح .
- تطبيق التغيير في نظام قد يرفض التغيير .

هذا ما يؤكد وأن أغلب الدول تضع إصلاحات عند تدهور المالية العمومية، ولأن العولة قد أثرت بشكل كبير على كل النواحي، فالإدارة ونشاطها لم يكونا بمنأى عن هذا التأثير .

هذا الواقع الجديد جعل الإدارة تتخلى عن مفاهيمها وتقنياتها القديمة لتتأقلم مع الوضع، وحاولت أن تنشئ إدارة جديدة تتبنى مجموعة من الأفكار والمفاهيم التي أوجدتها الظروف الجديدة للعولة والتي تمثل إطارا فكريا متكاملا يشكل نموذجا فكريا جديدا⁽²⁾، يعمل بآليات الحكم الراشد .

وبما أن إصلاح النشاط العمومي، يرتبط بصفة أساسية بالإصلاح الإداري، حيث لا يمكن أن يصلح النشاط العمومي من دون إصلاح هياكل وأجهزة الدولة، لذا سنقوم بتحديد أسس الإصلاح الإداري (الفرع الأول)، ثم نتناول بعد ذلك لبرنامج الإصلاح الإداري في الجزائر (الفرع الثاني)، لنبين في الأخير أهم العراقيل التي واجهت الإصلاح الإداري في الجزائر (الفرع الثالث).

(1) — SAURET (JACQUES) et AUTRES : op. cit , P 5 . Sur le site , www. Tnova.fr.

(2) — علي السلمي : حواطر في الإدارة المعاصرة، دار غريب للطباعة والتوزيع، القاهرة — 2001، ص ص 118 - 119.

الفرع الأول أسس الإصلاح الإداري

يعتبر الإصلاح الإداري كظاهرة من ظواهر العلم الإداري، وهو غير منفصل عن الإدارة العامة، يرتبط بها ويطور أنشطتها ومهامها، فكلما تطورت الدولة ونمت الإدارة، زادت الحاجة للإصلاح الإداري، على اعتبار أنه من أهم عوامل تطور الدولة، خاصة إذا كان الإصلاح مستمرا ومواكبا للتطورات والمستجدات.

وبالتالي الحاجة إلى الإصلاح لا تنتهي أبدا، فهي عملية ديناميكية مستمرة ضمن جميع الأجهزة الإدارية المختلفة وأنشطتها، ويشمل الإصلاح كافة الإدارات العمومية المركزية وغير المركزية، والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

إن إصلاح النشاط العمومي يأتي في سياق حوكمة الإدارة من أجل اتخاذ قرارات عمومية ذات أداء .

وبالتالي يمكن اعتبار الإصلاح الإداري كأحد الرهانات الكبرى، وأهم الخيارات الإستراتيجية التي تساعد الدولة على مواجهة التحديات التي تواجهها، ولفهم أكثر ظاهرة الإصلاح الإداري، سنقوم بتعريف الإصلاح الإداري (الفقرة الأولى)، نتطرق بعد ذلك إلى مداخل الإصلاح الإداري (الفقرة الثانية)، وفي الأخير نتناول أهداف واستراتيجيات الإصلاح الإداري (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى تعريف الإصلاح الإداري

إن محاولة تعريف الإصلاح الإداري يؤكد عن وجود اختلاف في وجهات النظر حول تحديد وتعريف هذا المفهوم، إلا أن هناك اتفاق على الإطار العام له.

إن كلمة إصلاح تعني أن هناك وضع خاطئ يستدعي إصلاحه من خلال إحداث تغيير جذري يؤدي إلى إدخال تحسينات على مستوى التسيير ، وبالتالي تقوم الإدارة بمجهودات تهدف إلى وضع تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال القيام بإصلاحات على مستوى النظام بأكمله .

حيث نجد الأستاذ عمار بوحوش يعرف عملية الإصلاح الإداري، على أنها عملية شاملة تتناول جميع جوانب العملية الإدارية وإجراءاتها، والجوانب السلوكية المرتبطة بها

كالجوانب التنظيمية والإجرائية والقانونية، وتحسين إجراءات التوظيف وتطبيق قواعد الجدارة والإستحقاق وتكافؤ الفرص من أجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة أشكالها وتطوير خطة ووصف الوظائف وتحليلها(1).

كما يمكن تعريفه كذلك على أنه : " مجموعة من الإجراءات المتخذة تعالج مجموعة من الانحرافات السلوكية الشاذة الحاصلة في المجتمع، أو في بعض قطاعات الدولة عن المسار الإداري السليم، بغض النظر عن كون هذه الانحرافات في مجال الإدارة، الأفراد المنظمات الدين، العوامل الاجتماعية، وهذه الإجراءات تتخذ أصلا من قبل الحكومات"(2).

هناك تعريف آخر للإصلاح الإداري يحدده على أنه جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي يهدف لإحداث تغييرات إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات، تحقيقا لتنمية قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز الأهداف(3).

من خلال التعاريف السابقة، نخلص إلى القول أن الإصلاح الإداري يتعلق بتنظيم العلاقة ما بين أجهزة الدولة بصفة شاملة، فضلا على أنها تحرص على التجديد والتغيير في مختلف هياكل واستراتيجيات سير العملية الإدارية من خلال تركيزها على أجزاء هذه العملية.

إذن الإصلاح الإداري هو إخضاع الواقع الإداري القائم لعملية تغيير تدريجي في ظل الظروف السياسية، الاجتماعية والاقتصادية القائمة، بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية وجعلها أكثر ملاءمة مع التطورات الحاصلة التكنولوجية الحديثة وتحديات السوق.

ولأن مشاكل الجهاز الإداري ذات طابع سياسي، وبالتالي معالجتها يجب أن تأتي من قمة الهرم السياسي باعتبار أن وظائف الدولة تتسع أفقيا وعموديا.

(1) — بوحوش عمار : الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984، ص 299.

(2) — مها فاروق عزت، عادل طالب سالم : أهمية العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري لمواجهة الفساد، بحث تطبيقي على الموقع : www.iasj.net

(3) — فايز حسين : سيكولوجية الإدارة العامة، دار أسامة للنشر، عمان 2008، ص 228.

ومع ذلك نعتقد وأن التعريفات المعطاة من بعض المؤلفين، تعتبر ضيقة إلى حد ما لأن الإصلاح الإداري عادة ما يكون أكثر شمولية، ويتعلق بكل المجالات التي لها علاقة بالإدارة ونشاطها .

الفقرة الثانية مداخل الإصلاح الإداري

يتضمن الإصلاح الإداري مدخلين أساسيين، الإصلاح الجزئي (أولا) والإصلاح الشامل (ثانيا) .

أولا : الإصلاح الجزئي

يقوم المدخل الجزئي في الإصلاح الإداري على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي يعاني منها الجهاز الإداري من خلال التركيز على الهياكل التنظيمية وتبسيط الإجراءات(1).

ولأن الإصلاح يتم ضمن عملية ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري، ويتم بالاعتماد على مبدأ التدرج فإنه بالتالي سيؤدي إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكله الكلي، كما سيمكن من تحقيق العديد من الأهداف مثل (2) :

- ✓ الكشف عن الأوضاع الإدارية الحالية والقيام بدراساتها وتحليلها .
- ✓ التعرف على المتغيرات المؤثرة والمسببة للتخلف الإداري .
- ✓ تحديد مصادر المشكلات وأسباب التخلف الإداري .
- ✓ الكشف عن وسائل وأسباب الإصلاح والمقارنة بينهما واختيار الأنسب منها .
- ✓ المتابعة و تقييم نتائج التغيير .

بما أن الاتجاه التقليدي للإدارة العامة ينظر للجهاز الإداري على أساس التنظيم الهرمي، الذي يتميز بنظام محدد، يتم من خلاله توزيع السلطات والتركيز على تطبيق الأنظمة والقوانين، لهذا عادة ما ينصب الإصلاح على الأمور ذات الطابع الفني والإجراءات ويهمل الجوانب السلوكية والبيئية .

(1) — هاشم حمدي رضا : المرجع السابق، ص 18.

(2) — كاس عبد القادر : التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والآفاق، ص 14.

www.univ_media. dz موجود على الموقع :

إن العديد من الدراسات تبين أن عملية الإصلاح تعرف عدة نقائص، هذا الأمر أدى إلى عدم تكامل حلقة الإصلاح وأهم هذه النقائص مايلي:

- ✓ تركيز جهود الإصلاح على بناء الهياكل والأنظمة الرسمية فقط.
- ✓ عدم اعتماد أسلوب المشاركة في عملية التغيير.

بسبب النقائص التي يعرفها الإصلاح الجزئي يفضل في بعض الأحيان أن يكون الإصلاح شاملا.

ثانياً: الإصلاح الشامل

إن الإصلاح في النوع الثاني يشمل مختلف العناصر الأساسية للأنظمة والممارسات الإدارية في كل القطاعات وأجهزة الإدارة.

إن إستراتيجية الإصلاح الشامل بتعرضها لجل العناصر الأساسية فيه، يكون نجاح تطبيقها مرهون بتوافر الإرادة السياسية اللازمة والمقومات الضرورية التي تدعمه وتسانده، فبالإضافة إلى تبني القيادة السياسية لمشروع الإصلاح. تتطلب هذه الإستراتيجية تطويراً في الدور الرقابي للمؤسسة التشريعية والمؤسسات الرقابية⁽¹⁾ لينجح مشروع الإصلاح الشامل بصفة كاملة .

وتزداد احتمالات النجاح عندما يكون المجتمع بصدد عمليات تغيير وتنمية شاملة لكافة الميادين الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

الفقرة الثالثة

أهداف واستراتيجيات الإصلاح الإداري

لنجاح أي إصلاح إداري يجب أن تكون له أهداف محددة (أولاً)، كما يجب أن توضع إستراتيجيات تركز عليها أي عملية إصلاحية (ثانياً) .

أولاً: أهداف الإصلاح الإداري

لضمان نجاح أي إصلاح إداري يجب أن تحدد بعض الأهداف أهمها⁽²⁾ :

(1) — هاشم حمدي رضا : المرجع السابق ، ص 19.

(2) — محمد الصيرفي : الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2008، ص ص 93 - 94 .

- 1 – رفع من كفاءة مختلف الأجهزة الحكومية : الوزارات، المديريات ومؤسسات عمومية وتحسين نوعية خدماتها للمواطن .
 - 2 – محاولة تنفيذ السياسات العمومية بشكل يضمن الكفاءة والفاعلية والعدالة والخضوع للمساءلة.
 - 3 – تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية .
 - 4 – ترشيد الإنفاق الحكومي من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من الموظفين.
 - 5 – تعزيز عملية التحول الديمقراطي، ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة ، وفي صنع القرار.
 - 6 – تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية، بقصد توفير الموارد وتوزيعها بصفة عادلة.
 - 7 – مواكبة الإدارة لمستجدات التحديث من أجل تحقيق غايات الكفاية الإدارية ومعالجة الانحراف والفساد .
- وعموما يؤدي الإصلاح الإداري إلى تطوير الإدارة وتنميتها بما يتلاءم والظروف الداخلية من جهة، والمستجدات الدولية من جهة أخرى، وهو العمل الذي يعتبر مؤشرا للتنمية، خاصة وأن التجارب قد أثبتت وأن الإدارة هي محرك التنمية فيها، فلا يمكن التخطيط للتنمية الاقتصادية ورسم الخطط الإستراتيجية للتنمية بدون وجود جهاز إداري كفء يطور التسيير والتخطيط.

ثانيا : إستراتيجيات الإصلاح الإداري

قد تختلف إستراتيجيات الإصلاح الإداري، ويعود ذلك إلى ارتباط الإصلاح بمختلف العوامل الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية فأغلبية المسائل التي تطرح تتمحور حول الشفافية العمومية، قياس الأداء العمومي وتحديد لطرق إشراك القطاع الخاص الأكثر فعالية، ضمن السياسات العمومية، وبالتالي تسعى الإدارة لإقامة نظام إداري قوي وفعال يستجيب لتطلعات وانشغالات المواطنين.

ولتحقيق كل هذا يجب ضرورة مأسسة جهود الإصلاح، بحيث يجب أن تكون عملية تنفيذها ضمن رؤية واضحة، وأن تتم على فترات طويلة حتى تستطيع أن تعطي نتائج ملموسة، وأهم الإستراتيجيات تتمحور حول :

1 – إستراتيجية التركيز على النواحي الهيكلية والتنظيمية

تقوم هذه الإستراتيجية على ضرورة تحقيق الكفاءة الإدارية المطلوبة، وهذا من خلال التقليل من عدد الأجهزة المشابهة في الاختصاصات، وتجميع البعض منها، ما يؤدي إلى ترشيد النفقات ويساعد على تحسين عملية التنسيق .

إن تحقيق النتائج المنتظرة في إطار تحقيق هذه الإستراتيجية يستلزم الاستعانة بالمتخصصين والخبراء في المجال الإداري، إذ أن التعاون بينهم وبين المسؤولين عن إدارة هذه الأجهزة ضروري لتحقيق الإصلاح(1).

2 – إستراتيجية الإصلاح من خلال تسخير أجهزة التفتيش والرقابة

ترتكز هذه الإستراتيجية على :

- ✓ التقليل من نفقات الأجهزة الإدارية والحد من التبذير والإسراف .
- ✓ منع استغلال الوظيفة لأغراض خاصة .

ولتحقيق هذه الإستراتيجية يستوجب تفعيل إجراءات تحصيل الديون الحكومية وتدقيق إجراءات الصرف للنفقات من خلال تسخير أجهزة رقابية متخصصة وفعالة.

3 – إستراتيجية اعتماد الشفافية والوضوح

تؤكد هذه الإستراتيجية على أهمية الحرص على تشجيع بعض الممارسات داخل الإدارة والتي تتمحور بالأساس حول إتاحة المجال والفرص للجمهور ووسائل الإعلام وجماعات المصالح للإطلاع على كل ما يحدث داخل الإدارة، لأن ذلك من شأنه أن يعزز الثقة بالجهاز الإداري في إطار من الشفافية والوضوح .

من خلال ما سبق نلاحظ أن هذه الإستراتيجيات ليست ثابتة ولا منفصلة عن بعضها البعض، بل هي عبارة عن حلقات في سلسلة متكاملة، وهي ضرورية لنجاح الإصلاح.

(1) – محمد القريوني : الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، 2001، ص 51.

- عند تنفيذ عملية الإصلاح الإداري يجب إتباع الخطوات التالية :
- ✓ ضرورة وجود الإحساس بالحاجة الماسة التي تستدعي الإصلاح الإداري.
 - ✓ وضع إستراتيجية خاصة بالإصلاح .
 - ✓ تنفيذ الإستراتيجية .
 - ✓ المتابعة والتقييم .
 - ✓ ضرورة تحديد المعوقات ومصادر المقاومة لجهود الإصلاح والتعامل معها .

الفرع الثاني

برنامج الإصلاح الإداري في الجزائر

يهدف أي إصلاح إداري إلى تحديث وعصرنة الإدارة العمومية من أجل مواكبة التطورات والتحولات التي مست النشاط العمومي، في ظل التأثير المباشر للعولمة وسيطرة اقتصاد السوق .

ولأن الجزائر لم تكن بمنأى عن هذه التأثيرات، فقد قامت بإصلاحات عديدة بهدف عصرنة إدارتها مسايرة لتحولات النشاط العمومي، لهذا سنتناول نشأة الإصلاح الإداري في الجزائر (الفقرة الأولى)، ثم نتطرق لتحديات ورهانات الإصلاح (الفقرة الثانية) لتعرف بعد ذلك على البرنامج الإصلاحي المعد من لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى

نشأة الإصلاح الإداري في الجزائر

عرفت الإدارة العمومية الجزائرية فيما يتعلق بتنظيمها، دورها، طرق عملها وعلاقتها بالمجتمع والاقتصاد انشغالات مختلفة، ولهذا كانت الدولة في كل مرة تضع الإصلاحات الضرورية لمعالجة الوضع .

بعد الاستقلال مباشرة تركزت حركية الإصلاح، ولأسباب تاريخية محضة حفاظا على السيادة الوطنية حول محاولة التخلص من الجهاز الإداري الموروث، وجعله جزائريا خالصا. في هذه الفترة لاحظنا تأثير الحزب الواحد الذي تمت ترجمته في هذه الحقبة من خلال تسييس الجهاز الإداري.

مع بداية السبعينيات شهدت الجزائر حركة نشيطة من أجل بناء قاعدة صناعية إلى حد ما متطورة، تقوم على المؤسسة العمومية في إطار تنفيذ تخطيط مركزي من خلال وضع مخططات متتالية للتنمية، تركز بصفة أساسية سيطرة القرار الإداري في تسيير النشاط العمومي (1).

إن منطق الدولة الراعية الذي ينبع من هذا النظام قد أثر بشكل كبير على التسيير العمومي في هذه الفترة، أمام ضعف القطاع الخاص، وانعدام شبه كلي لمجتمع مدني منظم، فقد كانت الدولة والإدارة تشكلان المحور الأساسي للتنمية الاقتصادية والالتحام الاجتماعي.

خلال سنوات الثمانينيات أثرت أزمة الديون، وتراجع أسعار البترول بشكل مأساوي على الجزائر، وهو ما أثر بدوره على قدرة الدولة منفردة في تسيير شؤون الدولة الإدارية والاقتصادية.

إن التدهور الذي عرفه المجتمع قد أدخل الجزائر في أزمة عميقة، ولهذا كان لابد على السلطات العمومية أن تتجاوزها بصفة إستعجالية عن طريق وضع إجراءات شجاعة تساعد على استعادة الاستقرار.

كانت سنوات التسعينيات بداية الانتقال الاقتصادي والسياسي صعبة، سيما بعد مرور الجزائر بعشرية سوداء نتيجة استفحال ظاهرة الإرهاب الأعمى، الذي وجه ضد الشعب الجزائري ومؤسساته، وتميزت هذه السنوات بالركود الاقتصادي، وانهايار كلي للأوضاع الاجتماعية، لهذا اتخذت الجزائر إجراءات إستعجالية لمواجهة الوضع الكارثي، من بينها التقليل الكبير للقوى العاملة في القطاع العمومي (2).

كما أن حالة عدم الاستقرار السياسي وانعدام الأمن قد أثرا سلبا على الإدارة العمومية بسبب انشغال مختلف الحكومات المتعاقبة بحل مشكل الأمن والإرهاب . ضف إلى ذلك إلى أن التعددية السياسية التي تم تكريسها في دستور 1989 كانت تعتبر تجربة جديدة على المجتمع، هذا ما أدى إلى نشوء تيارات متعارضة داخل المجتمع الجزائري.

(1) — **ABDENNOUR (AZEDDINE)** : réforme administrative et gouvernance en Algerie : defis et options prioritaires, metting on priorities, in innovating gouvernance and public administration, in mediterranean region, naples , 17 – 20 May 2004, P 3.

(2) — Ibid , P 4.

في ظل كل هذه الظروف الصعبة تم اقتراح إصلاحات خلال سنوات التسعينيات تتعلق أكثر بالبحث عن مخرج لتناقضات إدارة تخضع لقيود اقتصادية ولضغوطات جاءت نتيجة الانفتاح السياسي والاجتماعي، بسبب تطبيق إستراتيجية متحررة ومفتوحة.

لقد حاولت هذه الإصلاحات أن تبني نظام إداري جديد يساعد على انبثاق سلوكات إدارية جديدة تؤسس على الفعالية والشفافية.

الفقرة الثانية

البرنامج الإصلاحي المعد من لجنة

إصلاح هياكل ومهام الدولة

سارعت السلطات العمومية ومباشرة بعد استقرار الوضع الأمني إلى وضع إصلاحات تتعلق بهياكل الدولة ومؤسساتها ، وقد سطرت لها أهداف (أولا) لنجاح العملية ، كما قامت بتحديد مهام جديدة للدولة (ثانيا) وقد تم ذلك في إطار ورشات كبرى للإصلاح (ثالثا) .

أولا : الأهداف المرجوة من الإصلاح الإداري

لقد تقرر وضع الإصلاحات الإدارية في الجزائر ، بعد رجوع الاستقرار والأمن حيث تم تنصيب لجنة لإصلاح الهياكل والمهام، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372/2000⁽¹⁾ بتاريخ 22 نوفمبر 2000 من طرف رئيس الجمهورية السيد/ عبدالعزيز بوتفليقة باعتباره أعلى سلطة في الدولة ، وقد وجه رسالة للجنة شرح من خلالها أهم المهام التي يجب أن تنصب حولها أهداف الإصلاح.

تتكون هذه اللجنة من 70 عضوا يمثلون فئات مختلفة من المجتمع من كبار الموظفين، مسؤولي مؤسسات كبرى، جامعيين ومنتخبين⁽²⁾.

دامت أشغال اللجنة تسعة 9 أشهر، وتضمن تقريرها عرضا مفصلا عن القطاعات المراد إصلاحها المحددة خاصة في المرافق العمومية، الموارد البشرية التابعة للدولة والجماعات الإقليمية.

(1) — المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، عدد 71، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000.

(2) — المرسوم الرئاسي رقم 373/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، عدد 71، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000.

تم إنهاء التقرير بتاريخ جويلية 2001، وقد تعرض التقرير إلى حجم مشروع الإصلاح ودرجة تعقده، على اعتبار أنه يتمحور حول منطلق جديد للتكيف مع التحولات الداخلية والخارجية للمجتمع من جهة، وإلى النظام السياسي والمؤسسي من جهة أخرى، كما أشاد بهذا المشروع الذي يدعو إلى ظهور قيم جديدة مما يساعد على بروز عقد اجتماعي جديد. ويعتبر المشروع كإلتزام بإعادة تأسيس الدولة حول قاعدة سياسية حديثة، أين يتم اعتبار المواطن كرهان استراتيجي، وكذلك كعنصر قطيعة مع طريقة تنظيمية تجاوزها الزمن.

أما عن الأهداف الكبرى للنظام المؤسسي الذي تم تسطيرها، فهي كالآتي:

1 – تكريس دولة القانون التي تضمن حقوق وحرية المواطنين

يعتبر هذا المطلب كضرورة ملحة من أجل ملازمة وتعميق التوجه السياسي التعددي للمجتمع سيما في ظل بزوغ ما يعرف بالمواطنة.

تعتبر دولة القانون الدعامة الأساسية للسلطة السياسية التي تستمد شرعيتها من الديمقراطية المتعددة، كما يجب أن يكون القانون الإطار الوحيد الذي تقوم عليه سلطة الدولة عند ممارستها لمهامها المفترضة، وهذا حتى لا يتم المساس بحقوق وحرية الأفراد على اعتبار أن كل المواطنين سواسية أمام القانون، مثلما أقرته أغلب الدساتير الجزائرية.

2 – إنشاء دولة في خدمة المجتمع والمواطن

لتحقيق هذه المقاربة يجب أن يشكل المواطن محور الإصلاح الإداري، غير أن تحقيق هذا الهدف يبقى مرهونا بمدى تطور إشراك المواطن في التسيير العمومي وإدماجه ضمن المجتمع المدني داخل التنظيم المؤسسي والإداري للدولة.

إن تحقيق هذا المطلب بدأ يظهر في الدستور الأخير لسنة 2016، الذي كرس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي من خلال المادتين 15 و 17.

وفي هذا الإطار كذلك يجب تقريب المواطن من الإدارة، مع تحسين نوعية خدمات الإدارة والمرفق العمومي.

3 – إنشاء دولة فعالة وحديثة

إن تحقيق دولة بهذه المواصفات يتطلب الاستعانة بمعايير جديدة للنجاحة والكفاءة للنشاط العمومي، التي لا تنجح إلا من خلال تقوية قدرتها في إعداد وتقييم سياساتها العمومية.

ضرورة إعادة تمركز مهام الإدارة على نوع جديد من التسيير العمومي يعتمد بصفة أساسية على آليات جديدة أهمها(1) :

- ✓ الاعتماد بصفة أساسية على قواعد الآلية التعاقدية والشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في برمجة العلاقات بين مختلف هياكل الدولة.
- ✓ توسيع مجال استشارة شركاء مؤسسات الدولة والمجتمع المدني.
- ✓ إتباع المشاورة (la concertation) والحوار الاجتماعي من خلال محاولة ديمقراطية آلية اتخاذ القرار عند إعداد وتنفيذ السياسات العمومية.
- ✓ تكريس الضبط الاقتصادي والاجتماعي بواسطة وضع لآليات جديدة للتحريض وتنشيط النمو الاقتصادي وتصحيح إختلالات السوق.
- ✓ تجديد أنظمة ووسائل التسيير وهذا من خلال تقييم وظائف الرقابة و التقييم، ومن خلال تبسيط إجراءات التسيير واستخراج الوثائق والقرارات الإدارية.
- ✓ تطوير أنظمة الإعلام والاتصال القائمة على استعمال وسائل تكنولوجيا الإعلام، التي يجب أن تعمل على تحديث النشاط العمومي.

4 – إنشاء دولة تضمن التلاحم الاجتماعي والتضامن الوطني

يجب أن تتمحور أهداف الإصلاح على الإلتحام الاجتماعي الذي يعتبر من التحديات الأساسية، والذي يجب أن ترفعه الدولة، لأنه لطالما تم تهديده من العنف والأمن الذي عرفتهما البلاد، خاصة في العشرية السوداء، والتي كان لها آثار وخيمة على مختلف القطاعات، ناهيك عن التذبذب الذي تعرفه أسعار البترول، والذي قد يؤثر على تحقيق هذه المقاربة.

(1) – BELMIHOUB (Med CHERIF) : la réforme administrative, en Algerie, innovations proposées et contraintes de mise en oeuvre , forum euromediterranneen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration, Tunis 15 – 17/06/2005 , P 12.

5 – إنشاء دولة في مستوى رهانات وتداعيات العولمة

يجب أن تلعب الدولة دورا أساسيا من أجل تعميق وتكثيف العلاقات الدولية. كما يجب على السلطات العمومية أن تعمل على الاندماج في الأسواق، الخدمات ورؤوس الأموال بهدف زيادة المبادلات بينها وبين دول العالم، ولا يتسنى ذلك إلا من خلال وضع القوانين الضرورية التي تسمح لها بمواكبة التطورات وتوفير المناخ الملائم لذلك.

ثانياً : المهام الجديدة للدولة

لقد عمل الإصلاح على إعادة تنظيم دور الدولة فيما يتعلق بمهامها الجديدة والمتمثلة أساسا في الصلاحيات المتعلقة بها كسلطة عامة من جهة وتلك المتعلقة بمهام المرفق العمومي من جهة أخرى، على اعتبار أنهما يمثلان مفتاح شرعيتها. وفي هذا الإطار نلاحظ وجود تحول لمهامها.

1 – بالنسبة لمهامها كسلطة عامة

وتتمثل أساسا في الدفاع الوطني، العدالة والأمن والسياسة الخارجية وهي مهام تقليدية ودائمة تمكن الدولة من فرض هيبتها وإلزام المواطنين على احترام النظام العام في إطار الشرعية ودولة القانون، كما أنها تساعد على استقرار المجتمع وضبط حقوق والتزامات كل مواطن.

2 – بالنسبة لمهام المرفق العمومي

من واجب الدولة أن تضمن الخدمات العمومية بصفة مستمرة، إلا أن هذا الالتزام يعرف تغيرات بسبب التحولات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها العولمة والتي تدعو إلى التقليل من هامش تدخل الدولة الذي يفرضه المفهوم المتجدد للمرفق العمومي، هذا الأخير الذي يجب أن يتكيف باستمرار مع طرق وأنظمة التسيير للقيام بدوره المنوط به مع ضرورة تحمل المسؤوليات، ولهذا يجب على الدولة أن تحقق ما يلي :

- ✓ إعادة توجيه دور الدولة نحو دعم الاستفادة من الخدمة العمومية ومراقبة جودتها وضمان استمراريتها.
- ✓ إعادة تجديد دور الدولة ومجال تدخلها في التنمية البشرية، سيما في ميادين التربية الصحة والحماية الاجتماعية.

✓ الإسراع في تطبيق آليات التسيير الجديدة للمرافق العمومية القائمة على الانفتاح على السوق بالنسبة للمرافق العمومية الاقتصادية، وعلى نجاعة التسيير العمومي.

ثالثا، الورشات الكبرى للإصلاح

لقد تضمن تقرير لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة ست ورشات كبيرة تشكل جوهر إصلاح الدولة وهي :

الورشة الأولى

تم توجيهها نحو الإدارة المركزية نظرا لعلاقتها الوثيقة بالسلطة السياسية ، فقد تم إعطاؤها مكانة أساسية في مشروع الإصلاح، حيث قامت هذه الورشة على إعادة تنظيم الإدارة المركزية حول مهامها الإستراتيجية. بالإضافة إلى إعادة تنظيم نشاطات التسيير حول فضاء المسؤولية على المستوى اللامركزي وعدم التركيز.

الورشة الثانية

يقتضى إصلاح الدولة التكفل وبشكل كامل بمحور الجماعات الإقليمية والإدارة اللامركزية. وكذلك بما يعرف بعدم التركيز.

حيث أن أزمة الدولة تزداد حدة وتعقيدا على مستوى الجماعات المحلية، لهذا فإن تعميق اللامركزية ونظام عدم التركيز يعتبر من الشروط الضرورية لتوسيع مجال الديمقراطية والمسؤولية المحلية، والهدف المرتقب من ذلك هو تجسيد البلدية كجماعة محلية جوارية، والولاية كجماعة محلية تضامنية بين البلديات(1).

الورشة الثالثة

اهتمت بتحديث وعصرته منشآت المرافق العامة من أجل تحقيق عقلنة لشبكة المؤسسات العمومية بغرض إدراجها ضمن المجال العمومي، كما أنه يفتح الأبواب أمام الخواص والمجتمع المدني، مما يترتب عنه تخفيض معتبر للتكاليف والأعباء المالية للدولة.

الورشة الرابعة

ارتكزت حول تطوير استعمال آليات الضبط والرقابة بالإضافة إلى توسيع لطرق الاستشارة داخل المؤسسات العمومية مع المجتمع المدني وهذا من أجل تصور أفضل وتقييم أحسن للسياسات العمومية.

(1) — BELMIHOUB (Med CHERIF) : La Reforme Administrative , op. cit , P 15.

الورشة الخامسة

تناولت هذه الورشة أعوان الدولة، وفي هذا الإطار ينبغي استحداث سياسة جديدة للوظيفة العمومية التي من شأنها أن تنمي الموارد البشرية وإرساء إطار قانوني مرن، وكذا تحديث أساليب تسيير المستخدمين وهذا عن طريق الانسجام والتوافق مع المهام الجديدة للدولة.

الورشة السادسة

قامت هذه الورشة حول المواطن كغاية أخيرة للإصلاح، وهذا لن يتسنى إلا من خلال إعادة إنشاء الثقة بين الدولة والمواطن مع التكفل التام بمختلف إنشغالاته، وضمان الشفافية في عملية الولوج للمرافق العمومية.

وفي هذا الإطار من الضروري أن يتم وضع ميثاق ينظم العلاقات بين الإدارة والمخاطبين بالقرار وينظم كذلك المبادئ والقواعد العامة التي تهدف إلى تقوية العلاقات بين الدولة والمواطن.

الفرع الثالث

أهم العراقيل التي واجهت الإصلاح الإداري في الجزائر

عرفت الجزائر برامج عديدة وامتتالية للإصلاح الإداري حاولت من خلالها عقلنة النشاط العمومي، إلا أن هذه المحاولات لم تحقق نجاحات حقيقية سيما ما تعلق بفعالية الإدارة العمومية، ويعود ذلك لأسباب عديدة :

- ✓ إن سلسلة الإصلاحات المقترحة هي عبارة عن إصلاحات جزئية متقطعة وعشوائية، بالإضافة إلى عدم استقرار التعديلات الحكومية، ما أدى إلى بقاء العديد من برامج الإصلاح مجرد حبر على ورق.
- ✓ عدم استقرار الهيئات المكلفة بالإصلاح الإداري فهي تابعة لوزارة الداخلية تارة وإلى مديرية الوظيف العمومي تارة أخرى.
- ✓ معظم الإصلاحات الإدارية مستلهمة من تجارب فرنسية، ما أدى إلى عدم نجاعتها وعدم تقبلها من طرف الموظفين، لأنها لا تتوافق مع بيئتهم الاجتماعية والثقافية.
- ✓ الفارق الكبير بين الإطار المؤسسي للإصلاح وكيفية تنفيذه على أرض الواقع.

- ✓ انعدام التنسيق والانسجام بين مختلف أجزاء الإصلاح سيما الإصلاح الاقتصادي والإصلاح الاجتماعي⁽¹⁾.
- ✓ ومع أن الجزائر قامت برسم الخطوط الأولية للإصلاح إلا أن إجراءات تنفيذه على أرض الواقع تبقى بطيئة وذلك بسبب الطابع السلطوي الذي لا يزال مسيطر على الطابع التعاقدية.
- ✓ وجود نوع من مقاومة التغيير بسبب نقص الوسائل المستعملة لهذا التحول، بشرية كانت أو مادية. فالوسائل البشرية يمكن حصرها في عدم توفر الموظفين والأعوان المؤهلين من ناحية الكم أو الكيف⁽²⁾، أما الوسائل المادية فترجع للعراقيل البيروقراطية والإدارية التي تعتمد عليها وزارة المالية، بحجة نقص الإعتمادات.
- و مع ذلك فقد خصصت اموال ضخمة للهيئات الإدارية باسم التحديث إلا أن النتائج المرجوة كانت ضعيفة⁽³⁾.

إن الإصلاحات التي تم إدخالها منذ 1990 على النشاط العمومي وإن كانت تحاول التأقلم مع الوضع الجديد إلا أنها واجهت الكثير من العراقيل ومع ذلك هناك ملامح بدأت تبشر بالخير فيما يتعلق بإصلاح النشاط العمومي، ولكن الطريق مازال طويلا جدا سيما في ظل التحديات والأزمات التي تواجه الدولة الجزائرية.

المطلب الثالث

انعكاسات الحكم الراشد على التسيير العمومي

إن تأثير الحكم الراشد على التسيير العمومي لاشك وأنه سينعكس بالإيجاب، بحيث سيجعله أكثر فاعلية، وفي خدمة أهداف الإدارة العمومية.

ومن أهم هذه الانعكاسات: مكافحة مظاهر الفساد (الفرع الأول)، كما أنه يساعد على إقرار مبادئ النجاعة والفعالية (الفرع الثاني) بالإضافة إلى التبسيط باعتباره أحد المتطلبات الأساسية للحكم الراشد (الفرع الثالث).

(1) — TENIOU (AFEF) et BENTERKI (AZZEDINE) : Réformes de L'Administration publique Algerienne : à travers du Passé et leçons Internationales , Revue Dirassat Iqtissadiya, N° 01, 2014, P 45.

(2) — BENAZZI (LAKHDER) : Les Resistances au Changement Dans L'administration; Idara , N° 25, 2013 , P 131.

(3) — BELMIHOUB (Med CHERIF) : La Réforme Administrative , op. cit , P 22.

الفرع الأول مكافحة مظاهر الفساد الإداري

إن الفساد هو الانحراف المتعمد في تنفيذ العمل الإداري الخاص بالشخص، ومع ذلك هناك انحرافا إداريا يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة له دون قصد منه ولكن إهماله ولا مبالاته هما اللذان يؤديان إلى حدوث الفساد(1).

لقد باتت ظاهرة الفساد محط اهتمام الدول والمؤسسات الدولية على رأسها البنك العالمي، حيث تم الكشف عن ظاهرة الفساد وانتشارها داخل الأجهزة الإدارية والحكومية المختلفة، ووصلت إلى مستويات عالية من حيث حجمها، وتنوعها وآثارها بحيث يتطلب مكافحة هذه الظاهرة، إقامة حكم راشد ضمن إستراتيجية واضحة ومدروسة للحد من هذه الظاهرة والقضاء عليها.

يعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الفساد على أنه : " إساءة إستعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواء عن طريق الرشوة أو الإبتزاز أو إستغلال النفوذ أو المحسوبية، أو الغش أو تقديم إكراميات بالخدمات أو عن طريق الاختلاس"(2).

يمكن تعريف الفساد الإداري بأنه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق(3).

يتميز الفساد الإداري بوصفه تعبيرا عن إنتهاك الواجبات الوظيفية وممارسة خاطئة ترفع من شأن المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة ويتميز بعدة سمات منها(4):

(1) — هاشم حمدي رضا : المرجع السابق، ص 85.

(2) — برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، 1998 .

(3) — أحمد رشيد : الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات الشعب ، الطبعة الأولى، فيفري 1976.

(4) — بن تركي عز الدين وشرفي منصف : الفساد الإداري : أسبابه، آثاره وطرق مكافحته، إشارة لتجارب بعض الدول المنتقى الوطني حول : حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، يومي 06 - 2012/05/07، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، ص 4.

- ✓ إشتراك أكثر من طرف في ممارسة الفساد الإداري .
 - ✓ السرية التامة في ممارسة الفساد الإداري .
 - ✓ يجسد الفساد الإداري المصالح المشتركة والمنافع التبادلية لمرتكبيه .
 - ✓ يعبر الفساد الإداري عن اتفاق بين إرادتين، صانع القرار ومرتكبي الفساد الذين يضغطون على الطرف الأول لإصدار قرارات محددة تخدم مصالحهم الشخصية .
- طبعاً لفهم أكثر هذه الظاهرة سنتطرق إلى الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد عالمياً (الفقرة الأولى)، ثم نتناول آليات مختلفة لمكافحة الفساد الإداري (الفقرة الثانية) وفي الأخير نشرح آليات مكافحة الفساد في الجزائر (الفقرة الثالثة) .

الفقرة الأولى

الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد عالمياً

لقد تم وضع العديد من الهيئات الدولية التي تهتم بمكافحة الفساد الإداري على نطاق عالمي وهي :

أولاً : منظمة الأمم المتحدة

أصدرت الأمم المتحدة عدداً من القرارات لمحاربة الفساد بسبب قناعتها الذاتية بخطورتها لما يترتب عنه من مخاطر وتهديد على إستقرار وأمن الدول، وتم عقد إتفاقية لمكافحة الفساد سنة 2004، انضمت إليها كثير من دول العالم .

ثانياً : البنك الدولي

قام البنك الدولي بوضع مجموعة من الخطوات والاستراتيجيات بغرض مساعدة الدول على مواجهة الفساد والحد من آثاره السلبية على عملية التنمية الاقتصادية. ويجسد البنك إستراتيجيته المتعلقة بمكافحة الفساد ضمن أربعة محاور (1) :

- ✓ متابعة أشكال الفساد في المشروعات التي يمولها البنك .
- ✓ تقديم العون للدول النامية التي تعتمد مكافحة الفساد ، وي طرح البنك نماذج متعددة لمكافحة الفساد الإداري وفق ظروف وبيانات هذه الدول.

(1) — بن تركي عز الدين وشرفي منصف : المرجع السابق، ص 12.

✓ يعتبر البنك مكافحة الفساد شرطا أساسيا لتقديم خدماته وسياسات إقراضه المختلفة.

✓ يقدم البنك عوناً للمجهود الدولي لمكافحة الفساد الإداري.

ثالثا : صندوق النقد الدولي

لجأ صندوق النقد الدولي إلى الحد من الفساد بتوقيف المساعدات المالية، لأي دولة يكون فيها الفساد كعائق في عملية التنمية الاقتصادية، كما أن البنك يساهم في مجالين رئيسيين في مكافحة الفساد هما (1) :

✓ تدريب وتطوير الموارد البشرية العاملة في مجال الضرائب وإعداد الموازنات ونظم المحاسبة والرقابة والتدقيق .

✓ مساهمة البنك في خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تطور في إطارها القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال والتجارة.

رابعا : منظمة الشفافية الدولية

تعتبر من أكثر المنظمات الدولية نشاطا وفعالية في متابعة ومكافحة حالات الفساد الإداري، وتقوم المنظمة بتطوير مؤشرات لقياس مدى تفشي الفساد في مختلف دول العالم، وتطور هذه المؤشرات من خلال استطلاعات للرأي لرجال الأعمال والنخب الاقتصادية والمحللين الاقتصاديين.

وتقوم المنظمة بإصدار تقريرا سنويا عن الفساد في العالم، بناء على معلومات تقوم بتجميعها، هذا وتقوم المنظمة على مجموعة من المبادئ الإرشادية تتلخص فيما يلي :

✓ إدراك أن مخاطر الفساد تتعدى حدود الحالات الفردية، ولهذا فهناك مسؤولية مشتركة وعامة لمحاربتة.

✓ اعتبار الحركة ضد الفساد حركة عالمية تتجاوز النظم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية داخل كل دولة.

تعمل منظمة الشفافية الدولية على تتبع ورصد التغيرات التي تحدث في كل دولة في مجال مكافحة الفساد، وبيان أسباب التماطل في مكافحته، وتدعو الحكام والمسؤولين إلى بذل المزيد من الجهود لمواجهة هذه الظاهرة، كما تزودهم بقاعدة من المعرفة والخبرات

(1) – بن تركي عز الدين وشرفي منصف : المرجع السابق ، ص 12.

حول برامج مكافحة وتحسين طريقة الحكم، وتوفير الشفافية والمساءلة. تعتبر المنظمة نشطة للغاية ، فقد أنشأت لها فروعاً في مختلف دول العالم، ونظمت العديد من المؤتمرات، كما أصدرت كتاباً مرجعياً شاملاً عن الفساد.

الفقرة الثانية

آليات مختلفة لمكافحة الفساد الإداري

إن تعقد ظاهرة الفساد الإداري وإمكانية تغلغلها إلى جميع المجالات يتطلب وضع آليات مختلفة لمكافحة الفساد بكل أشكاله(1).

أولاً: المساءلة

والتي يجب أن تجري من المسؤولين، سواء كانوا منتخبين أو معينين من خلال تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم، ومدى نجاحهم في تنفيذها.

ثانياً: المحاسبة

من خلال خضوع الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم.

ثالثاً: النزاهة

تحدد في مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في العمل.

رابعاً: الشفافية

ضرورة وضوح العلاقة الموجودة بين الموظفين والمنتفعين من الخدمة، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف.

إن آليات مكافحة السابقة تشكل عناصر أساسية في إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري، لكن نجاح أي إستراتيجية لمحاربة الفساد تتطلب استخدام العديد من الإجراءات والخطوات والسياسات التي يمكن من خلالها مكافحة الفساد وتمثل في :

✓ تفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد على جميع المستويات، مع ضرورة وضع عقوبات صارمة لمرتكبي الفساد بأشكاله المختلفة، حتى يكونون عبرة لباقي المفسدين.

(1) — هاشم حمدي رضا : المرجع السابق، ص ص 103 - 104.

- ✓ تبني نظام ديمقراطي يقوم على مبدأ فصل السلطات، وسيادة القانون، من خلال خضوع الجميع للقانون .
- ✓ بناء جهاز قضائي مستقل، قوي ونزيه ، وتحريره من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف عمله.
- ✓ تطوير نظم اختيار وتعيين وترقية الموظفين وتحسين مستويات الأجور والمداحيل الخاصة للفئات التي تتعامل مع الجمهور.

الفقرة الثالثة

آليات مكافحة الفساد في الجزائر

بعد الاستقلال مباشرة أخذت الجزائر بمبادئ التوجه الاشتراكي، باعتباره النظام الأنسب لمثل هذه الدول، إلا أنه مع مرور الوقت بدأت تظهر سلبيات هذا النظام، الأمر الذي أدى إلى إعادة النظر في طبيعة النظام المطبق، وهو ما تم تكريسه فعلا على ارض الواقع بعد إصدار دستور 1989، حيث من أهم المستجدات التي جاء بها هذا الدستور هو تطبيق الرأسمالية والتعددية السياسية.

والملاحظ في هذا الصدد أن مستويات الفساد الإداري في الجزائر قد تسارعت مع تبني التوجه الاقتصادي الحر بالمقارنة مع الفترة السابقة التي طبق فيها النظام الاشتراكي حيث كان الفساد ينحصر في مجمله على مستوى القمة، أي بين أصحاب السلطة وذوي النفوذ بينما في ظل التحول الاقتصادي الجذري الذي عرفته الجزائر، ومن أجل فرض بعض الأطراف سيطرتها على السوق تستخدم كافة الوسائل في سبيل تحقيق أهدافها الشخصية، الأمر الذي ساعد على انتشار الفساد بمختلف صورته ، من رشوة ودفع العمولات إلى من بيده سلطة القرار للتأثير عليها(1).

ولكن السؤال الذي يطرح هنا كيف يمكن أن يؤدي التحول الاقتصادي إلى تفشي الفساد في الأجهزة الإدارية؟.

يبدو وأن الانعكاسات السلبية الناتجة عن التغيرات الاقتصادية على نشاط وعمل الإدارة، يكون بسبب عدم التجاوب مباشرة مع هذه التحولات، لأن الإدارة تحتاج إلى وقت كاف لتكيف نفسها مع هذه المتغيرات.

(1) — حاحة عبد العالي : المرجع السابق ، ص 86.

كما أدت التغيرات الاقتصادية إلى تحميل الإدارة العامة بأعباء ومهام جديدة تتطلبها برامج التنمية، وهذا يستلزم تحويلها صلاحيات واسعة، بالإضافة إلى مدها باعتمادات مالية كبيرة، مما يترتب عنه الإسراف في المال العام، ولكن من المؤسف أن يتم ذلك دون تمكينها من بناء مؤسساتها وتطوير قدراتها وتأهيل إدارتها، وتحسين قياداتها ضد مختلف صور الانحراف والاستغلال أو إخضاعها للمتابعة والرقابة والمساءلة.

إن ظاهرة الفساد أصبحت خطرا يهدد كيان الدولة الجزائرية، وقد بلغت أعلى المستويات، إذ انتشرت بصورة غير متوقعة في دواليب الاقتصاد الجزائري والمؤسسات والإدارات، وحسب تقارير صدرت عن منظمة الشفافية الدولية، فقد صنفت الجزائر سنة 2004 في المرتبة 99 من بين 188 دولة، ومؤخرا احتلت الجزائر المرتبة 108 سنة 2016، حسب نفس المنظمة، ونرى أن أكثر المجالات التي يسودها الفساد هي قطاع الأشغال العمومية والبناء، قطاع المياه، والنقل، وصفقات التسليح وقطاع الصحة وقطاع المالية ... إلخ.

وفي إطار مكافحة الفساد على المستوى الدولي أبرمت الأمم المتحدة اتفاقية لمكافحة الفساد بتاريخ 31 أكتوبر 2003، وقد صادقت عليها الجزائر بمرسوم رئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004⁽¹⁾ التي خرج من رحمها القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾، وكان من أهم أهداف هذا القانون إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد (أولا) ثم أنه بعد ذلك تم إنشاء ما عرف بالديوان المركزي لقمع الفساد (ثانيا).

أولا : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

فرضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة 06 على جميع دول المنضوية تحت لوائها بضرورة إنشاء هيئة أو عدة هيئات لمنع الفساد ومكافحته، وتنفيذا

(1) — المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمد من قبل الجمعية العام للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003 الجريدة الرسمية ، عدد 26، سنة 2004.

(2) — القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية ، عدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006، المعدل بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 20/08/2010، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 01/09/2010، والمعدل بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 02/08/2011، الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخة في 10/08/2011 .

لهذا الالتزام أصدرت الجزائر القانون رقم 01/06 الذي نص في بابه الثالث على تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

وفي نفس الإطار وتدعيما للجهود الرامية إلى مكافحة الفساد وتعزيز آليات المحافظة على المال العام تم إصدار الأمر رقم 5/10 المتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته حيث تم تدعيم الترسانة المؤسساتية لمكافحة الفساد بجهاز ثاني هو الديوان الوطني لقمع الفساد.

وباستحداث هذا الديوان يكون المشرع الجزائري قد قضى على النقائص التي تعترى سياسة مكافحة الفساد في ظل قانون 01/06، وبالتالي اتضحت اختصاصات كل من الهيئة والديوان. لكن بعد ذلك قام المشرع بتعديل قانون الفساد مرة أخرى بواسطة القانون رقم 15/11 الصادر في 02 أوت 2011، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

لقد كانت المادة 17 من القانون رقم 01/06 هي أول مادة نصت على إنشاء هيئة وطنية، كلفت بالوقاية من الفساد، كما أكدت المادة 18 من نفس القانون على أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي.

هو الأمر الذي أكده المرسوم الرئاسي رقم 413/06، حيث نص على أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة⁽¹⁾.

جاء بعد ذلك المرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 07 فيفري 2012 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 413/06، الذي وضع كيفية تشكيل اللجنة.

تشكل الهيئة من ست أعضاء ورئيس يعينون. بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، غير أن تشكيلة المجلس لم تنصب فعليا إلا في جانفي 2011.

إن وعي الجزائر بمدى خطورة ظاهرة الفساد جعلها تحرص على دستورية محاربة الفساد في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، ومن خلال التأكيد ضمن

(1) — المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 2006/11/22 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية ، عدد 74 ، لسنة 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 2012/02/07، الجريدة الرسمية ، عدد 8 لسنة 2012 .

المادتين 202 و 203 من الدستور على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي هيئة مستقلة تابعة لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

تتولى هذه الهيئة مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتكرس مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها.

لقد تمت دسترة ظاهرة الفساد وعيا من المؤسس الدستوري على استفحال الظاهرة وتأثيرها على النواحي الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي دسترة قانون مكافحة الفساد يجعل من الدستور كضامن له، بحيث لا يمكن إلغاؤه بقانون أو تقديم قاعدة قانونية تخالفه باعتبارها أكثر إلزامية منه أو تحظى بالأولوية عليه.

وحرصا من رئيس الجمهورية السيد/ عبد العزيز بوتفليقة على تنفيذ مضمون دستور 2016 قام بتعيين أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه بتاريخ 14 سبتمبر 2016. بموجب مرسوم رئاسي حتى تتمكن هذه الهيئة من الاضطلاع بدورها المنوط بها على أرض الواقع⁽²⁾.

للهيئة الكثير من الصلاحيات أشارت إليها المادة 20 من قانون الوقاية من الفساد تم تفصيلها بموجب المرسوم الرئاسي السابق رقم 413/06.

في سنة 2009 أصدر رئيس الجمهورية تعليمة رقم 03 تتعلق بتفعيل مكافحة الفساد أعادت تنظيم صلاحيات هذه الهيئة حيث أصبحت تقتصر على الجانب الوقائي على المستوى الوطني والتعاون الدولي، أما المكافحة والمواجهة فقد استحدثت بها جهاز ثان هو الديوان المركزي لقمع الفساد.

مع أن صلاحيات هيئة الوقاية من الفساد واسعة وتراقب القطاع العام والخاص، إلا أن أغلب مهام الهيئة ذات طابع وقائي وتحسيبي واستشاري، وتقوم بتقديم تقرير سنوي يتضمن تقييما للنشاط ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وهي الوظيفة التي تم

(1) — أنظر القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية، عدد 14 ، المؤرخة في 2016/03/07 .

(2) — المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2016/09/14، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، عدد 55، المؤرخ في 2016/09/21 .

التأكيد عليها ضمن المادة 203 الفقرة 02، من التعديل الدستوري لسنة 2016. لكن الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع لم ينص على إشهار ونشر التقرير المرفوع لرئيس الجمهورية، أو في وسائل الإعلام قدوة بالمشرع الفرنسي، ولهذا فإن عدم نشر تقارير الفساد المعدة من الهيئة يضيء عليها نوع من التعتيم والضبابية والغموض وعدم الشفافية في مكافحة الفساد، وهذا لا يتماشى وأهداف الهيئة المنشأة أساسا لمكافحة الفساد(1).

إن عدم نشر التقرير يعتبر مخالفا لمبدأ الشفافية الذي يعتبر أهم مبادئ الحكم الرشيد وأحد أسس سياسة مكافحة الفساد، ففي الجزائر عادة ما يتم التستر على ممارسات الفساد بحجة السرية.

ثانياً : الديوان المركزي لقمع الفساد

أما فيما يتعلق بالديوان المركزي لقمع الفساد فقد تم إنشاءه تنفيذاً لتعليمات رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 التي تضمنت ضرورة تعزيز آليات مكافحة الفساد، وهذا على الصعيدين المؤسساتي والعملي، وهو ما تأكد بصدور الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26/08/2010 المتمم للقانون رقم 01/06 الذي أضاف الباب الثالث مكرر، والذي بموجبه تم استحداث الديوان المركزي لقمع الفساد، غير أنه أحال إلى التنظيم فيما يتعلق بتشكيله الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره.

لقد صدر هذا التنظيم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 426/11 الذي يحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره(2).

لقد تم طرح العديد من التساؤلات عن أسباب إنشاء الديوان، في ظل وجود هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

في الحقيقة إن الجهازين مكملين لبعضهما البعض، أحدهما يهتم بالجانب الوقائي، والثاني بالجانب القمعي والردعي، وعلى إعتبار أنهما حديثي النشأة، فإنه يتعذر تقييم مدى قدرتهما في مكافحة الفساد .

(1) — حاجة عبد العالي : المرجع السابق ، ص 497 .

(2) — المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 2011/12/08، الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية، عدد 68، سنة 2011.

- بالرجوع إلى المواد 02 ، 03 ، 04 من المرسوم 426/11 نستنتج وأن الديوان هو آلية مؤسساتية ، أنشئت خصيصا لقمع الفساد، يتميز بجملة من الخصائص وتتمثل في :
- ✓ الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، يكلف بالبحث عن الجرائم .
 - ✓ تبعية الديوان لوزير المالية من الناحية الإدارية والمالية .
 - ✓ عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبالتالي هو ليس سلطة إدارية، فلا يصدر آراء أو قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد، وإنما هو جهاز يمارس صلاحيته تحت إشراف ومراقبة القضاء (النيابة العامة) مهمته الأساسية هي البحث والتحري عن جرائم الفساد، وإحالة مرتكبيها إلى العدالة، وحسنا فعل المشرع الجزائري عندما ألحق هذا الجهاز بالقضاء، لأنه الضامن الوحيد لاستقلاله عن السلطة التنفيذية.
- إذا كانت مكافحة ظاهرة الفساد كأهم انعكاس للحكم الراشد، فهل إقرار مبادئ النجاعة والفعالية له نفس الانعكاس ؟.

الفرع الثاني

إقرار مبادئ النجاعة والفعالية

يساهم تكريس الحكم الراشد في تحقيق آثار إيجابية على الإدارة العمومية ونشاطها، لأن الإدارة الحديثة صارت تطالب باحتياجات، يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار، ومن هذه الاحتياجات ضرورة تحقيق الفعالية المطلوبة، وتحسين الأداء العمومي، حيث فيما مضى كانت هناك مهام خاصة بالمرفق العمومي، يجب أن تنجز، ومع ذلك لم يكن يؤخذ بعين الاعتبار بالنتيجة المتحصل عليها، ولكن فقط ما أنجز من عمل(1).

وبما أن المرافق العامة كانت تمثل الدولة قبل أي شئ آخر، فإنها كانت تحاول إرضاء احتياجات الدولة قبل أن ترضي احتياجات المواطنين، كما أن هؤلاء لم يكونوا يعرفون بهذه الصفة ، في نظر الإدارة أنهم مجرد مخاطبين بالقرار، بل ويعتبرون كعنصر سلبي يعيق الإدارة.

(1) — PONTIER (JEAN MARIE) : op. cit , P 93.

ولكن كل هذا تغير، فقد ظهرت مصطلحات جديدة تتعلق بالفاعلية والكفاءة، فالفاعلية تتعلق بإجراء الإنجاز بالمقارنة مع الهدف المحدد(1)، فهي تعرف على أنها استغلال الموارد المتاحة في تحقيق الأهداف المحددة ، أي أنها تختص ببلوغ النتائج . أما الكفاءة فتتعلق بثمن إنجاز هذا العمل(2)، أي إستعمال الموارد بطريقة أكثر فعالية، فالكفاءة تعني كيفية إستعمال الموارد بطريقة مثلى في إنتاج شئ. بتعبير آخر يمكن أن يكون العمل فعالا عند تحقيقه للهدف المحدد، إلا أنه غير كفاء inefficient لأن ثمن تحقيق الهدف جد مرتفع .

لقد تمت المطالبة بتحقيق الفعالية والكفاءة بسبب تضاعف نشاطات الدولة بالإضافة إلى اعتراف العديد من الأشخاص العمومية بعجزها عن تلبية كل الاحتياجات، سيما وأن المال العام لايعتبر كثر بدون قعر يؤخذ منه بدون حدود، لهذا كثيرا ما تطرح مسألة التمويل بشدة ، ويطلب من الإدارة ضرورة ترشيد نفقاتها(3).

إن إضافة موضوع الفعالية داخل المجال العمومي قد تم ضمن عدة مراحل :

في بادئ الأمر حدث ذلك باسم عقلنة وسائل التسيير العمومي، سيما وأن الإدارة كانت تواجه نفس المشاكل في أغلبية المجتمعات، من جهة أخرى بسبب شساعة وسرعة التحولات التكنولوجية، وكذلك نتيجة مواجهة ضغوطات المنافسة الشرسة، ومن أجل مواجهة متطلبات المستهلكين، فإن الإدارة لم تعد قادرة على التهرب من حركة تلزم المؤسسات برفع إنتاجها ومردوديتها(4). وبالموازاة نلاحظ وأن هناك إضعاف لآليات التي كانت الإدارات تؤسس عليها شرعيتها.

وبالمقابل هناك تراجع كذلك لفرضية تفوق التسيير العمومي، هذا الأخير أصبح يظهر كمرادف للبطء، والبيروقراطية، على عكس التسيير الخاص الذي أصبح يمثل الحيوية والتجديد. هذه الأسباب هي التي أدت إلى ضرورة اقتباس القطاع العمومي من القطاع الخاص وصفة التسيير الجيد الذي يجب أن نكيفه مع الثقافة الإدارية التي تحت على تحسين العمل إقتداء بالقطاع الخاص، على هذا الأساس يجب على الإدارة أن تسيير

(1) — PONTIER (JEAN MARIE) : op. cit , P 94.

(2) — Ibid, P 94.

(3) — Idem , P 94.

(4) — CHEVALLIER (JACQUES) : : L'Etat Post-moderne, op. cit , P 66 .

بأفضل طريقة وسائلها المتاحة لها، مع تحقيق فعاليتها من خلال الوصول إلى تحقيق أهدافها المحددة، وهذا ما يسمح لها بتطوير أدائها العمومي، هذا الأخير يعتبر كمصطلح عام يشمل مفهوم المردودية، الفعالية والكفاءة، التي تعبر عن دقة العلاقات الموجودة بين الوسائل المستعملة والنتائج المحصل عليها، أو بين الأهداف المعينة والنتائج المتوصل إليها⁽¹⁾. وهذا لن يتحقق إلا بالسماح للإدارة بالوصول لأهدافها المحددة من السلطات العمومية، بأقل ثمن. وبالتالي هي مدعوة لبذل مجهود دائم للإنتاجية بأقل ثمن من دون أن يؤدي ذلك إلى تدهور نوعية الخدمات. إن تحقيق هذه الأهداف لن يتسنى إلا بتحول الإدارة وبصفة تدريجية لقواعد المناجمت العمومية⁽²⁾. لقد أصبحت المناجمت المرجع الأساسي للنشاط العمومي، أي الشريعة العامة التي تعتمد عليها النخبة السياسية والإدارية⁽³⁾، كما صار للنشاط العمومي إلتزام جديد للفعالية ساعد على ضياع إمتياز العصمة، وساعد كذلك على وضع الأداء العمومي في مركز التسيير العمومي⁽⁴⁾.

غير أن هذه المناجمت العمومية قد تم التخلي عنها بسبب إنتشار ما يعرف بالمناجمت العمومية الحديثة new public management التي تهدف إلى تحويل لطرق التسيير العمومي .

إن المدافعين على نظرية المناجمت العمومية الحديثة متيقنون وأن كل ما هو جيد للقطاع الخاص سيكون بالضرورة جيدا للقطاع العام⁽⁵⁾، وهو الأمر الذي سثبته الممارسة على أرض الواقع، إذا توفرت الظروف المناسبة والإدارة السياسية الحكيمة.

الفرع الثالث

التبسيط كأحد المتطلبات الأساسية للحكم الراشد

إن إقامة نظام إداري قائم على أساس الحكم الراشد، لا بد وأن يتميز بخاصية التبسيط. يؤدي البحث عن مفهوم التبسيط إلى القول وأنه ذلك التقليل الذي يسمح

(1) — GARBAR , (CHRISTIAN – ALBERT) : Performance et Contractualisation de L'action Publique, in Performance et Droit administratif . S/D de Nathali Albert : Actes de Colloque Organisé Par Le Laboratoire D'études des Reformes Administratives et de la decentralisation (LERAD) de 29 et 30/01/2009, P 136.

(2) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Post-moderne, op. cit , P 67.

(3) — CAILLOSSE (JACQUES) : " L'Administration entre Exigences Juridiques et impératifs Managériaux" In La Reforme de L'Etat, S/D phillipe Tronquoy, Cahiers Français , N° 346, Sept – Oct 2008, Doc . Fr , P 29.

(4) — GARBAR , (CHRISTIAN – ALBERT) : op. cit , P 136 .

(5) — Ibid , P 138 .

بإيجاد الحل المناسب للمشكل : كتقليص عدد الهياكل أو لعدد الإجراءات وهذا يعتبر كشكل للتبسيط(1).

إن العدد الهائل من القوانين والتنظيمات الصادرة والتي في كثير من الأحيان يصعب عدّها وحصرها سيكون مفيدا جدا إلغاء عددا معينا منها لتحقيق التبسيط، من جهة أخرى إن تحقيق التبسيط يستوجب تطوير المعلومة وتوفيرها، لأن من مستلزمات الإدارة الفعالة ضرورة أن تشرح أسباب تدخلها، ثم أن القرار يطبق أحسن إذا كان واضحا ومفهوما لدى المعنيين به(2).

يعتبر التبسيط ضروريا لأنه يؤدي إلى تحسين الأداء العمومي للمرافق العمومية وككل الدول التي حرصت على تكريس التبسيط داخل إدارتها، فقد حان الوقت لأن يتدخل المشرع الجزائري لإنتهاج سياسة التبسيط داخل الإدارة الجزائرية، ومع ذلك فالمرسوم رقم 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن لم ينص نهائيا عن أي تبسيط للإجراءات إلى أن جاء القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي تطرق ضمن المادة 11 من هذا القانون في إطار تكريس الشفافية في التعامل مع الجمهور، حيث أوصى بتبسيط الإجراءات الإدارية من دون تحديد المجالات المعنية بالتبسيط، ومع ذلك يمكن أن يعتبر قانون الفساد الإداري خطوة إيجابية للذهاب بعيدا، وهو توجه أثبتته فيما بعد الكثير من الإدارات التي لها علاقة مباشرة مع المواطن.

لقد بدأت الجزائر في السنوات القليلة الأخيرة تصدر بعض القوانين التي طبقت ضمنها إجراء التبسيط أهمها :

✓ المرسوم التنفيذي رقم 204/15 المؤرخ في 27 جويلية 2015 المتضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية(3).

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : : L'Etat Post-moderne, op. cit , P 96.

(2) — Ibid , P 96.

(3) — المرسوم التنفيذي رقم 204/15 المؤرخ في 2015/07/27 المتضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، الجريدة الرسمية، عدد 41 المؤرخة في 2015/07/29 .

- ✓ القانون رقم 03/14 المؤرخ في 24 فيفري 2014 الذي أوصى بتوسيع مدة صلاحية جواز السفر البيومتري إلى عشر سنوات⁽¹⁾ من خلال المادة 8 منه .
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 363/14 المؤرخ في 15 ديسمبر 2014 المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية⁽²⁾.
- ✓ القانون رقم 08/14 المؤرخ في 09 أوت 2014⁽³⁾ المعدل والمتمم للأمر رقم 20/70 المؤرخ في 19/02/1970 المتعلق بالحالة المدنية، الذي نص على :
 - – توسيع مدة صلاحية شهادة الميلاد من سنة إلى عشر سنوات .
 - – توسيع مدة صلاحية شهادة الوفاة من سنة إلى مدة غير محدودة .
 - – تصحيح الأخطاء المادية المتواجدة في شهادة سجل الحالة المدنية في عين المكان بالتنسيق مع السلطات القانونية المختصة .

نلاحظ بالتالي أن المشرع الجزائري بدأ يفعل ما بوسعه لتسهيل أمور المواطن، وهذا من خلال محاولة عصرنه بعض القطاعات ، وهي خطوة لا يمكن تجاهلها، وكل هذه القوانين والتنظيمات السابقة الذكر تأتي في إطار تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

المبحث الثاني

المنطق المناجريالي والحكم الراشد

مسايرة النشاط العمومي للتطورات الحاصلة، حاولت الجزائر الاستعانة بالحكم الراشد، والذي في نفس الوقت يقوم برفع تحد المناجريالي يفترض تكريس لثقافة المناجمنت، التي بدورها تحاول أن تسيير الإدارة بكل فعالية وكفاءة، سيما بالنسبة لمواردها البشرية والمالية في إطار من الشفافية ومن المسؤولية، ما يؤدي إلى مشاركة مختلف الفاعلين في مختلف آليات التسيير العمومي.

(1) – القانون رقم 03/14 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بسندات ووثائق السفر، الجريدة الرسمية، عدد 16 المؤرخة في 23/03/2014 .

(2) – المرسوم التنفيذي رقم 363/14 المؤرخ في 15/12/2014، المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات، الجريدة الرسمية، عدد 72 المؤرخة في 16/12/2014.

(3) – القانون رقم 08/14 المؤرخ في 09/08/2014 المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية، عدد 49 لسنة 2014 المعدل والمتمم للأمر رقم 20/70 المؤرخ في 19/02/1970.

بعد تغير دور الدولة وتزايد المطالبة بتجسيد الحكم الراشد، برز التسيير العمومي الجديد new public management كنموذج جديد، وهذا من أجل إصلاح الإدارة العامة التقليدية، وتوجيهها نحو تعزيز إنتاجيتها وتحسين قدرتها في تقديم الخدمات.

من هذا المنطلق سنقوم بدراسة العلاقة الموجودة بين المنطق المناجريالي والحكم الراشد (المطلب الأول)، ثم نتطرق لتحسين القدرة المناجريالية داخل الإدارة عن طريق تحسين طرق تنظيمها (المطلب الثاني) وأخيرا نتناول تحسين القدرة المناجريالية عن طريق تحسين لطرق التسيير (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الحكم الراشد والتسيير العمومي الجديد

يمثل التسيير العمومي الجديد أحد أهم المراحل الفكرية التي ساعدت على ظهور الحكم الراشد، الذي بدوره يؤثر على الممارسة العملية للتسيير العمومي، فكيف يساهم الحكم الراشد في تفعيل التسيير العمومي؟.

إن إصلاح الإدارة العامة أصبح ضرورة تملحها العديد من العوامل، يهدف إلى عصنة القطاع العام، وتقديم خدمات ذات جودة للمواطن من خلال العمل على تفعيل النشاط العمومي، وجعله أكثر كفاءة، وترسيخ مبادئ الشفافية والمشاركة في تسيير مؤسسات القطاع العام، ولبلوغ ذلك لابد من الاستعانة بما يعرف بالتسيير العمومي الجديد، الذي عرف ممارسات مختلفة في الدول الأنجلوسكسونية، للتعرف أكثر على هذا النظام سنتناول التسيير العمومي الجديد مقارنة مفاهيمية (الفرع الأول) ثم نتطرق لعناصر التسيير العمومي الجديد وكيفية تطبيقه (الفرع الثاني)، وفي الأخير نشرح مبادئ الحكم الراشد الداعمة للتسيير العمومي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

التسيير العمومي الجديد مقارنة مفاهيمية

لتحديد مفهوم التسيير العمومي الجديد، لابد من تناول الظروف التي ساعدت على نشأته (الفقرة الأولى)، ثم نتطرق لتعريف التسيير العمومي الجديد (الفقرة الثانية)، وفي الأخير نتكلم عن عناصر التسيير العمومي الجديد وكيفية تطبيقه (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى نشأة التسيير العمومي الجديد

انتشرت مشاريع الإصلاح في سنوات السبعينيات والثمانينيات، وذلك بعد الأزمة البترولية لسنة 1973، التي أثرت بشكل كبير على العديد من الدول، من بينها الولايات المتحدة الأمريكية، هذه الأخيرة سارعت إلى إيجاد حلول ناجعة عن طريق ما يعرف بالمناجمنت العمومي لاستدراك الوضع المتدهور الذي عرفته هياكلها الاقتصادية، التي كانت تعتمد على الوسائل دون الاهتمام بالنتائج، مما تسبب في عجز مالي، أدى إلى ارتفاع الدين العام، ولأن هذه الدولة كانت تمتلك تيارا ليبراليا قويا، فقد استنكر الوضع الذي كان سائدا آنذاك ودعا إلى ضرورة تغيير الأوضاع من خلال الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، مع ضرورة تقليص لدور الدولة، كما دعا إلى تطبيق الخصوصية، وإدخال التسيير العمومي الجديد على سياساتها العمومية⁽¹⁾، ثم انتقلت موجة الإصلاحات إلى دول أخرى عانت من نفس المشاكل وقامت باستخدام هذا الأسلوب الجديد الذي عرف باسم *nouveau management public* وأصبح المناجمنت العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية، والهيئات المحلية، عندما يتعلق الأمر بإدخال تغييرات على مرافق الدولة.

الفقرة الثانية تعريف التسيير العمومي الجديد

لقد تم تعريف التسيير العمومي الجديد على أنه عبارة عن إيديولوجية أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة، أي أنه يعتبر كوعاء فكر إداري، أو كنظام فكر إيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص والتي تستهدف إصلاح القطاع العام⁽²⁾.

(1) — تيشات سلوى : آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، رسالة دكتوراه، فرع تسيير المنظمات، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2014 - 2015، ص 128.

(2) — عاشور طارق : مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، سنة 2012، موجود على موقع :

يستوحي التسيير العمومي الجديد أفكاره من العلوم الاقتصادية، ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، بهدف تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية ، كما أنه يعمل على محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية(1).

إن التسيير العمومي أو المناجريالية تؤكد على الانتقال من النموذج البيروقراطي (التسلسل الهرمي والرقابة) إلى نموذج ما بعد البيروقراطية post -bureaucratie وبالتالي هذا الشكل يدفع بالدولة نحو التسييرية le managerialisme أين يتم استبدال خصائص النظام البيروقراطي بآليات السوق أو ثقافة المقاولة la culture d'entreprise كأساس لإدارة الخدمة العامة(2).

في نفس السياق قدم الكثير من الكتاب حججا مختلفة فيما يتعلق بمفهوم ومكونات التسيير العمومي الجديد، التي تتحدد في تخفيض الميزانية، الخصوصية، الفصل بين التمويل والإنتاج، المنافسة، المرونة، الفصل بين السياسة والإدارة، المساءلة على أساس الأداء اللامركزية، الإدارة الإستراتيجية، تغيير نمط التسيير، وزيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات(3).

وأعلنت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD أن نموذجا قد أنشأ في مجال الإدارة العامة يتمتع بمجموعة من الخصائص، والتي بدورها تشكل ملامح التحول إلى التسيير العمومي الجديد هي كالاتي(4) :

- ✓ - التركيز على النتائج من حيث الفعالية والكفاءة وجودة الخدمات .
- ✓ - استبدال الهياكل التنظيمية الهرمية والمركزية الشديدة ببيئات تسييرية تعتمد على اللامركزية.
- ✓ - المرونة لإستكشاف البدائل ولتوجيه الأحكام العامة والقواعد التي قد تعطي عوائد أكبر لنتائج السياسة الفعالة.

(1) - بن عيسى ليلي : الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013، جامعة بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، وعلوم التسيير، ص 191.

(2) - عاشور طارق : المرجع السابق ، ص 111، على نفس الموقع .

(3) - المرجع السابق ، ص 113، على نفس الموقع .

(4) - بن عيسى ليلي : المرجع السابق، ص 191.

✓ - زيادة التركيز على الكفاءة في الخدمات المقدمة من قبل القطاع العام، والتي تنطوي على وضع الأهداف الإنتاجية وخلق بيئة تنافسية داخل وبين مؤسسات القطاع العام.

✓ - تعزيز القدرة الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها وتمكينها من الاستجابة بصورة منهجية وسريعة ، وبأقل تكلفة للتغيرات التي قد تحدث على مختلف المستويات.

نلاحظ وأنه لا يوجد إتفاق كامل حول مفهوم التسيير العمومي الجديد ومكوناته، إلا أنه يقوم على مجموعة من الأفكار، البعض منها مستمد من حقل الاقتصاد، ويشار إليه باسم الاقتصاد المؤسسي الجديد، والبعض مستمد من النظم التسييرية le managerialisme ، لهذا سنختار البعض منها :

أولا : التسييرية LE MANAGERIALISME

يعتقد هذا الاتجاه على نحو متزايد أن إدارة القطاع الخاص بمبادئها، يمكن تطبيقها على المؤسسات العمومية، ويعتقد أصحاب هذا الاتجاه أن التحول من المنظمات البيروقراطية للعلاقات التجارية من شأنه أن يؤدي إلى تغيير في بنية وقيم ومهارات المسيرين في المؤسسات العامة والتي من شأنها دعم الابتكار، نوعية الخدمة، الشفافية الإبداع ، المبادرة، التكيف والعمل الجماعي(1).

واكتسبت أفكار التسييرية رواجاً عندما تم ربط أجندة الاقتصاد بالبيروقراطية السياسية في سياق الضعف الاقتصادي .

هناك من يرى بأن التسييرية تركز على إدارة وتنفيذ السياسات بدلا من التركيز على تنمية ووضع السياسات في الإدارة العامة.

هي تؤكد على الكفاءة والفعالية في مقابل العدالة والإنصاف في إدارة الموارد العامة، كما تدعو إلى إدخال الممارسات التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العام، وهذا من أجل إقامة إدارة عامة قادرة على المنافسة .

(1) — عاشور طارق : المرجع السابق، ص 116.

ثانياً ، نظرية الاختيار العام

ظهرت هذه النظرية في نهاية الستينيات ضمن أعمال مدرسة " فرجينيا " وتعرف بأسماء مختلفة ، نظرية الاختيار الاجتماعي، نظرية الاختيار العقلاني ، وتعتبر هذه النظرية عن أحد أهم أفكار التسيير البيئي ، حيث تضع فرضية مفادها أن المنظمات العامة غير فعالة بسبب مجموعة الضغوط السياسية والبيروقراطية(1).

ثالثاً ، نظرية الوكالة

تتعلق أساساً بمسألة الحوافز والمساءلة في مؤسسات القطاع العام، وتفيد هذه النظرية أن المنظمة يمكن النظر إليها على أنها مجموعة علاقات بين المالك والمسير، والذي في أغلب الحالات تفوض له صلاحيات كبيرة تسمح له بالتعامل مع العملاء والزبائن بصفة المالك.

الفرع الثاني

عناصر التسيير العمومي الجديد وكيفية تطبيقه

يمكن اعتبار التسيير العمومي الجديد كعقيدة تتضمن سبعة عناصر متكاملة هي(2):

- ✓ التسيير المحترف في القطاع العام.
- ✓ نظم واضحة لتحديد معايير الأداء .
- ✓ تركيز أكبر على العلاقة الخارجية .
- ✓ التحول إلى منافسة أكبر في القطاع العام .
- ✓ التشديد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية .
- ✓ التشديد أكثر على الانضباط والتقشف في استخدام الموارد .

لقد أصبح التسيير العمومي الجديد NPM ومنذ الثمانينيات النموذج السائد في قيادة التغييرات، وعمليات الإصلاح في القطاع العام لعدد من البلدان، مع ذلك فإن تطبيق الإصلاحات المستندة على هذا النظام لم تكن نفسها في التجارب المقارنة، وبالتالي نلاحظ أن هناك اختلافات في ممارسة وتطوير التسيير العمومي الجديد، ولهذا من الخطأ اعتبار أن مفهوم التسيير العمومي الجديد يوحي بوجود نموذج أو شكل واحد، بل

(1) – عاشور طارق : المرجع السابق، ص 117.

(2) – المرجع السابق ، ص 119. نفس الموقع .

هناك نماذج مختلفة، متشابهة إلى حد ما في المبادئ، لكنها تختلف من حيث طريقة تطبيقها وذلك حسب المناخ العام والإمكانيات ، ومدى استجابة الأطراف الفاعلة في التطبيق مع محتوى وأبعاد النموذج الممارس، لكن نلاحظ أن بعض أفكار المقاربة الجديدة والمطبقة في البلدان النامية تم إتخاذها كموضة من الإصلاحات الجديدة في السوق العالمية، أي من خلال عولة هذا المفهوم الجديد ، بحيث يتم قبول بعض هذه الأفكار بسبب الشروط التي تفرضها الجهات المانحة، مثل البنك الدولي ، وصندوق النقد الدولي، هذا ما يؤدي إلى طرح التساؤل التالي : حول مدى نجاعة تطبيق مبادئ التسيير العمومي الجديد كمقاربة لإصلاح القطاع العام في الدول النامية، دون مراعاة لخصوصية هذه البلدان؟.

وفق هذا التصور، وعند مناقشة دور الدول في العالم النامي نشير " أن مقارنة سوق أكثر دولة أقل "، هو تعبير يدل على منطق النيوليبرالية التي أفرزت نتائج عكسية أضرت بالدول التي طبقتها، لأنها أدت هذه السياسات إلى إضعاف السلطات العمومية وفقدان شرعيتها، فتطبيق إصلاحات الحكم الراشد المفروضة من بعض المؤسسات المالية أدى إلى إضعاف الإدارة وفقدان المصدقية الاقتصادية والسياسية، لأن الدولة أصبحت تسعى إلى كسب رضا هذه المؤسسات بدل التركيز على كسب رضا الجماهير⁽¹⁾، ولهذا لنجاح التسييرية داخل هذه الدول يجب دائما تطبيق التسيير العمومي الجديد بما يتماشى مع الحاجات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لكل بلد .

الفرع الثالث

مبادئ الحكم الراشد الداعمة للتسيير العمومي الجديد

يرى RHODS في محاولة منه لإيجاد علاقة بين الحكم الراشد والتسيير العمومي الجديد، أنه من بين الأبعاد التي يركز عليها الحكم الراشد نجد دراسة الإدارة الحكومية في صيغتها الجديدة من خلال إدخال أساليب التسيير العمومي الجديد، وأن هذه الصيغة تقوم على إدخال قيم جديدة في تسيير القطاع العام، كالمنافسة، قياس الأداء، النظر للمواطن على أنه زبون، العمل على تحقيق الكفاءة والفعالية⁽²⁾، من جهة أخرى نجد أن التسيير العمومي الحديث يقوم على ثلاث عناصر وهي :

✓ تقليص دور الدولة .

(1) — عاشور طارق : المرجع السابق ، ص 120 . نفس الموقع .

(2) — بن عيسى ليلي : المرجع السابق ، ص 204 .

- ✓ التغيير في آلية الجهاز الحكومي .
- ✓ تغيير في أسلوب الإدارة .

إن المتمعن في مبادئ الحكم الراشد يلمس بوضوح اشتراكها مع مبادئ التسيير العمومي الجديد، باعتبار أن تبني الحكم الراشد ومن خلال مبادئه هو يهيئ الإطار العام والأرضية المساعدة على تفعيل نماذج واستراتيجيات التسيير العمومي الجديد.

يهدف التسيير العمومي الجديد من خلال التغيير في آلية الحكومة إلى جعل القطاع العام يعمل في إطار تسيير شفاف وحكومة ذات فعالية أكبر، وهو ما اقترحه كل من Osborne و Gaebler من خلال تحديدهما للشروط الداعمة للحكومة الفعالة (1) .

يجب كذلك أن تكون الحكومة تنافسية تعمل في شفافية، وتهتم بتحقيق النتائج، وتهتم لتحقيق الصالح العام، وتهتم بالمواطن، وتنظر له على أساس أنه زبون ، كما يجب أن تحمل نظرة تجارية في أداء الخدمات تتسم باللامركزية وتنشط ضمن آليات السوق عوضاً من آليات البيروقراطية.

بالنسبة لتقليص دور الدولة : هو يظهر من خلال قيام هذا النموذج على تدعيم الخصوصية والشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ورفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها وبين الجهات الوصية .

فيما يتعلق بالتغيير في أسلوب الإدارة : إن المبادئ التي تقوم عليها تشمل الكفاءة والفاعلية ، اعتماد آلية السوق ، وتكريس المنافسة، واعتبار المواطن على أنه زبون .

من خلال ما سبق نلاحظ أن أهم مبادئ الحكم الراشد المساهمة في تفعيل التسيير العمومي هي (2) :

• ضرورة المساءلة والمحاسبة : إن هذا المبدأ يمثل أحد أهم دعائم الحكم الراشد والتسيير العمومي الجديد كذلك، فالمساءلة تعتبر أحد أهم متطلبات تحسين الأداء، ضمن مقارنة التسيير العمومي الجديد، ومن منظور الحكم الراشد يجب على المؤسسات والإدارات العمومية أن تحقق الأهداف المخطط لها .

(1) — بن عيسى ليلي : المرجع السابق ، ص 205.

(2) — المرجع السابق ، ص ص 205 - 206.

• الشفافية : إن تطبيق الحكم الراشد يتطلب أن تكون أعمال وقرارات الإدارة العمومية شفافة، وهذا بالنسبة للهيئات التي تمارس الرقابة عليها، وكذلك بالنسبة لكل فئات المجتمع .

• الكفاءة والفعالية : على الهيئات والمرافق العمومية الالتزام بتقديم خدمات ذات جودة عالية، دون أن تختلف هذه الخدمات عن أهداف القائمين على القطاع العمومي، وبالتالي جعل المواطن زبونا، تحقيقا لأهداف التسيير العمومي الجديد.

• الرؤية الإستراتيجية أو الإستشراف : لا يمكن أن تكون الإدارة العمومية فعالة من دون أن ترسم إستراتيجيتها، وتحاول استباق الأحداث من حيث النقائص التي قد تعرقل مستوى تقديم الخدمات للمواطن/ الزبون، إنه كما يسميه البعض التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة تفاديها، وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.

إن كل هذه المبادئ تعتبر ضرورية لتطبيق التسيير العمومي الجديد ، من حيث كونها تساهم في تفعيل أداء المرافق العامة كضرورة في إطار تكريس مبادئ الحكم الراشد.

وفي الأخير يمكن القول وأن الحكم الراشد يمثل الهيكل أو الإطار العام لإصلاح الإدارة العمومية والقطاع العام بصفة عامة، الذي يمثل التسيير العمومي الجديد أحد أبرز النماذج المعتمدة في إصلاحه، فبالرغم من أن الحكم الراشد يمثل مجموعة من المبادئ المنشودة، نجد أن التسيير العمومي الجديد كنموذج يحاول أن يجسد هذه المبادئ على أرض الواقع، وبالتالي الحكم الراشد يهيئ الأرضية اللازمة لتطبيق التسيير العمومي الجديد رغم اختلاف نماذجه .

المطلب الثاني

تحسين القدرة المناجارية داخل الإدارة

عن طريق تحسين طرق تنظيمها

عندما يتعلق الأمر بضرورة تحسين طرق تنظيم الهيئات الإدارية، يجب الاستعانة ببعض الآليات من بينها : التخفيف من حدة المركزية عن طريق فرض منطق اللامركزية (الفرع الأول)، من جهة أخرى يفضل تجنب تضخم الجهاز الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأولي التخفيف من حدة المركزية عن طريق فرض منطق اللامركزية

اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على غرار أغلبية الدول الحديثة البسيطة أسلوب المركزي واللامركزي، ولكن الممارسة أظهرت إفراطا شديدا عند تطبيق المركزي لاسيما في جانبها الإداري والاقتصادي.

من الناحية الإدارية نجد أن السلطات المركزية عادة ما تستولي وتحتكر عملية صنع القرارات البسيطة والاستراتيجية، ما أدى إلى تقليص دور الجماعات المحلية وتهميشها في عملية اتخاذ القرار.

هو الأمر الذي يتناقض مع مفهوم النظام اللامركزي، الذي يقوم أساسا على اعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية، وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس قامت الدولة الجزائرية بوضع قوانين للهيئات المحلية تتماشى والوضع الجديد من خلال قانوني البلدية والولاية، لأن اللامركزية اليوم أصبحت أساسا متينا تقوم عليه الديمقراطيات الحديثة، ونظاما إداريا لتسيير شؤون الدولة لا يمكن الاستغناء عنها، كما أنها أضحت معيارا مهما من معايير قياس الحكم الراشد في أي دولة، ففي عصر العولمة وما حملته من مفاهيم صار من المستحيل إشباع رغبات المواطنين وحاجياتهم السياسية والاقتصادية بواسطة نظام مركزي مشدد.

غير أن إقامة نظام لا مركزي ناجح وفعال لا يتحقق بمجرد إصدار قوانين وتنظيمات وإنما لابد من أن ينسجم مع الممارسة الفعلية لاختصاصات معترف بها من القوانين، فنجاح نظام اللامركزية يكمن في مدى الاستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات المحلية.

إن اللامركزية كتقنية يمكن أن تحقق قيمة ديمقراطية أكثر من تحقيقها للتنمية الاقتصادية، لأنها تهدف لإرضاء رغبة المجتمع في المشاركة في تسيير أموره على الأقل عن طريق اختيار ممثليه الذين يتولون ذلك، دون مراعاة التزام تحقيقهم فعالية تلبية

(1) — RIVERO (JEAN) : Droit Administratif, Dalloz , 1980 , P 316.

احتياجاتهم، في حين أن حسن التسيير للمصالح العامة والوصول إلى فعالية أكبر للتنمية الاجتماعية والاقتصادية تكون عن طريق المصالح الممركزة للدولة، التي تراعي الكفاءة والمردودية العالية في تعيين موظفيها .

على أرض الواقع تتجه الإرادة السياسية في هذا المنحى، حيث نلاحظ أن الولاية يتمتعون بسلطات واسعة، كما نلاحظ ميل المشرع الجزائري إلى رهن صلاحيات المجالس المنتخبة تحت رقابة مشددة من الوالي باعتباره المحرك الحقيقي للتنمية المحلية.

حيث نجد على سبيل المثال أن المشرع قد رفع من المهلة الممنوحة للوالي، للمصادقة على المداوولات حيث تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية⁽¹⁾، وقد كانت المهلة محددة بـ 15 يوما في القانون السابق رقم 08/90⁽²⁾.

نلاحظ كذلك أن معظم ما اقترحه المشرع من إضافات في القانون رقم 10/11 كان مطبقا على أرض الواقع، خارج حدود القانون البلدي رقم 08/90، إما بنصوص خاصة، مثل قانون الصفقات العمومية مثلا : أو من خلال وصاية رئيس الدائرة بتفويض من الوالي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها⁽³⁾.

إن الحاجة لإعطاء حجم محلي للنشاط العمومي، بالإضافة إلى الصعوبات التي أصبحت تعرفها الدولة على المستوى السياسي والاقتصادي، كل هذا ساعد على ظهور نزعة جديدة لانسحاب الدولة والتنازل عن دورها المركزي.

غير إن انسحاب الدولة يتحقق عندما تعترف الدولة وتعلن عن ضرورة تقريب الإدارة من المواطنين، وتسمح للهيئات المنتخبة محليا بأن تحدد احتياجاتها، وأن تختار الوسائل المناسبة لذلك⁽⁴⁾.

(1) — المادة 56 من قانون البلدية رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية، عدد 37 ، المؤرخة في 2011/07/03 .

(2) — القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15 ، المؤرخة في 11/04/1990 .

(3) — المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23/07/1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية ، عدد 48، الصادرة في 27/07/1994 .

(4) — **RAHMANI (AHMED)** : L'Administration Publique Algérienne : Evolution Récente et Perspective , Revue Marocaine d'administration Locale et du Développement , N° 14 – 15, Janv. Juin, 1996, P 37.

هنا فقط يمكن القول أن اللامركزية تستطيع أن تحول الاختصاصات التقريرية لصالح الجماعات المحلية، كما أنها تعمل على تأكيد السلطة المحلية من خلال إنتاج سياسة محلية. هذا الأمر يساعد على إنشاء سلطات سياسية حديثة تعمل على تأسيس شرعيتها من خلال قدرتها على حل مجموع المشاكل المطروحة على مستوى الإقليم وهذا ما يجعل مركز أي قرار سياسي محلي لصالح المنتخبين المحليين(1).

وفي هذا الإطار يؤكد المنتخبون المحليون عن دورهم الجديد كمنتجين للنشاط العمومي، ويظهر المستوى المحلي كمكان لتأكيد تلاحم النشاط العمومي و إدماج مختلف الأبعاد. ولكن تكريس انسحاب الدولة على المستوى المحلي يتم بوضع قوانين صارمة، وهذا ما يجعلنا نؤكد على أن هناك تصاعد في السلطات على الصعيد المحلي وترتبط هذه الحركة بالترشيد المحلي وتطبيق اللامركزية، ومع ذلك إن الهيئات المحلية تطرح نفس المشاكل وتعرف نفس الحدود التي تعاني منها الدولة، ويرجع ذلك لعدم قدرتها على مواجهة بعض الاحتياجات الجديدة(2).

ورغم كل الجهود المبذولة فقد بقيت اللامركزية الإدارية في العديد من دول العالم الثالث لمدة طويلة مشوهة بسبب ممارسات الهيئة المركزية، التي جعلت من الجماعات العمومية الإقليمية كبديل بسيط للسلطة المركزية وليس كطريقة إدارية تقوم على مبدأ المشاركة.

ومع كل ما يمكن قوله من انتقادات للنظام اللامركزي لا يمكن أن ننكر التحول الذي ظهر نتيجة إعطاء بعض المهام للهيئات الإقليمية في مجال التنمية والتسيير واتخاذ القرارات(3). وهذا بهدف التخفيف من حدة المركزية، والذي يتجسد من خلال عملية التخطيط الذي تتكفل به المصالح المركزية بمشاركة الجماعات المحلية منها المخططات التنموية على غرار المخططات البلدية للتنمية التي تثن دور البلديات كجماعات إقليمية في التنمية الوطنية، ولأن نجاح أية تنمية لا يتحقق إلا بتخطيط محكم وهذا التخطيط يجب أن يكون من الأسفل، لأن التخطيط من الأسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية

(1) — **DJOULDEM (MOHAMED)** : Rhétoriques Controverses et Incertitudes Dans La Conduite de la Modernisation de L'action Publique , in le Changement Dans L'Administration , Acte de Colloque International , Idara , N° 25 – 2003 , P 74 .

(2) — **PONTIER (JEAN MARIE)** : op. cit , P 94.

(3) — **FERFERA (Med YASSINE) et BENABDELLAH (YOUCEF)** : Administration Locale , Décentralisation et gouvernance , Idara, N° 25, N° 01- 2003, P 150.

الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، كما يلاحظ دائما أن هناك فرق كبير بين أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات التخطيط الإقليمية وأهداف التنمية التي تضعها هيئات التخطيط المركزي.

ولهذا يجب الحرص على أن تكون الأولى مكتملة ومنسجمة مع الثانية وغير متناقضة معها⁽¹⁾. كما يجب أن يقتصر دور السلطة المركزية على مراقبة مدى توافق تلك المخططات مع السياسة المسطرة من طرف الدولة ومتابعة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والعمل على تقويتها وإصلاحها.

إن إعادة صياغة مفهوم اللامركزية وتدعيمه بالاستقلال المالي وإعادة هيكلة الإدارة يعتبر غير كافي لتحقيق تسيير فعال. بل يجب اعتماد طرق التسيير الحديثة، وتحديث وسائل الإدارة عن طريق انجاز شبكات معلوماتية داخلية وخارجية لتسهيل نشر المعلومات وفتح المجال أمام المواطنين للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية لتكريس الشفافية على جميع المستويات من أجل تحسين الخدمة العمومية، مع الابتعاد عن الرقابة كوسيلة للضغط والعقاب، لأن ذلك يخلق جو من النفور وانعدام الثقة بين القاعدة والمركز، مما ينتج عنه تنصل المسؤولين المحليين عن أداء مهامهم حتى لا يتحملون المسؤولية.

الفرع الثاني

ضرورة تجنب تضخم الجهاز الإداري

تظهر عند بعض الدول النامية طموحات قد يكون مبالغاً فيها لدرجة أنها تفوق إمكانياتها، وينعكس ذلك على الجهاز الإداري للدولة ويؤدي إلى حدوث ما يعرف بظاهرة التضخم الإداري، ما يساعد على تزايد عدد الوزارات وكذا المصالح الحكومية والمؤسسات العمومية والذي بدوره تترتب عنه مشاكل عديدة : مثال ذلك ما فعلته إحدى الحكومات حيث أقامت ثلاث وزارات لقطاع الصناعة وهي:

✓ وزارة الصناعات الثقيلة.

✓ وزارة الصناعات الخفيفة.

✓ وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

(1) — سليمان ولد حامدون : اللامركزية ومساهمتها في التنمية المحلية، ص7.

ثم تبين بعد ذلك أنه لا لزوم لهذا التضخم التنظيمي فأدجت الوزارات الثلاث في وزارة واحدة.

ويمكن رد ظاهرة تضخم الجهاز الإداري إلى عدة أسباب (1):

- ✓ المبالغة في تقدير امكانيات الدولة، وبالتالي المبالغة في تحديد مهام ووظائف الحكومة مما يؤدي إلى المبالغة في تحديد أهداف التنمية.
 - ✓ المبالغة في إبراز مدى ضخامة أجهزة الدولة كسبا للتأييد الجماهيري.
 - ✓ رغبة السلطة في فتح المجالات ومناصب جديدة.
- ولتجنب تضخم الجهاز الإداري لابد من طرح بعض الحلول منها :
- التحكم في عملية الإشراف والتوجيه من أجل توصيل المعلومات من أسفل القاعدة إلى القمة.
 - التقليل في أجهزة الرقابة لتفادي التضارب بشأن محتوى التقارير التقييمية.
 - التخفيف من الإجراءات لضمان الفعالية التنظيمية بشكل عام.

المطلب الثالث

تحسين القدرة المناجريالية عن طريق تحسين طرق التسيير

يساهم الحكم الراشد على تحسين القدرة المناجريالية داخل الإدارة في الجانب التسييري من عدة جوانب أهمها تسيير وتثمين الموارد البشرية (الفرع الأول)، كما يساهم في تسيير المال بطرق أكثر حداثة وديناميكية (الفرع الثاني)، ثم أن إدخال لثقافة تقييم السياسات العمومية داخل الإدارة (الفرع الثالث) يمثل نقلة نوعية لتحسين التسيير داخل الإدارة.

الفرع الأول

تسيير وتثمين الموارد البشرية

لقد أدت التحولات والتطورات التي مست بصفة كبيرة النشاط العمومي سيما ما تعلق بأساليب وطرق التسيير إلى ظهور مناهج جديدة للتسيير العمومي لتحل محل الطرق التقليدية وتتأقلم أكثر مع سياق دولة ما بعد الحداثة. وصارت مقارنة الموارد البشرية

(1) — شنوفي نورالدين : المناجنت العمومي، ص 59. موجود على الموقع : www.foad8.cifc.dz

كألية من آليات التسيير الحديث تبحث عن الأنظمة الفعالة والملائمة وذلك منذ بداية التوظيف إلى غاية نهاية علاقة الموظف بمؤسسته.

و يمكن تعريف تسيير الموارد البشرية على أنه مجموعة من الاجراءات والقرارات السياسات التي تمكن من الحصول في الوقت المطلوب على الموارد البشرية اللازمة والكافية بالكفاءات والتأهيل والمعارف والقدرات المطلوبة وتحفيزها وتطوير امكانياتها لتمكن من القيام بالنشاطات أو الوظائف وتحمل المسؤوليات من أجل استمرار حياة المؤسسة وتطورها(1).

يمكن أن نعرفها كذلك على أنها : مجموعة وظائف تقوم بها المنظمة بغرض توفير الكفاءات البشرية، وتنميتها وتوجيهها لتحقيق أهدافها(2).

إذن هناك بعض المراحل التي يجب أن تمر بها هذه العملية وهي:

✓ توفير الكفاءات البشرية.

✓ تنميتها.

✓ توجيهها.

وبالتالي تختص إدارة الموارد البشرية بشؤون الاستخدام الأمثل والفعال لفئة الموظفين بالنسبة لجميع الفئات، إذ يجب على المسؤول أن يكون على علم بأهمية الجانب الاجتماعي والنفسي للموظف لما له من أثر في فعالية الأداء الوظيفي ونجاعته.

إن التحكم في عملية تسيير الموارد البشرية لا تنجح إلا من خلال التطبيق الصحيح للقوانين والأنظمة وبالتوظيف المنطقي من خلال استعمال تسيير يتلاءم مع طبيعة الوظيفة الإدارية.

وفي هذا الإطار ومن أجل الوصول إلى إدارة فعالة تتحكم في تسيير الموارد البشرية، يجب عليها الأخذ ببعض الإجراءات التي يمكن تلخيصها كما يلي:

✓ تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية عن طريق جلب أفراد نشطاء تتوفر فيهم الكفاءة وجميع المؤهلات الضرورية.

(1) — شنوفي نورالدين : أنظمة وآليات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، سند خاص بالتكوين المتخصص، 2011، ص 10 .

(2) — هاشم حمدي رضا : المرجع السابق ، ص 37.

- ✓ الاهتمام أكثر بالعلاقات الإنسانية بين الموظفين، إذ أن نجاح أية إدارة متوقف على درجة التفاهم والرضا والتعاون بين مختلف الفاعلين مع تهيئة كل الظروف والإمكانيات لمنع أسباب القلق وعدم الاستقرار.
 - ✓ تحديد مسؤولية وكفاءة وواجبات من يشغل الوظيفة
 - ✓ التحكم في إجراءات التوظيف والترقية.
- ويقوم تسيير الموارد البشرية بصفة أساسية على التخطيط الذي يعني التنبؤ باتجاهات الطلب والعرض، وهو يعني كذلك تقدير القوى العاملة المتوقع دخولها سوق العمل.

والجدير بالقول ان هناك بعض الجوانب التي تتطلب التركيز عليها فيما يتعلق بتسيير الموارد البشرية في الإدارة الجزائرية أهمها ضرورة ربط الترقية بالكفاءة (الفقرة الأولى) والاهتمام بفئة الإطارات عن طريق تحفيزها (الفقرة الثانية)، بالإضافة إلى تفعيل نظام الأجور (الفقرة الثالثة) وفي الأخير يجب رقابة أداء الموارد البشرية عن طريق نظام التقييم (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى

ربط الترقية بالكفاءة

يقصد بالكفاءة مجموع الإمكانيات والمؤهلات التي يكتسبها الموظف والتي تسمح له بمباشرة مهامه على أحسن وجه. كما أن إلحاق الكفاءة بالترقية يتعلق أساسا بتولي الوظائف العليا وهذا الأمر يساعد على دفع الأشخاص الطموحين لتفعلها، وبالتالي الوصول إلى المناصب وهو ما يؤدي إلى فعالية التسيير العمومي.

الفقرة الثانية

الاهتمام بفئة الإطارات عن طريق تحفيزها

تشكل فئة الإطارات الأكثر دراية بالعمل الإداري، لهذا يجب تدعيم قدراتها وتفعيل كفاءتها من خلال تحفيزها ماديا ونوعيا بتكثيف نوعية وعدد الدورات التكوينية. تساعد الحوافز على إثارة القوى الكامنة في الفرد عن طريق إشباع كافة احتياجاته الإنسانية، ونجد نوعين من الحوافز (1):

(1) — شنوفي نورالدين : أنظمة وآليات تسيير الموارد البشرية ... ، المرجع السابق ، ص 64.

الحوافز المادية : وتشمل إلى جانب الأجور والمرتببات صوراً أخرى تعرف بالحوافز تكون مجمعة أو مجزأة على دفعات، تظهر في شكل العلاوات الدورية والاستثنائية والمنح بأنواعها والمكافآت التشجيعية وكلها تهدف إلى إشباع احتياجات الأفراد المادية فقط.

الحوافز المعنوية : هي التي تخاطب في الفرد حاجات نفسية واجتماعية وعقلية وبالتالي هي تساعد على توفير الإشباع الكامل لاحتياجاته غير المادية وتتمثل هذه الحوافز في الوظيفة المناسبة للفرد والإثراء الوظيفي من خلال فرص الترقية والتقدم في العمل والمشاركة في اتخاذ القرارات.

من جهة أخرى يعمل التدريب على تنمية القدرات العقلية، من خلال تزويد الفرد بالمعلومات والخبرات والمهارات اللازمة لأداء أعمالهم بفعالية ويساعد التدريب على زيادة الإنتاج والاقتصاد في النفقات، كما يؤدي إلى رفع معنويات الموظفين ومساعدتهم على أداء أعمالهم في أحسن صورة كما يخفف من حوادث العمل.

الفقرة الثالثة

تفعيل نظام الأجور

لاقت أنظمة الأجور اهتماماً كبيراً، نظراً لأن تكاليف الأجور والرواتب تشكل نسبة كبيرة من إجمالي التكاليف، التي بالإضافة إلى أهميتها في الحفاظ على الموظفين الأكفاء واستقرارهم فهي توفر لهم قدراً من الرضا.

لابد على أي مؤسسة جادة في الحفاظ على العناصر الجيدة فيها من وضع نظام مقبول للأجور بحيث تتوفر فيه العدالة على المستويين الداخلي والخارجي، حيث يجب على الموظف أن يشعر بأن ما يتقاضاه من أجر يتساوى مع نظرائه في المؤسسات المنافسة، وإلا فإنه سيعمل جاهداً للانتقال إلى مؤسسات تعطيه أجراً أفضل ومن هنا تبدو أهمية تطوير نظم عادلة للأجور.

الفقرة الرابعة

رقابة أداء الموارد البشرية عن طريق نظام التقييم

تعددت التسميات على تقييم الأداء، هناك من سماه بقياس الكفاءة وآخرون بتقييم الكفاءة إلا أن تسمية تقييم الأداء هي الأكثر انتشاراً.

تم تعريف تقييم الأداء كونه عملية يتم بموجبها تقدير جهود الموظفين بشكل منصف من أجل مكافأتهم بقدر ما يعملون⁽¹⁾. ويعتبر التقييم مطلب حتمي لتحقيق الأهداف بناء على المعايير الموضوعية.

إن مسؤولية إدارة الموارد البشرية تتمثل في تصميم النظام الأساسي لتقييم الأفراد، ثم تدريب المديرين على كيفية التقييم بعد ذلك الاحتفاظ بسجلات تقييم الأداء لكي تتخذ القرارات بناء عليها، إن التقييم قد يستخدم لتنمية الفرد من خلال تحديد الاحتياجات التدريبية له ومعرفة مدى تقدمه نحو الكفاءة⁽²⁾.

تعتبر عملية تقييم الأداء من الأدوات الجوهرية في قياس كافة العوامل والجوانب المرتبطة بالأداء الفعال لإبراز مدى مساهمة الفرد في الإنتاجية⁽³⁾.

ينبغي تفعيل وظيفة التقييم واستبعاد الروتين منها حتى تكون المعيار المعتمد عليه في التحفيز والتطوير لتتمكن المؤسسات العمومية من البقاء في بيئة تنافسية.

نجد أن كل من المواد 97 إلى غاية 103 من الأمر رقم 03/06⁽⁴⁾، الذي يحدد القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين في إطار تأدية مهامهم، ينص وبصفة عامة وأن تقييم الموظف يهدف إلى:

✓ ترقية الموظف في الدرجات وكذلك الترقية في الرتبة.

✓ منحه امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء.

كما إن للتقييم أهداف تتحدد في:

هدف إداري : يساعد على اتخاذ القرارات المتعلقة بالنقل الترقية والاستغناء.

هدف تطويري : يساعد على تحديد نقاط الضعف عند الموظفين تمهيدا للتغلب عليها بالإضافة إلى زيادة تحفيزهم.

إن تسيير الموارد البشرية تلعب دور مهما في تطوير النشاط العمومي، لأن العنصر البشري هو المحرك الأساسي لهذا النشاط.

(1) — شنوفي نورالدين : أنظمة وآليات تسيير الموارد البشرية ... ، المرجع السابق ، ص 147.

(2) — هاشم حمدي رضا : المرجع السابق ، ص 47.

(3) — شنوفي نورالدين : أنظمة وآليات تسيير الموارد البشرية ... ، المرجع السابق ، ص 147.

(4) — الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46 المؤرخة في 2006/07/16.

الفرع الثاني

من أجل تسيير مالي أكثر حداثة وديناميكية

لطالما عانت الأنظمة المالية لبعض الدول سيما تلك التي تعتبر في طريق النمو من بعض المشاكل التي أثقلت نظامها المالي وأهمها:

- ✓ التحكم الصعب في التوازن المالي بسبب تخصيص موارد عمومية ضخمة تنفق في المشاريع ذات الأولويات الاستراتيجية (المرافق الاجتماعية والبنى التحتية القاعدية).
- ✓ قيامها على سلسلة مجزأة بين إعداد السياسات والبرمجة ووضع الميزانية ومحاولة تحقيق هذه السياسات.
- ✓ الاعتماد بصفة أساسية على التسيير المالي المركزي الذي يؤكد على الوسائل ويتجاهل مؤشر حسن الأداء العمومي.
- ✓ قيام النظام على المسؤولية المحدودة للمسيرين.

لعلاج هذا الوضع المتدهور، تم الاعتماد على بعض التجارب الرائدة لبعض الدول⁽¹⁾، والتي قامت بوضع تقنيات جديدة، تهدف إلى تركيز تسيير الموارد العمومية حول النتائج بدلا من الوسائل. ومع ذلك فإن هذه التجارب حديثة نوعا ما، ولم تكن بعد موضوع تقييم حقيقي وواقعي، ولفهم أكثر هذا الجانب نتطرق لكيفية وضع البرمجة الملائمة (الفقرة الأولى) ، ثم نتناول نظام الميزانية الذي يجب أن يتمحور حول النتائج (الفقرة الثانية)، وفي الأخير يجب القيام وإجراء لسلسلة من الرقابة المتكاملة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى

ضرورة وضع البرمجة الملائمة

إن المقاربة الجديدة الموصى بها مؤخرا تتمثل في الإعداد التدريجي للإطار الذي يتم فيه، الإعداد للنفقات على المدى المتوسط، هذه المقاربة تسمح أكثر بإدماج التعاقب الذي يكون بين السياسة والبرمجة ووضع الميزانية الذي ينتج عن آلية متكررة (processus iteratif) على عدة مراحل بين مختلف مصالح وزارة المالية والوزارات

(1) — يتعلق الأمر بمجموعة من الدول التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، من بينها فرنسا وأستراليا .

القطاعية التي تختص بتحديد الإطار الميكرو اقتصادي على المدى المتوسط، وتتعلق بالمصاريف المتعلقة بالميزانية السنوية لكل قطاع، مع الأخذ بعين الاعتبار للقطاعات التي لها أولوية بالنسبة للحكومة، وبالتالي هناك توزيع حسب برامج توضع لمختلف المصالح الوزارية مع تقدير ثمن هذه البرامج، هذه الآلية تساعد على تحديد الغلافات القطاعية النهائية ، قبل أن تأتي المرحلة التشريعية التي تكون سنوية(1).

إن البرمجة على المدى المتوسط يجب أن تأخذ كذلك بعين الاعتبار أهم المخاطر المتعلقة بالميزانية المعروفة (التعهدات خارج الميزانية ... إلخ).

إن الهدف من هذه المقاربة هو الحصول على تكامل عند اختيار للسياسات العمومية ومعرفة تأثيرها الواضح على المدى المتوسط، وكذلك تحديد إلتزامات الإطار الميكرو اقتصادي والمتعلق بالميزانية، وهذا ما يسمح كذلك برؤية أحسن لإستراتيجيات القطاعية للحكومة(2). إن آلية اتخاذ القرار تبدو أكثر تكاملا ابتداء من السعر والتمويل للإصلاحات المتتالية إلى غاية النتائج المنتظرة، وهو ما يؤدي إلى شفافية وتخصيص أكثر للموارد العمومية. هذه المقاربة تتطلب إدماج نشيط للوزارات القطاعية داخل آلية البرمجة على المدى المتوسط، وكذلك عند إجراء ميزانية البرامج.

الفقرة الثانية

نظام الميزانية يجب أن يتمحور على النتائج

من أجل الحصول على تسيير يتمحور على النتائج، فإن توجه الحكومة يجب أن يكون بالخصوص حول العلاقة بين سياساتها ونتائج الإدارة وهيئات الدولة والنتائج الفاعلة لهذه المجموعة ضمن بيئة سوسيو اقتصادية.

هذا الأمر يتطلب معلومات أكثر من أجل صياغة وتنفيذ وتقييم السياسة، ومقاربة أكثر تكاملا بين كل المستويات المؤسساتية والإقليمية الداخلة في هذه الآلية. كما أن هذا التسيير يجب أن يحفز التنسيق ما بين الوزارات(3).

(1) — FIKRI (MOSTAPHA) : La Bonne Gouvernance Administrative au Maroc : Mission Possible , Espace Art et Culture, 2005, P 518 .

(2) — Ibid, P 321 .

(3) — Idem, P 322 .

فيما يخص تسيير الميزانية فإن ما نلاحظه الآن في معظم الهيئات الإدارية الجزائرية هو سوء تسيير ميزانيتها ، سواء فيما يتعلق بمسألة تحقيق التوازن في الإيرادات والنفقات أو كيفية صرف هذه الميزانية، ويعود ذلك بالأساس إلى عدم الدقة في توقع وتقدير النفقات والإيرادات، وكذا سوء توزيعها على مختلف فصول ومواد الميزانية، وكذا عدم الدقة في برمجة الأهداف والبرامج خلال فترة الميزانية، ما يؤدي وفي كثير من الأحيان إلى تجاوز مبالغ النفقات المحددة سلفا، وهذا ما يسبب عجزا في الميزانية.

إن وضع التشخيص الذي يظهر النقائص والأخطاء المالية لعمليات السنوات السابقة، يتطلب وضع إستراتيجيات لتفادي هذه النقائص . كل هذا لم يتم العمل به في الكثير من الهيئات الإدارية الجزائرية، بسبب نقص الكفاءة لدى مسؤولي الجهاز المحاسبي لهذه الهيئات، وخضوع هذا الجهاز إلى قواعد وأنظمة قديمة تجاوزتها الأحداث.

إن التغلب على هذه الصعوبات يتطلب إتباع لطرق تسيير ذات نوعية من خلال إعداد مناهج تقوم بصفة أساسية على النتائج، وهذا من خلال تقدير احتياجات الهيئة الإدارية من الأموال وتحديد النتائج المتوقعة من استخدام المال للوفاء بهذه الاحتياجات. بالإضافة إلى إعداد الدراسات المالية عن البدائل المطروحة أمام الهيئة الإدارية، أي إعداد الدراسات المالية الضرورية لترشيد القرارات، وتحسين الوقائع المالية وتحديد النتائج النهائية لهذه الوقائع .

إلى جانب هذا لابد من تمتع الهيئات الإدارية بنظام حديث في مجال المحاسبة العمومية التي تهدف إلى تحقيق ما يلي :

- ✓ إظهار نتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة.
- ✓ توفير البيانات والمعلومات اللازمة لتحديد المراكز المالية ورسم السياسات واتخاذ القرارات .

نجد على سبيل المثال في فرنسا قد تم وضع القانون العضوي المؤرخ في 2001/08/01⁽¹⁾ الذي أدى إلى تنقيح كامل وشامل لنظام الميزانية، وكإجراء احتياطي تم تأجيل تنفيذ هذا القانون إلى غاية وضع قانون المالية لسنة 2006، وفترة التكيف هذه

(1) — loi organique N° 2001 – 692 du 01 Aout 2001, relative aux lois de finances, paru au journal officiel N° 177 , le 02/08/2011.

كانت حتمية وضرورية، هذا التعديل أدى إلى تطوير جذري على اعتبار أن نفقات الميزانية العامة سيتم تجزأها حسب المهام ، كما يتم تقسيمها إلى برامج .
بواسطة هذا القانون تمكنت فرنسا من تجاوز الغموض الذي كان يميز الميزانية، وهو إصلاح تمت الإشادة به من جهات عديدة، وقد اعتبره صندوق النقد الدولي كتجديد واعد.

الفقرة الثالثة

ضرورة إجراء سلسلة من الرقابة المتكاملة

تعتبر عملية الرقابة المالية الوظيفة الأكثر حيوية، لأن ممارستها تؤدي إلى استكمال العمل الإداري والمحاسبي، وبالتالي هي تساعد الإدارة على القيام بالمهام المكلفة بها، حيث تضمن التسيير الحسن لمختلف أنشطة الهيئة الخاضعة للرقابة، فهي آلية تؤدي إلى معرفة واتباع أنجع السبل المتوفرة لإدارة المال العمومي .

لقد اختلف مفهوم الرقابة المالية من دولة إلى أخرى، تبعا لفلسفة الدولة ونظامها الاقتصادي ودرجة نموها، فلم تعد تقتصر الرقابة على مشروعية تنفيذ النفقة، وإنما تعدت إلى ما يعرف بالرقابة على الكفاية الإنتاجية وحسن الأداء⁽¹⁾، من جهة أخرى لا يمكن فصل موضوع الرقابة على تنفيذ الميزانية عن تطور النظام السياسي⁽²⁾ .

وعلى العموم فإن الرقابة على الأموال العمومية قد تجاوزت مجرد الرقابة وانتقلت إلى أسلوب تقييم السياسات العمومية والبرامج الذي يعتبر مستوى أعلى يسمح بوجود شفافية وديمقراطية في تسيير الأموال العمومية، ويهدف هذا الأسلوب إلى تقييم واثمين هذه السياسات بمقارنة نتائجها بالأهداف الموضوعة والوسائل المستخدمة في ذلك .

إن الرقابة المالية عملية دائمة ومستمرة تدور مع المال العام وجودا وعدما، فتختلف أشكالها وتتعدد أنواعها وتباين وفقا لمعايير مختلفة .

(1) — قحطان السيوفي : اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للنشر، 1982، ص 27.

(2) — عبدالواحد السيد عطية : مبادئ واقتصاديات المالية العامة، دراسة مقارنة في الفكر الإسلامي، دار النهضة العربية 2000، ص 12 .

تمارس مختلف هياكل الرقابة في الجزائر رقابة داخلية وأخرى خارجية، غير أننا سنتطرق لدراسة بعض الهياكل فقط، والتي تتمثل في المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

تم إحداث المفتشية العامة للمالية لأول مرة بمقتضى المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01، وهو تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، وقد حدد إختصاصها في بادئ الأمر المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 1992/02/22، ثم أعيد تنظيمها وتحديد صلاحياتها من جديد بموجب ثلاث مراسيم تنفيذية⁽¹⁾، صدرت كلها بتاريخ 2008/09/06، وقد أعاد تنظيمها المشرع أيضا في سنة 2009 و 2010.

من أهم صلاحيات المفتشية العامة للمالية ما ورد في المادتين 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 والتي تتحدد أساسا في :

الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لعدد كبير من الهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وأضاف المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 2009/02/22 المؤسسات العمومية الاقتصادية⁽²⁾.

الرقابة على إستعمال الموارد طبقا للمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08، ويتعلق الأمر بالموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية، وفقا للمادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 عند معاينة ثغرات أو تأخرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة يطلب مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين القيام دون تأخير بأعمال تبيين هذه المحاسبة أو إعادة ترتيبها، وفي حالة

(1) — يتعلق الأمر بالمرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

— المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 2008/09/06 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

— المرسوم التنفيذي رقم 274/08 الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها.

المتواجدين في الجريدة الرسمية، عدد 50 المؤرخة في 2008/09/07 .

(2) — المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 2009/02/22 المحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، عدد 14 المؤرخة في 2009/03/04.

عدم وجود هذه المحاسبة أو كونها تعرف تأخرا أو إختلالا يجعل فحصها العادي مستحيلا، يجرر المسؤولون محضر قصور يرسل الى السلطة السلمية أو الوصية المختصة، تحدد عمليات الرقابة للمفتشية في برنامج سنوي يعد ويعرض على وزير المالية خلال الشهرين الأولين من السنة، ويمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج طبقا للمادة 13 من المرسوم 272/08 .

إن المفتشية العامة للمالية وبالرغم من كونها هيئة رقابية خارجية ولاحقة، إلا أنها مجردة من أية وسيلة أو آلية من آليات التأثير أو الضغط، كالتأشير أو إحالة الملف إلى العدالة في حالة إكتشاف وقائع ذات وصف جزائي، كما في حالة جرائم الفساد الإداري والمالي، لأن نتائج رقابتها لا تتجاوز ولا تتعدى إصدار التقارير التي تتضمن إقتراح التدابير والتوجيهات غير الملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة، إذ السلطة السلمية أو الوصية للكيان المراقب يعود لها وحدها دون سواها إتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي أثارها التقرير المبلغ لها.

أما مجلس المحاسبة فيعتبر من أهم المؤسسات الرقابية التي أولاهها المشرع أهمية، وذلك بالنص عليها في الدساتير الجزائرية، وكذا دستور سنة 2016، بموجب المادة 192 والتي كلفته بمهمة الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

وقد مر تنظيم مجلس المحاسبة بعدة تطورات ومراحل، ساهمت في بلورة دوره، حيث أنشئ بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 04/03/1980⁽¹⁾، والذي أعطى له إختصاصات رقابية واسعة، ذات طابع إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية، مهما كان وصفها القانوني.

جاء بعد ذلك القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04/12/1990 الذي ضيق من إختصاصاته باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، كما جرده من إختصاصاته القضائية، ثم قام المشرع بإعادة الإعتبار من جديد لهذه الهيئة بموجب

(1) — القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 10 المؤرخة في 04/03/1980 .

الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995، وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني.

عدل بعد ذلك قانون مجلس المحاسبة بموجب الأمر رقم 02/10⁽¹⁾، الذي وسع من صلاحياته الرقابية، بحيث أصبح يمارس إختصاصا مزدوجا إداريا وقضائيا، وهذا في سبيل تشجيع الإستعمال المنظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، ويمكن تحديد أهم إختصاصاته كما يلي :

- ✓ _ رقابة التدقيق، ويسمىها الفقه بالرقابة المالية والمحاسبية، وتستهدف المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية.
- ✓ _ رقابة نوعية التسيير، ويسمىها الفقه بالرقابة على الأداء، التي تركز أساسا على مراقبة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في أداء الإدارة العامة، وبالتالي هذه الرقابة تهدف إلى التأكد من أن جميع الإجراءات تتم وفقا للقدرات والسياسات المرسومة، وأن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال وبكفاءة عالية.

وقد أشار المشرع إلى رقابة نوعية التسيير، بموجب المادة 06 من قانون مجلس المحاسبة، والتي منحت للمجلس صلاحية تقييم نوعية تسيير الهيئات الخاضعة لرقابته، وتم تفصيلها ضمن المواد من 69 إلى 73 .

- ✓ _ رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويسمىها البعض برقابة المطابقة، كما تسمى فقها بالرقابة المالية القانونية، والهدف منها هو التأكد من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في جميع المعاملات والتصرفات المالية التي تقوم بها الجهة الخاضعة للرقابة⁽²⁾.

- ✓ _ مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، وهي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، والمنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثالث في المواد من 74 إلى 86 من

(1) _ الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26/08/2010 المعدل والمتمم للقانون رقم 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 01/09/2010.

(2) _ أنظر المادة 02 الفقرة 2 من الأمر 20/95 المعدل والمتمم، وكذلك المواد من 87 إلى 101 من نفس الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم .

الأمر رقم 20/95 المعدل والمتمم، ومجلس المحاسبة سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين ، حيث يصدر أحكاما بشأنها .

لقد دعم المشرع مجلس المحاسبة بعدة آليات ووسائل واختصاصات، لممارسة رقابته على أحسن وجه، ومن أهمها حق الإطلاع وسلطة التحري .

كما تعتبر آلية تحريك الدعوى العمومية من أهم الآليات الردعية التي منحها المشرع لمجلس المحاسبة، بالإضافة إلى صلاحيات تحريك الدعوى التأديبية ضد المسؤول، أو العون التابع لإحدى الهيئات الخاضعة لرقابته .

يختتم مجلس المحاسبة رقابته بإصدار تقرير يوجه إلى مسؤولي الهيئات التي كانت محل رقابته، وكذلك إلى السلطات المعنية.

ومع أن مجلس المحاسبة يقدم تقارير تقييمية عن مشاريع متأخرة لسنوات طويلة إستهلكت أموالا طائلة، حيث نجد بعض المشاريع تنجز بثلاث أو أربع مرات أكثر من السعر المحدد عند دراستها.

إلا أن أغلب التقارير المنجزة لا ترى النور لأسباب غير معروفة، ولا يتم متابعة المخالفين، وهو ما يطرح علامة إستفهام كبيرة، عن مدى أهمية إنشاء هيئة رقابية، كمجلس المحاسبة إن كانت لا تقوم بدورها المنوط بها؟.

إن أهمية وضع مثل هذا النظام هو مضاعفة الفعالية والشفافية لحلقة النفقات العمومية، ثم أن انتشار نظام الإعلام الآلي للتسيير المتكامل لنفقات الدولة يسمح بعقلنة وتبسيط أكثر لإجراءات التنفيذ وتسهيل مبادلة المعلومات داخل سلسلة النفقات(1).

هذه المجموعة من الإصلاحات تتطلب مجهودا خاصا من أجل إعداد إطار منهجي، بغرض البدء في تنفيذ برامج التكوين المتعلقة بطرق الرقابة الداخلية، وحسن الأداء العمومي وتقييم السياسات العمومية وتقوية قدرات المصالح المسؤولة عن الرقابة.

(1) — FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P 324 .

الفرع الثالث

ضرورة إدخال لثقافة تقييم السياسات العمومية داخل الإدارة

لقد ولد المسعى التقييمي نتيجة إرادة الدولة لعقلنة الاختيارات المتعلقة بالميزانية أي أن التقييم يمكن أن يعتبر مرحلة هامة لأنه يسمح بغلق الآلية التقريرية على نفسها(1). يمكن إعتباره كذلك كالتزام دائم، وهذا من أجل خلق قيمة اجتماعية لكي نتجنب أي تبذير محتمل، من خلال إعطاء النشاط العمومي مردوديته القصوى، وهذا خدمة للمصلحة العامة(2).

هو إذن ثقافة جديدة، يجب الحرص على إدخالها في النشاط العمومي، وممارستها طبقا لآليات محددة من القوانين.

ولفهم أكثر هذا الموضوع سنتطرق لفكرة البحث عن مقارنة تقييم السياسة العمومية ومحاولة تعريفها (الفقرة الأولى)، ثم أن ممارسة التقييم يجب أن يكون على ثلاثة مراحل (الفقرة الثانية)، وفي الأخير نحاول أن نقترح بعض التوصيات من أجل الحصول على تقييم أفضل (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى

البحث عن مقارنة تقييم السياسة العمومية ومحاولة تعريفها

ظهر إجراء التقييم وطبق لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم انتقل بعد ذلك إلى الكثير من الدول الليبرالية، من بينهم فرنسا، حيث أصبح التقييم من المتطلبات الأساسية في الكثير من الميادين، وخاصة تلك المتعلقة بالالتزامات المتعلقة بالميزانية وقد تركز تطبيقه مباشرة بعد بدء تنفيذ القانون العضوي المتعلق بقانون المالية الفرنسي، ومع ذلك يمكن القول أنه يتعلق بمجالات كثيرة للنشاط العمومي : الأعوان ، تسيير المرافق العمومية، والسياسات العمومية، وتكون النقطة الأخيرة أحد أهم مواضيع التقييم .

إن مصطلح السياسة العمومية يستعمل في فرنسا بمعناها الواسع في إطار النشاط الأوروبي، لأن التقييم لا يتعلق فقط بالسياسة العمومية، ولكنه يتعلق كذلك بالبرامج،

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Post-moderne, op. cit , P 73.

(2) — Quelle Action Publique Pour Demain ? Cinq Objectifs , Cinq Leviers, Rapport : France Strategie, Avril 2015; P 41. Sur site : www.strategie.gouv.fr .

الأعمال و القرارات الإدارية والإجراءات. إن تقييم السياسة العمومية يكون بصفة أساسية حول القرارات العمومية، هذه القرارات لها طبيعة تنظيمية، أو تشريعية مع العلم أنها تأتي كلها بمبادرة من السلطة التنفيذية، لهذا يتعلق الأمر بقرارات عمومية وليس قرارات إدارية(1).

إن تعميم التقييم يفترض أولاً تغيير في ثقافة المسؤولين السياسيين والإداريين التي يصعب الوصول إليها(2).

يعتبر التقييم كمسعى يهدف إلى تقدير الفعالية بالمقارنة مع الأهداف المعينة وبالنظر للوسائل المتوفرة وتأثيرها السوسيو اقتصادي، أنها تقيس حسن أداء القرارات، ليس فقط من الناحية المالية ولكن بصفة إجمالية، وبالتالي هذا يؤدي إلى إصدار حكم حول قيمة النشاط الملتزم به وكذلك مدى ملاءمته للأهداف المحددة بالمقارنة مع المشاكل المطروحة للحل، هي تذهب بعيداً مقارنة مع رقابة التسيير أو الرقابة الداخلية (controle d'audit) (3).

لكي نتحصل على تقييم عمومي حقيقي وفعال يجب إشراك بعض العناصر مع بعضها البعض وهي (4) :

- ✓ يجب أن يكون هناك نشاط عمومي، وذلك بحضور معايير تقديرية.
- ✓ ضرورة تركيز التقييم حول آثار القرار أو السياسة التي تقع على المجتمع في لحظة معينة .
- ✓ الاستعمال لأدوات علمية .
- ✓ وفي الأخير ضرورة احترام القواعد التي تمكن من ضمان نوعية التقييم.

(1) — DELAUNAY (BENEDICTE) : Décision Publique évaluée et Performance, in Performance et Droit Administratif S/D de Nathalie Albert , Actes de Colloque Organisé Par le Laboratoire D'études des Reformes Administratives et de la decentralisation , le 29 et 30/01/2009, Université François Rabelais de Tours, lexis nexis, litec , P 119.

(2) — Quelle Action Publique Pour Demain, op. cit, P41 .

(3) — DELAUNAY (BENEDICTE) : Decision Publique , op. cit , P 119 .

(4) — SEDJARI (ALI) : Importance de L'évaluation de la décision Publique et role de L'Etat, In administration , Gouvernance et décision Publique S/D , de Ali Sedjari, L'harmattan , 2004, P 306.

يهدف التقييم بصفة عامة إلى تحسين النشاط العمومي، كما يؤدي إلى مراجعة الاختيارات المجرأة، فهو يعتبر وسيلة مساعدة للقرار، له غاية أساسية هي مساعدة المقررين على تحسين الأداء العمومي، وبالتالي هي ممكنة ومفيدة في مختلف لحظات الآلية التقريرية.

لكن حتى نستطيع القيام بتقييم عمل أي جهاز، يجب أن يكون ذلك طبقا لمعايير، مع ضرورة تطوير المؤشرات والأهداف، ونقوم بتقييم في حدود الإمكانيات، هذه المؤشرات يمكن أن تقيس آثار النشاط العمومي في المجال الخاص بها، وفي مجالات أخرى مرتبطة بها .

إن الإجراءات المطابقة للمعايير عادة ما تكون مقبولة وتعطي فكرة عن مردودية الآثار المقيمة، وتسمح بالتالي باكتشاف نقاط الضعف وأن تجلب الإجراءات المصححة من أجل تحسين مردودية النتائج للنشاطات في المستقبل(1).

يعتبر التقييم إذن تحول محسوس، مقارنة بالطرق التقليدية التي كانت مُسَخَّرَةً لرقابة النشاط العمومي. يتعلق الأمر هنا بقياس نتائج السياسات المتبعة وتحليل آثار الإجراءات المتخذة في نفس الوقت بالنظر للوسائل التي تم البدء في تنفيذها ولآثارها الاجتماعية، مع الاعتماد على خبراء التقييم الذين يكلفون بإجراء بحوث ملموسة ويستعينون في إجراءاتها بالطرق العلمية.

يعتبر التقييم كوسيلة تسمح لكل فرد من المجتمع أن يحكم على النتائج المتحصل عليها من الحكومة، أو من سلطة محلية أو من مرفق إداري، يعد كذلك وسيلة في يد مختلف فاعلي الحياة السياسية : أحزاب سياسية، نقابات، جمعيات ومنظمات غير حكومية لتلتزم من خلاله طبقا للقوانين للقيام بمناقشة هادفة حول حسن الأداء العمومي لمختلف مستويات الحكومة(2).

عادة ما تمارس الرقابة على النشاط العمومي من المفتشيات العامة لمختلف الأقسام وكذلك من المفتشية العامة للمالية، وأيضا من خلال رقابة التزامات الإنفاق، ومن طرف مجلس المحاسبة، غير أن الرقابة الممارسة من أغلبية هذه الهيئات لاتولي أهمية لمعايير المردودية والفعالية، يتعلق الأمر فقط بأنشطة تدقيق مالي ومحاسبي، ونادرا ما توصي

(1) – FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P 326 .

(2) – CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat post-moderne , op. cit, P 73.

التقارير الصادرة عن التفتيش باقتراحات لتحسين عمل الهيئات التي تم تفتيشها، وحتى إذا قامت بذلك فإن التوصيات المقدمة تبقى مجرد حبر على ورق، ثم أن مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية أصبحت لا يمتلكان الوسائل البشرية الضرورية للقيام بالتقييمات(1).

يحتّم الوضع المثالي أن يصبح التقييم والتفتيش كمارسة عادية ومقبولة يجب تشجيعها وليس مقاومتها، بل ويجب العمل على تكريسها وليس الخوف منها، لأن ممارسة هذه الرقابة في إطار القانون، يجب أن تسمح لكل واحد منا بالقيام بمهمته وفي أحسن الظروف، ولكن هناك أولويات يجب أن تحترم أهمها :

ضرورة تنقيح النصوص التي تنظم المفتشيات، بالإضافة إلى مراجعة طرق تسيير الوزارات مع وضع لمعايير تسيير وتفتيش الهياكل الإدارية(2).

على مستوى الدول الغربية، ارتبط إجراء التقييم بألية إعداد الميزانية، لأنه يظهر كثرة لعقلنة اختيارات الميزانية، إذ يعتبر من الانشغالات المرتبطة بالثمن الإداري للبرامج، التي ما انفكت تتوسع لإجراء النتائج وتأثيرها على النفقات العمومية(3).

فعلى سبيل المثال في فرنسا تطرق قانون المالية لإجراء التقييم، الذي يمارس على مستوى البرلمان من خلال بعض اللجان المنشئة لهذا الغرض، ثم أن دور البرلمان في مجال التقييم قد تم تكريسه لأول مرة في الدستور(4).

أما في الجزائر فلا يمكن للبرلمان أن يقوم بإجراء التقييم، هناك فقط ما يعرف بالرقابة على السياسة العامة التي تكون سنويا، طبقا للمادة 98 من التعديل الدستوري 2016، بعد تقديم الحكومة بيان عن السياسة العامة.

مع أن المفتشيات العامة في فرنسا ساعدت على انتشار ثقافة التقييم، لكن الوسائل الوزارية المستعملة مازالت محدودة، والمفتشيات الوزارية عادة ما تنشأ لضمان مهام رقابية أكثر منها تقييمية. كما أن التقييم الذي يجرى من المرافق الوزارية لا يملك الضمانات الضرورية لحياها(5).

(1) — FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P 327 .

(2) — Ibid, P 328 .

(3) — SEDJARI (ALI) : Importance de L'évaluation de la décision Publique, op. cit, P 307.

(4) — Cf Art 24 de la loi Constitutionnelle, N° 2008/724 de 23/07/2008, de Modernisation des Institutions de la 5^{eme} Republique, journal officiel, N° 171 du 24/07/2008 .

(5) — DELAUNAY (BENEDICTE) : Décision Publique Evaluée, ... op. cit , P 122.

تم تطوير التقييم كذلك في فرنسا على المستوى الإقليمي، لأنه عرف حركة قوية، حيث نجد البرامج المالية تخضع لتقييم منتظم، فعلى هذا المستوى يفرض التقييم في عدة مجالات، كالتعمير وحماية البيئة، وكذلك على مشاريع التهيئة التي يمكن أن يكون لها تأثير على البيئة(1).

يمارس كذلك التقييم ضمن سياق اقتصادي ومالي صعب، نتيجة أزمة الدولة الراعية فهو يأتي كمسعى يهدف إلى فحص بدقة كل النفقات العمومية لجعلها أكثر فعالية كما يعتبر كأداة مفضلة لتحديث الإدارة ولإصلاح الدولة، بسبب الغاية الممنوحة لها سواء المالية أو التسييرية والسياسية(2).

إن مسألة التقييم في الجزائر غير مؤسسية، ومع ذلك يجب التذكير بالدور الكبير الذي تلعبه بعض الهيئات الدولية في هذا المجال، حيث ومنذ نهاية الثمانينيات، نجد أن البنك العالمي، صندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، ومنظمة الشفافية تقوم بتقييمات دورية لمختلف قطاعات السياسات العمومية (لاسيما الصحة، الإدارة، حقوق الإنسان، التربية، البيئة، ... إلخ. وتحذر الدولة الجزائرية من أجل أن تتخذ الإجراءات الضرورية لوضع العلاج المناسب ولتطوير هذه المجالات .

الفقرة الثانية

مراحل التقييم

يمكن أن يظهر التقييم في ثلاثة مراحل ، التقييم السابق ، والتقييم المتزامن ، التقييم اللاحق .

يجرى التقييم السابق أو القبلي في بداية الدورة، وهذا قبل أن يتم اعتماد البرنامج، وبالتالي هو يحاول أن يجعل البرنامج النهائي ملائما وملتحما.

أما النتائج المتحصل عليها فتوجه من أجل إدماجها في البرنامج لحظة إتخاذ القرار. هذا التقييم يجب أن يسمح بتوضيح القرار بالنسبة لكل العناصر المتوفرة(3)، كما أنه يبرز ويحلل نقاط القوة والضعف وإمكانيات كل منطقة أو قطاع معين، وهو بالتالي

(1) — DELAUNAY (BENEDICTE) : Décision Publique Evaluée, ... op. cit , P 122.

(2) — Ibid, P 125.

(3) — Quelle Action Publique Pour Demain ? op. cit, P 42 .

يعطي للسلطات المسؤولة حكم مسبق حول الوضع لأن رهانات التنمية قد تم تشخيصها بطريقة صحيحة.

هذا الأمر يجعل الإستراتيجية والأهداف المقترحة تعتبر ملائمة، كما أنه يسمح بتواجد القاعدة الضرورية للمتابعة وللتقييمات المستقبلية ، مع الحرص على تواجد الأهداف الواضحة وفي الحدود الممكنة كميًا ، وهو ما يساعد كذلك على تحديد معايير الاختيار للمشاريع التي تؤخذ بعين الاعتبار، وكذلك التأكد من شفافية القرارات من خلال السماح بشرح بوضوح تام للاختيارات المنجزة والنتائج المحققة(1) .

تنجز التقييمات السابقة في وقت تضاعف فيه السلطات العمومية النقاشات والمفاوضات فيما يتعلق بالبرنامج المستقبلي، وبالتالي هي تخضع لإلتزامات قوية وضغوطات بالنسبة للأجل وكذلك لاقتراحات البرنامج موضوع التقييم .

إن فريق التقييم يجب أن يكون قادرا على التدخل بكل ليونة وبسرعة مع إمكانية وضعه لتقنيات تحليلية للإحتياجات وللتصورات أي آثار سوسيواقتصادية(2) وهذا من أجل الوصول لنتائج مرضية .

أما التقييم المتزامن فيكون في المرحلة الثانية من الدورة للبرمجة، وخاصة في فترة بدء تنفيذ التدخلات طبقا للنتائج والتعديلات المقترحة. هذا التقييم يحمل نظرة ناقدة حول الإنجازات الأولى والنتائج الأولية للتدخلات، وهو يقدر كذلك نوعية المتابعة وبدء التنفيذ ويبين الترجمة العملية للنوايا التي تم البدء بها، وبالتالي هو يحدد التغيرات التي تم جلبها للأهداف المبدئية. كما يوضح تطورات السياق الاقتصادي والاجتماعي العام ويحكم إذا ما بقيت الأهداف ملائمة(3).

إن التقييم المتزامن يجب أن يستند بقوة على المعلومات المستوحاة من نظام المتابعة، وأيضا على التقييم السابق. هو يهتم خاصة بنتائج البرنامج المقيم من غير البحث عن القيام بتحليل معمق لآثاره.

(1) — FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P 335 .

(2) — Ibid, P 335 .

(3) — Idem, P 335 .

وفي الأخير هناك التقييم اللاحق أو البعدي، هذا الأخير يعتبر تقييما إستعاديا (retrospectivement) للآثار الحقيقية والنتائج المتحصل عليها⁽¹⁾، فهو يلخص ويعطي رأيه في مجموع البرامج، وخاصة في آثاره، إنه يهدف إلى وضع تقرير حول مدى فعالية، وكفاءة التدخلات والحصول على الآثار المنتظرة وحتى غير المنتظرة. إنه يتطرق لعوامل النجاح والفشل ، وحول مدى ديمومة النتائج وآثارها.

في الحالة المثلى يجب القيام بهذا التقييم لحظة التحفيز للبرنامج القادم، أي سنة قبل تاريخ بداية البرنامج. غير أنه وحتى يكون هناك الوقت اللازم لتجسيد آثاره، يجب أن يكون التقييم بعد سنتين أو ثلاث من نهاية مرحلة البرمجة . وحتى يمكن الوصول لهذا الوقت، يطلب دائما أن تتخذ التنقيحات والتعديلات للتقييم المتزامن لوقت قصير قبل البدء في دورة البرمجة التي لها علاقة مع التقييم القبلي للدورة التالية⁽²⁾.

إن التقييمات البعدية يمكن أن تؤدي إلى إجراء تحقيقات ميدانية، شرط أن تجري على فترات طويلة نوعا ما.

الفقرة الثالثة

توصيات للحصول على تقييم أفضل

- من التوصيات التي يمكن أن توصلنا لتقييم افضل نجد ما يلي :
- ✓ الحرص على تقليص عدد مؤسسات التقييم وعدم السماح للإدارة على أن تسيطر عليها وكذلك من مجموعات المصالح التي تعمل على المحافظة على السياسة المقيمة.
 - ✓ ضرورة تكوين الأعضاء المتواجدين داخل المؤسسات التقييمية طبقا لمفاهيم وطرق التقييم .
 - ✓ عدم القبول إلا بمشاريع التقييم التي تحمل نظريات تهتم بالسياسات المراد تقييمها.
 - ✓ إلزام الإدارات أو مؤسسات التقييم في بداية كل تقييم لإعداد مؤشرات النجاح أو الفشل التي تستعمل كمعايير مقبولة من فرق العمل لقياس الفوارق بالمقارنة مع الأهداف .

(1) — DELAUNAY (BENEDICTE) : Décision Publique Evaluée, ... op. cit , P 120.

(2) — FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P 337 .

- ✓ الزام المؤسسات أن تطلب من فرق التقييم استخراج الحاصل الموجود بين الثمن والفعالية للسياسة المقيمة .
 - ✓ توفير الوسائل اللازمة من أجل نشر و تطوير لثقافة التقييم داخل الإدارات .
 - ✓ استعمال تكنولوجيا الاتصال و الإعلام داخل مصالح التقييم .
- وفي الأخير نؤكد على أن آلية التقييم تعتبر مهمة حتى ولو أننا لم نتحصل على أي شيء جديد، لأن هذا الأمر يؤدي إلى توضيح للأعوان الأولويات وأن يستغلوا الموارد بطريقة أفضل، و أن يتعرفوا على المجالات التي يجب أن يطوروها .
- إن تحقيق رهان التقييم في عالم غير مثالي قد تكون له فائدته مع ان الأرقام والوقائع يمكن أن تظهر الفرق، فقليل من المنطق العلمي أحسن من غيابه و اتفاق بين الفاعلين احسن من قرار عشوائي .
- يجب أن يستعمل التقييم ضمن مجموع السياسات وهذا من أجل التأكد وأن الشروط التي أشرفت على الاختيارات تبقى صحيحة مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار لتطورات سياقها وفي النهاية هذا يؤدي إلى السماح بتحسين فعاليتها .
- لأن التقييم يعتبر كأداة للمعرفة، ونجاح أي تقييم يقاس بالنظر إلى آثاره الواقعية، فحسب بعض الموظفين المختصين في تقييم السياسة العمومية يقول : أن دورها يبقى ضعيفا في تنوير القرار العمومي(1).
- مع أن التقييم قليلا ما يستعمل ونتائجه عادة ما تكون بطيئة وغير مباشرة، ومع ذلك لا يمكن أن ننكر أن التقييم قد تطور بصفة كبيرة في السنوات الأخيرة .
- على سبيل المثال في فرنسا قد تم تطوير التقييم البعدي ومع ذلك يبقى ضروريا أن يطور في جميع مراحل القرار المتبقية لاسيما القبلي منه .
- يمكن اعتبار التقييم كذلك كأداة ترشيد جديدة تسمح بإدماج الفاعلين من خلال تعبئتهم و جعلهم أكثر مسؤولية وهي أحد الشروط التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند استعماله(2).

(1) — PERRET (BERNARD) : L'évaluation des Politiques Publiques, éditions la Découverte, 2008, P 71.

(2) — DELAUNAY (BENEDICTE) : Décision Publique Evaluée, ... op. cit , P 129.

ولكن ذلك لن يتحقق إلا من خلال مؤسسة التقييم لاسيما في الجزاءات، لأن نجاح أي تقييم لن يتحقق إلا من خلال تقوية موقعه الاستراتيجي كأداة للإعلام والنصيحة .

إن التقييم يعتبر كجزء مكمل للمفاهيم الجديدة للتسيير العمومي، نتيجة البحث المستمر، وهذا من أجل تقدير فعالية السياسات والقرارات العمومية من خلال تحديد مدى نجاحها مقارنة مع الأهداف المحددة والوسائل الموضوعية .

قد يظهر التقييم أنه يتوافق مع عدد من المتطلبات والقيم التي تؤثر بصفة كبيرة على مجال النشاط العمومي منها : الحيادية، الشفافية، الإرادة في الحفاظ على المصلحة العامة وتوضيح مسؤولية الفاعلين والمقررين⁽¹⁾، لهذا يحاول أي إصلاح يتعلق بالقطاع العمومي أن يكرس مبدأ التقييم وهذا من أجل ترسيخ الترشيد الإداري الحديث، وبالتالي نجد أن التقييم يفرض نفسه كأحد الإصلاحات الممكنة لمجموعة من الانحرافات المحتملة .

يتعلق الأمر إذن بمواجهة الحكومة للعراقيل، والبحث عن كيفية معالجة أزمة السلطة، لأن التقييم يقلص الإختلالات والانحرافات المالية ويمنع اتخاذ القرارات الخاطئة ويضع حدا لسوء التسيير ، كما يحسن أداء الهيئات ويفعلها ؟.

إن النقاش حول تقييم السياسات العمومية يمس مسائل متعددة تشبه إلى حد ما بعض المسائل كمستقبل الديمقراطية وتحديث الدولة .

المبحث الثالث

ترسيخ الحكم الراشد من أجل

إقامة إدارة في خدمة المواطن

لطالما تميزت العلاقات التي كانت تربط الإدارة بالمواطن بالبيروقراطية، حيث برزت في ظلها ممارسات سلبية تطورت بفعل الطرق التقليدية التي كانت تعتمد عليها الدولة في طرق تسييرها، وهو ما أثر بشكل كبير على علاقة الإدارة بالمواطن .

إلا أن الدولة حاولت تحسين هذه العلاقة، عن طريق وضع قوانين تضمن للمواطن المعاملة والإستقبال اللائقين به، وقد جاء هذا التطور تبعا لإصلاحات وضعتها الدولة من

(1) — SEDJARI (ALI) : Importance de L'évaluation de la décision Publique, ... op. cit, P 314.

أجل ترسيخ الحكم الراشد، وكان الاهتمام الأول هو الدفاع عن المواطن، بهدف تحسين علاقته بالإدارة والاعتراف له بضمانات جديدة، وبحقوق كانت غير موجودة ، وهذا لمواجهة السلطات الكبيرة التي تتمتع بها الإدارة، الأمر الذي يسمح بتحويل العلاقة في اتجاه متساو ، لهذا سنقوم بتناول محاولة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن (المطلب الأول) ، بعد ذلك ندرس تكريس الشفافية الإدارية من أجل تحسين علاقة المواطنين مع الإدارة (المطلب الثاني)، وفي الأخير نتطرق لمحاولة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال إشراكه في عملية التسيير العمومي (المطلب الثالث).

المطلب الأول

محاولة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن

لا يمكن بأي حال من الأحوال دراسة العلاقة بين الإدارة والمواطن دون التطرق للأسباب والعوامل المختلفة التي أثرت على هذه العلاقة، بالإضافة إلى تحديد الإستراتيجية الإصلاحية التي إنتهجتها الجزائر بمحاولة التقريب بين الإدارة والمواطن .

ولتقييم هذه العلاقة يجب أن نتطرق للمراحل التي مرت بها هذه العلاقة، لهذا سنقوم بتناول بداية العلاقة المبنية على البيروقراطية (الفرع الأول) بعد ذلك ندرس محاولات إصلاح علاقة المواطن مع الإدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

بداية العلاقة المبنية على البيروقراطية

إن الدراسة التحليلية لعلاقة الإدارة الجزائرية بالمواطن تكشف عن انكسار حقيقي لهذه الرابطة، لأن المواطن أصبح يرفض الإنقياد والخضوع، لأنه أصبح أكثر شفافية، وازدادت إحتياجاته ومتطلباته، فهو لم يعد يكتفي بالإعلان عن النقائص الموجودة بالإدارة سيما ما تعلق بالإدارة المحلية على إعتبار أنها أكثر قربا منه(1).

(1) — MOUSSA (ZAHIA) : Relation Administration , Citoyen : Une Tentative D'approche, in les Mutations des Relations entre L'administration et ses Administrés, Actes du Colloque du 11 - 12 Mai 2000, Collection Forum des Juristes , N° 10, Tunis 2002, P 19.

فيما مضى عانى المخاطب بالقرار من استبداد الإدارة الإستعمارية بسبب الإكراه، القمع، الاضطهاد والإقصاء، رغم صدور قانون 05 فيفري 1958 التي نصت المادة الأولى منه على أن جميع مواطني الجمهورية الجزائرية يشتركون في السيادة الفرنسية عن طريق ممثليهم في البرلمان، وهم أيضا ممثلون في الجمعيات الأخرى، كما نص على أن كل المواطنين على قدم المساواة يتمتعون بكل الحريات المرتبطة بصفة المواطنة .

إن هذا النص القانوني، قد جاء من أجل إمتصاص الغضب الجماهيري وقمع الثورة الجزائرية، وبالتالي يمكن القول وأن الإدارة الاستعمارية كانت تسعى إلى التحكم الإداري والاقتصادي على كل الأصعدة بدون إشراك حقيقي للمواطنين الجزائريين، فهدف الإدارة الفرنسية هو ترسيخ أساليب العمل الإداري الذي يتناقض مع المعطيات الفكرية والحضارية والثقافية الجزائرية، ومن هذا المنطلق تم التأكيد على أن البيروقراطية المريضة التي تعرفها الجزائر اليوم هي في الحقيقة وليدة الإدارة الفرنسية(1).

بعد الاستقلال حرص حزب جبهة التحرير الوطني على إقناع الجميع لإقامة نظام اشتراكي يراعي الخصوصيات الاجتماعية، وأن تكون السلطة المركزية بقيادة الحزب وفي هذه الفترة عرف المواطن نوعا جديدا من الاستبداد الممارس عليه من نظام الحزب الواحد وفكر واحد، ما أدى إلى خرق لحقوقه، وعلاقاته كانت بعيدة عن العلاقات الاجتماعية، بل هي علاقات تتسم بالعدوانية والظلم(2).

كما أن نظام الدولة العسكرية القوية والمسيطرة المتصف بالمركزية الشديدة جعل المواطن يعيش إستبدادا حقيقيا، حيث كان يعيش بمعزل عن قضاياها نتيجة تقييد الحريات العامة وتوزيع مكاسب التنمية توزيعا غير عادلا، هذا الوضع أدى إلى تزايد استيائه تجاه سلطته السياسية ، حيث أضحى هذا السلوك ينمو ويتراكم إلى غاية الانفجار الشعبي الذي حدث عام 1988(3).

إن عدم استقرار النظام السياسي أدى إلى عدم استقرار الإدارة الجزائرية، ومن ثم فإن الإدارة عكست النظام السياسي ولم تعكس خدمة المواطن.

(1) — قاسم ميلود : المرجع السابق، ص 62 .

(2) — MOUSSA (ZAHIA) : op. cit , P 19 .

(3) — قاسم ميلود : المرجع السابق، ص 63 .

لقد تم تشويه نظام العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال مصادرة ممارسة السلطة الذي كان من المفروض أن يمارس من الشعب إلى الشعب ، ويرجع ذلك بسبب الغياب الكلي للرقابة الاجتماعية على آليات ممارسة السلطة وأجهزة الدولة .

كما استمرت الإدارة في فرض سيطرتها بطريقة أساسية وبدون أي منافس آخر، إنها تتدخل في كل المجالات، وتفرض طرق تنظيم سلطوية، سلمية وجامدة، هي تنظر للمخاطب بالقرار كمنتوج متوفر ومطيع، بل وتعتبره في خدمتها .

من خلال طبيعتها، وعملها وطرق اتصالها بالمواطن، تقوم الإدارة بتذكيره على أنها سلطة تختص بميزات معينة، منها السرية وانعدام التواصل⁽¹⁾. إنها بكل بساطة تقوم بالترويج لعلاقة مبنية على البيروقراطية الشديدة، لا يمكن للإدارة أن تتنازل فيها عن سلطاتها التي تستعملها في أي وقت وعلى من تشاء.

الفرع الثاني

محاولات إصلاح علاقة المواطن مع الإدارة

يبدو واضحا أن أمراض البيروقراطية المنتشرة قد أثرت بصفة كبيرة في علاقة الإدارة بالمواطن، ولهذا كان لابد من وضع نظام آخر جديد يجب أن يكون أكثر تكيفا مع السياق الجزائري، ويكون أكثر فعالية ، وأكثر ثقة وأكثر شرعية⁽²⁾.

ومن أجل إعادة التوازن في العلاقة بين الإدارة والمواطن، يجب على الإدارة أن تقوم بمصالحته من خلال إعادة وضع تأهيل حقيقي يخلق مواطنا ذو نوعية ضمن إدراك متعدد. كما يجب أن تكون الإدارة في خدمة المواطن، وليس العكس، وهذا في إطار نظام ديمقراطي حقيقي .

ففي ضمن عملية الإصلاح أو التحديث الإداري من الضروري أن يحتل المواطن مكانا مركزيا وهو الأمر غير الموجود، إذ تظهر العلاقة الموجودة بين الطرفين مترددة، لأنها تعني العزل، القطيعة، والمخاصمة مع المجتمع المدني.

وعادة ما تعود الإختلالات في هذه العلاقة إلى الموظف الذي لا يفقه شيئا في الآليات التي تنظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، إذ في الكثير من الأحيان نجد المواطن في

(1) — MOUSSA (ZAHIA) : op. cit , P 23 .

(2) — Ibid , P 22 .

آخر إهتمامات الإدارة، كما أن بعض المدراء يكشفون ومن خلال تصرفاتهم غير المسؤولة عن صورة سيئة لدى المواطن، ومع ذلك فإن السلطات العليا لا يمكن أن تعلم بهذه التصرفات، إذ أنه وفي كثير من الأحيان يمنع أصحاب التظلمات من الدخول إلى المسؤول الإداري .

نلاحظ كذلك أن أغلبية الموظفين في الإدارة الجزائرية ضعيفو التكوين، ما أثر بشكل كبير على أدائهم، كما أن أغلبهم لا يتعامل بطريقة إنسانية مع مشاكل المواطنين، ولهذا كان لابد من إعادة النظر في هذا الإشكال من خلال توفير كل العوامل لإعادة تأطير الموظفين، بغرض مساعدتهم على تأدية مهامهم في أحسن الأحوال(1).

وفي هذا السياق ومن أجل إصلاح وتحديث النشاط العمومي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تم إنشاء العديد من الهيئات على سبيل المثال، تم استحداث سنة 1982 أمانة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

وفي إطار تمديد مهامها تم وضع لجنة وطنية للإصلاح سنة 1983(2) وقد تكونت اللجنة آنذاك من موظفين سامين، غير أنه لم يتم استدعاء المجتمع المدني.

تم حل اللجنة السابقة وعوضت سنة 1984 بلجنة الإصلاح والتجديد الإداري وقد تم إطلاق لأول مرة مصطلح (usager) مستخدم وهو المصطلح الذي لديه قيمته أكبر من مصطلح المخاطب بالقرار (administré)، غير أن هذه اللجنة فشلت في أداء واجبها أمام البيروقراطية(3) المستفحلة بصورة غير طبيعية .

بعد ذلك تم إنشاء العديد من اللجان والهيئات التي حاولت معالجة الأوضاع، هذا الانفتاح الواسع على البيئة الإدارية التي تسمح بمعالجة المسألة أدى إلى تغيير الأوضاع ولو بصفة تدريجية، وليس مستبعدا أن السياق السياسي الذي جاء بعد أحداث أكتوبر 1988 كان بسبب هذا الانفتاح(4).

(1) — قاسم ميلود : المرجع السابق، ص ص 79 - 80 .

(2) — أنظر المرسوم رقم 641/83 المؤرخ في 1983/11/05، المتضمن إحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية، عدد 46 المؤرخة في 1983/11/08.

(3) — MOUSSA (ZAHIA) : op. cit , P 26 .

(4) — Ibid , P 26 .

جاء بعد ذلك المرسوم التنفيذي الصادر في جوان 1990⁽¹⁾ الذي يؤهل الوزير لتنصيب جهاز إستشاري يختص بتطوير المشاورة مع الشركاء السوسيواقتصاديين ومستخدمي المرافق العمومية. نلاحظ بالتالي أن هناك إرادة للإنتتاح على الإدارة ومستعدة للإستماع والتحاور مع المستخدمين.

في سنة 1990 أيضا صدر القانون البلدي⁽²⁾ الذي كرس حق الإعلام ، وعلى هذا الأساس يتم إعلام المواطنين بتاريخ إنعقاد إجتماعات المجلس الشعبي البلدي ، عن طريق التعليق في أماكن مخصصة لذلك، وتبعاً لذلك يمكن للمواطنين أن يحضروا الإجتماعات وأن يطلعوا على المداولات، ولكن الواقع أثبت أن هذه الأحكام لا تحترم، لأن حق الإعلام قد تمت مخالفته بحجة الحفاظ على السرية التي تتميز بها الإدارة .

بسبب اللامركزية السلطوية التي تميز النظام الجزائري، تبقى البلدية كهيئة خاضعة تدير ظهرها للمجتمع ويعتبرها المواطن كهيئة معقدة وغامضة تسعى للتقرب من الولاية باعتبارها هيئة تمثل المركزية وتمتلك سلطة اتخاذ القرار الحقيقي⁽³⁾.

وكنتيجة لمحاولة إصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة، فقد تم النص على خلق وظيفة الوسيط الإداري⁽⁴⁾ على مستوى كل الولايات، حيث يكلف باستقبال تظلمات المواطنين لحلها، ويتم تعيين الوسيط بقرار من الوالي من بين الموظفين في الديوان، وكان الوسيط ملزماً بتقديم جدولاً في كل شهر يقسم إلى ثلاثة أقسام، القسم الأول يحمل المشاكل التي تم حلها، القسم الثاني يضم المشاكل التي لم يستطع حلها، أما القسم الثالث فيتم تسجيل ضمنه الملفات التي بقيت بدون حل، وبالرغم من نية السلطة في التخفيف من تعسف الإدارة، وكذا من الأضرار المادية والمعنوية الناجمة عن أعمال الإدارة، إلا أن طريقة تعيينه تجعل من الوسيط في تبعية دائمة للوالي .

(1) — المرسوم التنفيذي رقم 188/90 المؤرخ في 23/06/1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية، عدد 26 ، مؤرخ في 27/06/1990 .

(2) — قانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/05/1990، الجريدة الرسمية ، عدد 15 المؤرخة سنة 1990 .

(3) — MOUSSA (ZAHIA) : op. cit , P 27 .

(4) — وزارة الداخلية، المنشور رقم 20 المؤرخ في 23/06/1986، المتعلق بتعيين الوسيط الإداري واختصاصاته.

هذا الوضع لم يسمح للوسيط من تحقيق النتائج المرجوة منه، لأنه لا يملك الآليات القانونية والاستقلال الكافي ليقوم بدوره الرقابي والوظيفي، كما أنه يفتقد للكفاءة القانونية التي تؤهله لفهم وتحليل الطعون المعروضة عليه⁽¹⁾.

إذن يتحدد دور الوسيط باستعمال العرائض في كل المجالات باستثناء العدالة الضرائب، التربية والسكن .

إن فشل هذه الهيئة كان بسبب عدم معرفة المواطنين بتواجده، كما أنه لم ينصب في العديد من الولايات⁽²⁾. ولكن في سنة 1996 تم إنشاء هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 113/96⁽³⁾ الذي حدد دوره بصفة أساسية باعتباره يمثل دور الدولة ويعزز شرعيتها .

وقبل ذلك بسنوات صدر المرسوم رقم 131/88⁽⁴⁾ الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، وما يلاحظ على هذا المرسوم أنه ركز على تحديد واجبات الإدارة تجاه المواطن، التي تتمثل في احترام المواطن وحماية حقوقه، ورغم أنه قد تطرق للعديد من الإجراءات التي جاءت لصالح المواطن، إلا أن الأيام أثبتت عدم مراعاة الإدارة لكل ما احتواه المرسوم، على اعتبار أنه جاء في وقت إزدادت فيه الأمراض البيروقراطية إنتشارا .

إن هذه الإستراتيجية ليست بريئة كليا، لأن الإدارة كانت تعمل بهدف ملاءمة مصالح أخرى، كما أنها تخلت وتراجعت عن خاصيتها التي من المفروض أن تميزها وهي الحيادية.

إن الإجراءات المتخذة لتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن تبدو غير كافية، لأن الأمر يتعلق بتعديلات طفيفة لا تسمح بجعل الإدارة أكثر شفافية، هذا ما يؤدي إلى القول وأنا ما زلنا بعيدين عن تحقيق الديمقراطية الإدارية، كما أن هناك الكثير لتعمله الإدارة من أجل حماية المواطن وضمان حقوقه عن طريق آليات مختلفة، أهمها تكريس الشفافية.

(1) — قاسم ميلود : المرجع السابق، ص ص 80 - 81 .

(2) — MOUSSA (ZAHIA) : Op. cit , P 07 .

(3) — المرسوم الرئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 1996/03/23 المتعلق بتعيين وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية عدد 20 ، المؤرخ في 1996/03/31، والمرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 1999/08/02 المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية ، عدد 52، المؤرخة في 1999/08/04.

(4) — المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، عدد 27 ، المؤرخة في 1988/07/06 .

المطلب الثاني تكريس الشفافية الإدارية من أجل تحسين علاقة المواطن مع الإدارة

لاشك وأن الشفافية الإدارية تساعد أكثر على تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن على اعتبار أنها تعمل على إزالة أي غموض، ولكن ذلك لن يتسنى إلا إذا إختارت السلطات العمومية إقامة سياستها على إعلام المواطن، هذا الإعلام يتحقق من خلال توافر العديد من الإجراءات، لأن زيادة الشفافية تساهم في زيادة الثقة بين الإدارة والمواطنين، لاسيما وقد عُرِفَت على أنها الوضوح التام في اتخاذ القرارات. وبالتالي أصبحت الشفافية مطلبا حضاريا لا يستقيم العمل الإداري بدونها، بل وباتت مطلبا أساسيا لتحسين الوطن والمواطن في ظل التأثير الكبير للعولمة، التي فرضت على العالم منظورا جديدا، لم يعد فيه المواطن يقبل بحقوق منقوصة في كافة المجالات(1).

لهذا حاول المشرع أن يلعب دورا كبيرا في إعادة التوازن المفقود من خلال محاولته إصدار قوانين تؤكد على وضع ضمانات تتحدد في الشكليات المتعلقة بإعلام المخاطبين بالقرار (الفرع الأول)، كما تؤكد على ضرورة تطوير لحق الحصول على المعلومات والوثائق (الفرع الثاني).

الفرع الأول الشكليات المتعلقة باعلام المخاطبين بالقرار

إن الزيادة النوعية والكمية للقرارات الإدارية وانتشارها ضمن منابع وثائقية مختلفة، كما أن تزايد حتمية الإعلام لكل ما يصدر عن الإدارة تفاديا لأي منازعات إحتماالية، كل هذا أدى بالسلطات العمومية بالاهتمام بشكل أفضل فيما يتعلق بإعلام المواطن، لأنه فيما مضى لم يكن المخاطب بالقرار يعلم بالضبط من هو الشخص العمومي الذي يتابع فعليا ملفه، كما أنه لم يكن يعرف الأسباب الحقيقية التي أدت بالإدارة إلى اتخاذ قراراتها، إلا أنه وفي السنوات الأخيرة قد تغيرت الأمور بصفة كبيرة بسبب تسخير العديد من الآليات التشريعية والتنظيمية التي تقترح لتسهيل وتحسين الإعلام، الذي يظهر

(1) – أحمد فتحي أبو كريمة : الشفافية والقيادة في الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ص 105 .

الآن كحاجة أو متطلب ديمقراطي أكثر من كونه عنصر راحة فكري وعقلي للمخاطبين بالقرار.

هذا ويتحقق إعلام المخاطب بالقرار من خلال تحقيق إلزام انتشار شهر القرارات الإدارية (الفقرة الأولى) ، وكذلك من خلال توسيع تسبب القرارات الإدارية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى

انتشار شهر القرارات الإدارية

إن عدم إشراك المخاطبين بالقرار في عملية إعداد القرارات الإدارية، يجعل الشهر كضمانة لأي إجراء إداري، ولهذا من الضروري أن يعلم المخاطبين بالقرار ، بوجود القرار حتى يتم إنذارهم عن أي تغيير إنفرادي من الإدارة ليتمكنوا من معارضة مدى شرعيته(1).

إن شهر القرارات الإدارية يتحقق من خلال نشر القرارات التنظيمية والتبليغ بالنسبة للقرارات الفردية، وبالتالي هو إجراء جوهري، من دونه لا يمكن للإدارة أن تنفذ قراراتها، لأن نفاذ القرار الإداري يرتبط بشهره، ويترتب على شهر القرار بدء سيرانه في حق الأفراد والاحتجاج به عليهم، ولكي يعتبر الشهر صحيحا يجب أن يتم وفق القانون، على نحو يكفل العلم بالقرار بكل عناصره وبطريقة تمكن صاحب الشأن من معرفة حقيقة مركزه القانوني المترتب عن هذا القرار(2).

إن الشهر يعتبر الضمان الأساسي للأمن القانوني، لأن من آثاره تبليغ الأشخاص المعنيين بوجود قرار قانوني، وهذا بحد ذاته يعتبر كقرينة علم للقرار بالنسبة للمعنيين به، كما لا يمكن لأحد أن يتمسك بجهل القرار الإداري الذي كان موضوع إجراء شهر(3).

في هذا الإطار قام مجلس الدولة الفرنسي بوضع مبدأ عام للقانون وباستثناء بعض الظروف الخاصة المبررة تحت رقابة القاضي، يمكن للقاضي أن يلزم أي سلطة

(1) — FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P 547.

(2) — محمد فؤاد عبدالباسط : القرار الإداري، التعريف والمقومات، النفاذ، الانقضاء، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2015 ، ص 390 .

(3) — GONOD (PASCAL) : Traité de droit Administratif, Tome2, Dalloz, 2005, P 203.

إدارية أن تقوم بكل ما هو ضروري لضمان شهر أحد قراراتها التنظيمية خلال مدة معقولة(1).

هناك العديد من الطرق التي تسمح بشهر القرار، وتظهر أهمية هذه الطرق في أنها تسمح بتحديد أجال الطعن القضائي تجاه الأفراد وهذا ما يؤدي إلى تأمين هذه القرارات(2).

وعليه لكل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ في مواجهة الإدارة، غير أن هذه القرارات لا تكون نافذة بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم بها.

ترد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات، فلا يصبح القرار نافذاً إلا من تاريخ استيفاء هذه الإجراءات، كما قد تقوم الإدارة بإرجاء آثار القرار إلى تاريخ لاحق من تاريخ صدوره، وهو ما يعرف بإرجاء القرار الإداري(3).

أما ما يتعلق بوسائل الشهر المقررة قانوناً فهي تختلف باختلاف طبيعة القرار الصادر، فتكون عن طريق النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية (أولاً) وعن طريق التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية (ثانياً).

أولاً : نشر القرارات الإدارية

يعتبر النشر الطريقة التي يتم بواسطتها شهر القرارات التنظيمية، إذا أُلزم القانون الإدارة إتباع وسيلة نشر محددة، فإنها لا تستطيع مخالفتها، أما إذا لم يتدخل القانون لتحديد وسيلة نشر معينة، فإن الإدارة تتمتع بحرية واسعة في اختيار طريقة النشر المناسبة(4).

إذا نص القانون على ضرورة نشر القرارات التنظيمية، وجب إتباع كافة السبل المنصوص عليها قانوناً، كالتعليق في لوح الإعلانات الخاص بالبلدية أو الولاية أو النشر في الجريدة الرسمية(5).

(1) — CE 12 Dec 2013, Synd des Commissaire et Haut Fonctionnaires de la Police Nationale Lebon 506.

(2) — GONOD (PASCAL) : op. cit, P 204.

(3) — عشي علاء الدين : مدخل للقانون الإداري ، دار الهدى ، 2012 ، ص 287 .

(4) — محمد فؤاد عبدالباسط : المرجع السابق ، ص 402 .

(5) — عشي علاء الدين : المرجع السابق ، ص 288 .

نجد على سبيل المثال أن القانون الفرنسي قد نص على النشر في الجريدة الرسمية من خلال الأمر الصادر في 20 فيفري 2004، وذلك بالنسبة للأوامر والمراسيم، ونفس الشيء قام به القانون الجزائري، حيث نص على ضرورة نشر المراسيم الرئاسية والتنفيذية في الجريدة الرسمية، مثل القوانين مع الإلتزام بمهلة اليوم الكامل الواردة بالمادة 4 من القانون المدني(1). أما قرارات الوزراء فتنتشر بشكل عام في النشرة الرسمية للوزارة.

لقد صدر مرسوم بفرنسا بتاريخ 08 ديسمبر 2008 يحدد بأن المناشير والتعليمات الصادرة من الوزراء والموجهة إلى مرافق ومؤسسات الدولة توضع تحت تصرف الجمهور في موقع للانترنت تابع للوزير الأول(2).

نجد كذلك أن البعض من سلطات الضبط تنص على إجراء الشهر، فعلى سبيل المثال قانون الكهرباء والغاز، تنص المادة 138 من قانون 01/02 على نشر آراء لجنة الضبط وقراراتها(3).

كما نص قانون المنافسة على إجراء الشهر بموجب المادة 49 من الأمر 03/03، حيث يختص الوزير المكلف بالتجارة بنشر القرارات في مجال المنافسة الصادرة عن مجلس المنافسة ... في النشرة الرسمية للمنافسة(4).

أما قرارات السلطات المحلية، فإنها تخضع لإجراءات نشر أكثر مرونة وأكثر تنوعا، حيث يعلم بها المواطنون من خلال نشرها في مقر الولاية أو البلدية في أماكن مخصصة لذلك(5).

عندما يتعلق الأمر بالمداولات المتخذة في مجال التدخل الاقتصادي، أو التي تصادق على اتفاقية وتفويض مرفق عمومي، فيجب أن تنشر مهما كان حجم البلدية، في نشرة محلية، كالنشر في البلدية(6).

(1) — أنظر القانون رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 المؤرخ في 2005/06/20، الجريدة الرسمية، عدد 44 المؤرخة في 2005/07/26.

(2) — GONOD (PASCAL) : op. cit, P 204.

(3) — أنظر المادة 138 من القانون رقم 01/ 02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، عدد 05، مؤرخة في 06 فيفري 2002.

(4) — الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003.

(5) — لباد ناصر : الوجيز في القانون الإداري، لباد، الطبعة الثانية، 2007، ص 264 .

(6) — DEG OFF (MICHEL) : Droit Administratif, 2^{eme} édition , ellipses, 2003, P 277.

نلاحظ مما سبق وأن النشر يتم بعدة طرق، ويقصد به النشر وبعد علم الشخص به أو حتى يفترض العلم به، يترتب عنه مجموعة من الآثار القانونية، أهمها بدء سريان آجال الطعن الإداري والقضائي⁽¹⁾. ورغم ذلك يجب على الإدارة أن تتخذ كل التدابير من أجل أن تستعمل تطور أي سند مناسب للنشر والإعلام⁽²⁾، كما يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والناشير والمذكرات والآراء التي تهم المواطنين⁽³⁾.

غير أنه وفي بعض الأحيان قد لا يكفي المشرع بالنشر في الجريدة منفردا، باعتباره قرينة قانونية على العلم بالقرار، إن كانت القرارات التي نص على وجوب نشرها أقرب من حيث طبيعتها إلى القرارات الفردية منها إلى القرارات التنظيمية، وإنما يضيف إلى النشر إجراء آخر، بحيث لا يكون النشر بدون منتج أثره في نفاذ القرار في مواجهة المخاطب به، وهو ما ذهب إليه المشرع المصري، من ذلك مثلا قرار تقرير المنفعة العامة الذي يجب بالإضافة إلى نشره بالجريدة الرسمية، أن يلصق في المكان المعد للإعلانات بالمحافظة وفي مقر العمدة والشرطة أو في المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار⁽⁴⁾.

إن اعتبار العلم حاصلًا، والأجل ساريا بين الأفراد بمجرد نشر القرار في الجريدة الرسمية، ينطوي على تجاهل للحقيقة، ويدل قطعا على عمق الهوة بين مقتضيات القانون وحقيقة الواقع، وهذا الوضع يشكل خطورة لا متناهية على حقوق الأفراد وحررياتهم، بتأثيره على الآجال الممنوحة لهم، لحد الإدارة على التراجع عنه أو منازعته قضائيا.

إن نشر القرار قد يؤثر على الأمن القانوني الذي يحتاجه المجتمع، والاستقرار الذي ينشده القانون، لذلك يجب أن يحاط الفرد علما بالقرار الذي يهمله وبوقت سريان هذا القرار في حقه⁽⁵⁾.

(1) — بوضياف عمار : القرار الإداري ، دراسة تشريعية قضائية فقهية، حصور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2007 ص 181 .

(2) — أنظر المادة 8 من المرسوم رقم 131/88 السابق، الصادر بتاريخ 04 جويلية 1988.

(3) — أنظر المادة 9 من نفس المرسوم السابق .

(4) — محمد فؤاد عبدالباسط : المرجع السابق، ص 403.

(5) — بوخاري أحمد : سحب القرارات الإدارية " مساهمة " في بناء نظرية التراجع الإداري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد الخامس، السويسي، الرباط، 2005/2004 ، ص 182.

وفي نظرنا يتعين منح الأفراد مهلة من الوقت حتى يصل القرار إلى علمهم، وحتى يكون أمام المعني بالأمر متسع من الوقت لكي يلتمس من الإدارة إعادة النظر في القرار، أو يكون لها الوقت الكافي للتراجع عنه تلقائياً، وهذا يعني ضرورة ترك وقت فاصل بين لحظة نشر القرار ولحظة اعتبار أن علم الأفراد به قد تحقق فعلاً، ولهذا نرجو من المشرع الجزائري أن يعطي أهمية لهذه الفكرة، وهذا من أجل ضمان حماية المواطن .

ثانياً : تبليغ القرارات الإدارية

إن التبليغ هو وسيلة العلم المعتد به بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية، التي تتمتع بمراكز قانونية ذاتية، يكون أصحابها محددين بالنسبة للإدارة، وعليه فإن التبليغ وسيلة علم حتمية⁽¹⁾. يبلغ صاحب الشأن بالقرار من السلطة الإدارية المختصة بأية طريقة كانت، وقد يكون ذلك على يد محضر أو عن طريق البريد أو بتسليم القرار إلى صاحب الشأن، وأخذ توقيعه على الاستلام، وهو الرأي الذي تم التأكيد عليه في قرار صادر عن مجلس الدولة الجزائري في قضية " ش.أ ضد والي ولاية بجاية " يتعلق بوجوب تبليغ القرارات الإدارية الفردية، طبقاً للمادة 169 مكرر من ق إ م القديم قبل تعديله من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾، ثم أن المرسوم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04، قد أكد على أنه لا يسري القرار الإداري تجاه المواطن المعني به ولا يحتج به عليه إلا إذا سبق تبليغه قانوناً.

ويبدأ سريان الطعن من تاريخ وصول التبليغ لا من تاريخ إرساله، وذلك كله من أجل حماية الأفراد من إهمال الإدارة أو هيئة البريد⁽³⁾، في حالة تعدد ذوي الشأن، فإن تبليغ القرار الذي يعنيه يمكن أن يتحقق عن طريق النشر دون حاجة للتبليغ الفردي⁽⁴⁾.

هذا ويعد من وسائل العلم بالقرار التي أقرها القضاء، بالإضافة إلى النشر والتبليغ وسيلة العلم اليقين، ومفادها أن صاحب الشأن على علم بمضمون القرار الإداري ومحتوياته علماً حقيقياً يقيناً، يقوم مقام النشر والتبليغ، ويبدأ من تاريخ ثبوت ذلك العلم سريان ميعاد الطعن بإلغاء القرار، لهذا لا يصلح أن يكون العلم افتراضياً أو مشككاً فيه،

(1) — محمد فؤاد عبدالباسط : المرجع السابق، ص 405.

(2) — قرار رقم 15869 الصادر بتاريخ 2005/07/12، مجلس الدولة، العدد رقم 07 لسنة 2005، ص 141.

(3) — محمد فؤاد عبدالباسط : المرجع السابق، ص 406.

(4) — عمر حلمي فهمي ومحمد سعيد حسين أمين : مبادئ القانون الإداري (دون دار نشر)، 2008،

ص 389.

ويقع على الإدارة عبء إثبات العلم اليقيني في حالة دفعها بعدم قبول الدعوى، بناء على علم الطاعن بالقرار علما يقينيا، وعدم طعنه في الميعاد(1).

وقد أخذ الاجتهاد القضائي الجزائري، سواء بالنسبة للمحكمة العليا أو مجلس الدولة بالعلم اليقين كوسيلة للعلم بالقرار في غياب التبليغ والإعلان، بل وتوسع فيها إلى حد كبير في الوقت الذي تراجع فيه مجلس الدولة الفرنسي عن الأخذ به في عدة حالات منها(2) :

✓ - حالة الإقرار الصريح من قبل المعني بالأمر(3).

✓ - حالة العلم بوجود القرار أثناء النظر في قضية أخرى من طرف القضاء(4).

✓ - حالة قيام الإدارة بإجراء معين(5).

✓ - حالة العلم بمداومات المجلس الشعبي البلدي(6).

غير أن القضاء تراجع عن هذه الفكرة، ليكرس إلزامية تبليغ القرارات الفردية تبليغا شخصيا وذلك بموجب القرار الصادر بتاريخ 1999/04/19 والذي تم التأكيد من خلاله على عدم كفاية علم المستأنف بالقرار، بل يجب تبليغه شخصيا(7).

وبعد أن اعتقد البعض بأن مجلس الدولة قد تخلى عن نظرية العلم اليقيني عادت الغرفة الثانية لمجلس الدولة لتؤكد عليها، وذلك بموجب قرار صادر في 2002/02/18 الذي قضى بالآتي : "حيث أنه يتضح مما سبق ذكره، أنه لاينكر وأن المستأنفين كانوا يعلمون علما يقينيا بترع ملكيتهم والإجراءات المتبعة حولها خلال سنة 1986"(8).

(1) — عمر حلمي فهمي ومحمد سعيد حسين أمين : المرجع السابق ، ص 300.

(2) — جبار جميلة : المرجع السابق، ص ص 108 - 109.

(3) — قرار رقم 79758 بتاريخ 1991/04/07 ، صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، مذكور في المرجع السابق، ص 109.

(4) — ملف رقم 32637 بتاريخ 1983/04/02 المجلس الأعلى، مذكور في المرجع السابق ، ص 109 .

(5) — ملف رقم 004328 بتاريخ 2001/10/08، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، مذكور في المرجع السابق، ص 109.

(6) — ملف رقم 002652 بتاريخ 2001/02/19، صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، مذكور في المرجع السابق، ص 109.

(7) — جبار جميلة : المرجع السابق، ص 109.

(8) — قرار مجلس الدولة ، الغرفة الثانية ، قضية رقم 004595 بتاريخ 2001/04/18، ورثة ص ب ومن معهم ضد والي ولاية البويرة، مذكور في المرجع السابق، ص 109.

إن هذا التوجه يخلص إلى القول، وأن الاجتهاد القضائي الذي تبني نظرية العلم اليقيني هو اجتهاد يخرق من خلاله القانون⁽¹⁾، لاسيما مع تأكيد المشرع الجزائري بمقتضى نص المادة 829 من ق إ م إ، التي تحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، وإذا لم تبلغ الإدارة القرار الإداري تبقى آجال الطعن مفتوحة.

إذا افترضنا وأن شهر القرار الإداري يساعد على دعم الشفافية ، فهل التسبب يساهم في ذلك أيضا.

الفقرة الثانية

توسيع التسبب في القرارات الإدارية

كل قرار إداري يجب أن يكون له أسباب إصداره، ومع ذلك فالقاضي لم يحاول يوما أن يلزم الإدارة على تسبب قراراتها، سيما إذا لم تكن هناك قوانين تلزم الإدارة بذلك.

طبعاً لا يجب الخلط بين أسباب وتسبب القرارات الإدارية، لأنهما فكرتان مختلفتان سواء من حيث التعريف أو مدى نطاق كل منهما وأهميتهما، رغم أن الفكرتين تساهمان في تطبيق مبدأ الشرعية.

تحدد الأسباب في كل ما يشكل الواقع والقانون، الذي يبرر القرار الإداري فهي من العناصر الموضوعية المستقلة عن إرادة مصدر القرار، أما التسبب فيستهدف كتابة أسباب القرار فهو بمثابة التعبير الشكلي لها⁽²⁾. أي أن التسبب يلزم الإدارة أن تشرح كتابيا الأسباب والدوافع التي جعلتها تتخذ القرار⁽³⁾.

عادة ما تطرح إشكالية التسبب، لأن لهذا الأخير أهمية كبيرة بالنسبة للمواطنين، فبواسطة هذا الإجراء تطلعهم الإدارة عن الأسباب التي كانت وراء اتخاذها للقرار.

(1) — جبار جميلة : المرجع السابق، ص 110.

(2) — دعاء عبدالمنعم شفيق : نظرية القرار الإداري المضاد ، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الزقازيق ، مصر ، 2000، ص 192.

(3) — FREIR (PIERRE LAUREUT) et PETIT (JACQUES) : Droit Administratif , Montchrestien , 7^{eme} édition, 2000, P 242.

يثار مشكل تسبب القرارات الإدارية من أجل معرفة ما إذا كانت السلطة ملزمة أم لا بتسبب قراراتها، أي أنها ملزمة أم لا بذكر الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ القرار الإداري(1).

كانت قاعدة عدم التسبب الميزة الأساسية للنشاط الإداري لفترة طويلة، إلا أن التطور الحاصل في المجال الإداري، وخاصة في مجال حماية الحريات العامة والحقوق الفردية قد ساعد على ظهور استثناءات تبلورت في قاعدة حديثة تلزم الإدارة بتسبب قراراتها(2).

هذه القاعدة تجد مبرراتها في أن التسبب يحد من الطابع السلطوي للقرار، كما أنها تساعد على الاعتراض وبكل فعالية على القرارات الإدارية غير الشرعية، وبالتالي تمنع رفع دعوى الإلغاء وتدعم شفافية العمل الإداري وتسهل رقابة القضاء الإداري في حالة النزاع الإداري(3).

كان أول قانون تطرق لهذا الموضوع هو قانون 11 جويلية 1979، إلا أنه وقبل هذا التاريخ لم تكن الإدارة الفرنسية ملزمة بإعطاء أسباب إصدار قرارات المخاطبين بالقرار. هذا القانون لم يؤسس التزام عام للتسبب، كما أنه لم يقيم بإلغاء الأنظمة الخاصة للتسبب التي كانت موجودة من قبل، ثم أنه لم يمنع ظهور أنظمة جديدة(4).

في الوقت الحالي ولدى أغلبية الدول، عند انعدام التسبب أو عدم كفايته قد يؤدي ذلك إلى الإلغاء القضائي للقرار الإداري(5).

في الجزائر لا يوجد قانون يعمم ويوحد ويلزم إجراء التسبب، حتى ضمن المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988، ورغم ذلك هذا الإجراء أصبح في الآونة الأخيرة إجباريا في بعض القوانين.

(1) – **العماري جمال** : القرار الإداري ومنظومة الحكامة المحلية (دون دار نشر) ط1، 2012، ص 12.

(2) – **الأعرج محمد** : تحليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 03/01 بشأن التزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، أعمال اليوم الدراسي يوم 26 فيفري 2003، العدد 43، سنة 2003، ص 55.

(3) – المرجع السابق، ص 55.

(4) – **RICCI (JEAN CLAUDE)** : Droit Administratif Général, Hachette Supérieure, 2008, P 196.

(5) – **AUTIN (JEAN LOUIS)** : La Motivation des Actes Administratifs Unilatéraux entre Tradition Nationale et Evolution des droits Européens, RFAP , N° 137 – 138, 2011, P 92.

إن تطوير مبدأ التسبب يستوجب تدخل المشرع، لهذا سنتناول تسبب القرارات الإدارية في القانون الفرنسي (أولاً)، لتتطرق بعد ذلك لمبدأ التسبب في الجزائر من الاختيار إلى الالتزام (ثانياً)، وفي الأخير نتحدث عن مقاصد تسبب القرارات الإدارية (ثالثاً).

أولاً : تسبب القرارات الإدارية في القانون الفرنسي

عادة ما يعتمد أغلب الفقه على ترديد القاعدة التالية : " لا وجوب للتسبب بدون نص صريح، حيث تجد الإدارة نفسها بين خيارين، إما التسبب أو عدمه، كما لا يترتب عن عدم القيام به عدم شرعية القرار الإداري " (1).

عند وجود قانون يلزم الإدارة بتسبب قراراتها، ففي هذه الحالة يعتبر التسبب إجراء قانوني نص عليه المشرع بصفة صريحة، وأي تجاهل لهذه الإجراء هو خروج عن قواعد الشرعية، لأن النص عليه قانوناً يجعله إجراءً جوهرياً.

إن تطوير مبدأ التسبب يحتاج بلا شك إلى تدخل المشرع من خلال التطرق لمضمونه، شكله، وحدود الالتزام به، وجزاء مخالفته. وهو الشيء الذي قام به المشرع الفرنسي من خلال وضع قانون 11 جويلية 1979، تحت رقم 578/79 (2).

حسب المشرع الفرنسي نطاق الالتزام بالتسبب الوجوبي يجب أن يكون في القرارات التالية :

1. - القرارات الإدارية الفردية الضارة (defavorables) المتعلقة بأي إجراء ضبطي، كعقوبة، رفض ترخيص، سحب قرار منشئ لحقوق، سحب سكن وظيفي.
2. - القرارات الإدارية الفردية المخالفة للقواعد العامة الواردة بالقوانين والتنظيمات.
3. - قرارات هيئات الحماية الاجتماعية أو مؤسسات ضمان البطالة، عندما ترفض منفعة، التي تعتبر رخصة وتمثل حق، أو عندما ترفض أن تمنح مساعدة أو الإعانات المالية ذات الميزة الصحية.

(1) — مساعد عبدالقادر : تحليل القرارات الإدارية من الإختيار إلى الوجوب، المحلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 37، مارس — أبريل 2001، ص 37.

(2) — Loi 79/578 du 11 juillet 1979, Relative a La Motivation des Actes Administratifs et a L'amélioration des Relations entre L'administration et le Public, Journal Officiel du 12/07/1979, P 1711 .

لقد وضع المشرع الفرنسي هذا القانون، لأن فرنسا في بداية السبعينيات وجدت نفسها متأخرة في هذا المجال مقارنة مع بقية الدول الأوروبية الأخرى، لهذا كان المشرع الفرنسي ملزما بالتدخل للقضاء على قاعدة عدم الالتزام بالتسيير، التي تمسك بها القاضي الإداري طويلا، لاسيما وأن الاعتراف بالالتزام تسبب القرارات الإدارية يعتبر كضمانة لحماية حقوق الأفراد ووسيلة لتحسين علاقة الإدارة بالأفراد(1).

وعلى هذا الأساس عندما تستعد الإدارة لاتخاذ قرار إداري، يجب أن يسبب طبقا للمادتين 1 و 2 من قانون 1979، لأن الإدارة لايمكنها أن تصدر قرارات إلا بعد أن تحيط المخاطب بالقرار علما، على هذا الأساس يستطيع أن يقدم ملاحظاته المكتوبة كما أنه يستطيع أن يقدم ملاحظات شفوية إذا كان يريد ذلك(2)، وفي المقابل تم استبعاد تسبب القرارات التنظيمية.

إن حصر نطاق الالتزام بالتسيير الوجوبي على القرارات الإدارية الفردية هو قول يفتقر للصحة والمنطق، لأن القرارات التنظيمية، قد يتوافر فيها كذلك قدر من التهديد للحقوق والحريات الفردية أكبر بكثير من القرارات الإدارية الفردية(3).

وفي الحالة التي يكون فيها التسيير إجباري، يتعين أن يكون مكتوبا ومحددا بدقة، لأن غياب أو عدم وضوح الأسباب أو عدم كفايتها يجعل من القرار غير شرعيا(4).

هذه المبادئ المتعلقة بالتسيير تطبق على الفرنسيين، وعلى الأجانب، كما تطبق على الأشخاص الطبيعية وكذلك على الأشخاص المعنوية، وتفرض على كل الأشخاص العامة(5).

ورغم أن اتجاه المشرع الفرنسي في مجال التسيير من خلال قانون 1979، قد حاول أن يوسع التزام التسيير على أغلبية القرارات الفردية، إلا أن هذا القانون المتعلق بمبدأ التسيير قد جاءت صياغته في مجملها مشوبة بالغموض وعدم الثقة في كثير من الأحيان، الأمر الذي دعا مجلس الدولة الفرنسي إلى توجيه دعوة من خلال دراسة أعدها

(1) — الأعرج محمد : المرجع السابق، ص 89 .

(2) — RICCI (JEAN CLAUDE) : op. cit , P 197.

(3) — أشرف عبدالفتاح أبو المجد : تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2006، ص 288 .

(4) — العماري جمال : المرجع السابق، ص 19 .

(5) — RICCI (JEAN CLAUDE) : Op. cit , P 197.

سنة 1985 للمشرع الفرنسي للتدخل من أجل إجراء تعديلات على القانون السابق لإزالة التناقضات التي كشف عنها الواقع العملي، وبالفعل صدر قانون 18 جانفي 1986 ليشمل نطاق التسبب الوجوبي إلى حالات القرارات التي تتضمن منح الترخيص بمقتضى السلطة التقديرية، وهو ما يعتبر اعترافا ضمينا بوجود نقص في نصوص قانون رقم 578/79(1).

إن هذا النقص قد أثر على مضمون الالتزام بالتسبب الوجوبي، وهذا ما أدى إلى فشل هذا القانون في تحقيق ديمقراطية الإدارة التي تعني مشاركة الأفراد في اتخاذ القرار الإداري، وهو ما جعل البعض من الفقه الفرنسي يقرر أن القانون، وإن نجح في التأكيد على حق الأفراد في الإطلاع على الوثائق والملفات الإدارية، فإنه فشل في تحقيق مساهمة الأفراد الفعالة والحقيقية في اتخاذ القرار الإداري، الذي يخاطبهم ويؤثر على مراكزهم القانونية(2).

ورغم ذلك فلا يجب أن ننكر بأن المشرع الفرنسي قد حاول أن يحقق الموازنة بين تحقيق وضمن فاعلية النشاط الإداري، وضمن حقوق وحرية الأفراد.

يخلق عدم الالتزام بالتسبب بعض الآثار، فهو يؤدي إلى عدم شرعية القرار لوجود عيب جوهري في الشكل، غير أن عدم الشرعية هذه ليست من النظام العام(3).

يوجد كذلك ما يسمى بفكرة القرار الضمني، التي استند عليها البعض من الفقه الفرنسي، حيث قرر أنه إذا كانت جميع القرارات الصريحة واجبة التسبب، فإن هذا يعني عدم شرعية جميع القرارات الضمنية، وبعبارة أخرى طبيعة القرار الضمني تتنافى مع شروط تطبيق مبدأ التسبب، ويزيد من صعوبة الوضع كثرة لجوء الإدارة إلى أسلوب القرار الضمني مع تمسك الإدارة على عدم الإفصاح عن أسباب القرارات الإدارية(4). غير أن أغلبية الفقه قد رفضوا هذا الطرح وأكدوا أن طبيعة هذه القرارات الضمنية هو ما يجعلها غير قابلة للتسبب، إلا أن هذا الأمر لا يجعلها غير شرعية(5).

(1) — أشرف عبدالفتاح أبو المجد : المرجع السابق، ص 280 .

(2) — المرجع السابق ، ص ص 281 - 282 .

(3) — RICCI (JEAN CLAUDE) : Op. cit , P 197.

(4) — أشرف عبدالفتاح أبو المجد : المرجع السابق، ص 246 .

(5) — RICCI (JEAN CLAUDE) : Op. cit , P 197.

من هذا المنطلق للمعنيين بالأمر طبقا للقانون الفرنسي أجل شهرين من أجل طلب معرفة الأسباب، ويجب على الإدارة حتى تتفادى الوقوع في حالة عدم الشرعية أن ترد على الطلب خلال شهر واحد من تقديم طلب الإطلاع على الأسباب، وليس بعد ذلك.

عند استحالة الإطلاع على أسباب الرفض يعتبر القرار غير شرعي، ويمكن أن يكون محل مخاصمة أمام القاضي دون وضع أي شروط تتعلق بالمدة(1).

في حالة الاستعجال المطلق وليس الاستعجال البسيط تعفى الإدارة من تسبب قراراتها، لكن على المعني بالأمر أن يطلب المبررات خلال الشهرين التاليين ، والإجابة يجب أن تقدم له خلال شهر من هذا الطلب، إذ أن غياب التسبب باستثناء حالة الاستعجال المطلق تؤدي إلى عدم شرعية القرار(2).

لقد تم تطوير مبدأ التسبب ضمن قانون التبسيط الفرنسي، وهذا بعد صدور قانون 17 ماي 2011 تحت رقم 525/2011، هذا القانون ما هو إلا تعديل لقانون 12 أفريل 2000 المتعلق بقانون حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارات، حيث أضاف له تعديلات كلها لصالح المواطن.

أكد هذا القانون على مصطلح مواطن بدلا من المخاطب بالقرار، أما فيما يتعلق بمسألة التسبب ، فقد أضاف قانون 17 ماي 2011 تعديلات جديدة لم تكن موجودة من قبل من بينها المادة 14 ، لاسيما الفقرة I و II ، التي جاءت لتتوافق مع مضمون نظام الطعن الإداري المسبق والإجباري، حيث نجد مثلا أن الفقرة I من المادة 14 تتمم المادة 1 من قانون 11 جويلية 1979 المتعلق بتسبب القرارات الإدارية، من خلال إضافة التسبب على قرارات رفض الطعن الإداري المسبق الإجباري، التي لم تكن موجودة نهائيا، وبذلك تم تكريس وتعميم هذا الالتزام في حالة رفض الطعن الإداري المسبق الإجباري، تلبية لمطالبات سابقة من مجلس الدولة الفرنسي(3).

(1) — DELAUNAY (BENEDICTE) : Les Reformes Tendant a Ameliorer La Relation des Citoyens Avec Les Administrations, A .J. D. A, 28/2011, P 197.

(2) — RICCI (JEAN CLAUDE) : Op. cit , P 197.

(3) — DELAUNAY (BENEDICTE) : Les Reformes ... , op. cit , P 1184.

إن مجلس الدولة الفرنسي ومن خلال تقديمه لهذه الدراسة، حاول أن يؤكد اهتمامه بتبسيط الإجراءات والبحث عن الفعالية بالنسبة للمخاطب بالقرار والإدارة على حد سواء.

إن قانون 525/2011 المؤرخ في 17 ماي 2011 قد حدد أصناف القرارات الإدارية التي يجب أن تسبب إلزاميا وهي(1):

1. - القرارات الفردية الضارة . actes defavorables .
 2. - التي تُحضر ممارسة الحريات العمومية، أو بصفة عامة التي تنشئ إجراء ضبط إداري.
 3. - التي تحكم بعقوبة.
 4. - التي تخضع منح رخصة بشروط مقيدة أو تفرض الإكراه.
 5. - التي تسحب أو تلغي قرار منشئ لحقوق.
 6. - التي تعترض تقادم أو فقدان أو سقوط الحق .
 7. - التي ترفض منفعة، غير أن الاستفادة تكون من حق أشخاص تتوفر فيهم الشروط القانونية للحصول عليها.
 8. - التي ترفض طعن إداري إلزامي ومسبق لكل طعن قضائي من خلال تطبيق لنص تشريعي أو تنظيمي .
- إذا كان الحال في فرنسا منظم من المشرع من خلال تكريس مبدأ التسبب الوجوبي، فما هو الوضع في الجزائر.

ثانيا . مبدأ التسبب في الجزائر بين الاختيار والإلزام

إن الوضع في الجزائر مختلف عن فرنسا، فرغم أن التسبب من المتطلبات الملازمة للقرار الإداري ، إلا أن المشرع الجزائري بقي لمدة طويلة متمسكا بمبدأ " لا تسبب إلا بنص " باعتبار أن مبدأ عدم التسبب الوجوبي يعتبر أحد الامتيازات المباشرة للإدارة، بل أن أغلبية الإدارات التقليدية تبالغ في تقديمه حتى أصبح عدم التسبب أحد العناصر المميزة للقرار الإداري(2).

(1) — DE GAUDEMAR (HERVE) : L'obligation de Motivation des actes Administratifs Unilatéraux en Droit Français, in La Motivation en Droit Public, S/D de Sylvie Caudal, Dalloz, 2013, P P 78 – 79 .

(2) — أشرف عبدالفتاح أبو المجد : المرجع السابق، ص 240 .

وبالتالي على صعيد التشريع الجزائري، القاعدة السارية هي أن الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها، حيث لا نجد قاعدة عامة تلزم الإدارة بالتسبيب، فعند فحص النصوص القانونية، يتبين أن هذه الإلزامية لا تظهر إلا في بعض النصوص، الشيء الذي يجعل التعرف على القرارات الموجبة للتسبيب أمرا يستوجب الرجوع إلى النصوص التي توجب التسبيب(1).

إن سكوت النصوص فيما يتعلق بإجراء التسبيب، يؤكد أن هذه الخاصية هي اختيارية(2). وبالتالي الإدارة حرة في التعبير أو لا عن أسباب إصدارها للقرار، وهذا الإجراء ينطوي على كل مجالات تدخل السلطة العمومية(3).

لقد كان القرار الإداري في ظل المفاهيم القديمة أو التقليدية، يعبر عن إرادة السلطة التي لا تقبل مشاركة الأفراد في أعمالها، وعليه فلا داعي للتسبيب الذي يهدف إلى إقناع أصحاب الشأن بمضمون القرار(4).

حسب البعض إن فكرة تسبيب القرار قد تؤدي إلى إضعاف سلطة اتخاذ القرار، كما يمكن أن تؤدي إلى تقليص الامتيازات الممنوحة لهذه السلطة، لهذا يسعى النظام القانوني الجزائري الذي ظل يستبعد الإلزام بوجوب التسبيب كقاعدة عامة، متجاهلا الفوائد الحقيقية لهذا المبدأ، وقد استند المشرع الجزائري في هذا على الاتجاه الفقهي الفرنسي السائد قبل 1979، أي قبل صدور قانون 578/79، على أساس أن مبدأ عدم التسبيب الوجوبي يضمن الفاعلية للنشاط الإداري، لأن تطبيق مبدأ وجوب التسبيب سيؤدي إلى إثقال كاهل الإدارة بالتزامات قد تعيقها عن أداء وظائفها بالفاعلية المطلوبة، سيما إذا كان الهدف منها تحقيق المصلحة العامة(5).

ورغم الاتجاه العام الذي كان يتجهه المشرع الجزائري القاضي بعدم إلزامية التسبيب، إلا أن هناك العديد من القوانين التي أصدرها المشرع حرص من خلالها على ضرورة تسبيب القرارات، منها :

(1) — الأعرج محمد : المرجع السابق، ص 95 .

(2) — DEPUIS (GEORGE) : op. cit , P 51

(3) — Ibid, P 52.

(4) — أشرف عبدالفتاح أبو المجد : المرجع السابق، ص 241 .

(5) — المرجع السابق ، ص 244 .

نص المشرع على التزام التسبب فيما يتعلق بالقرارات التأديبية في القانون الأساسي للوظائف العمومي رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006⁽¹⁾، وهذا ضمن المادة 170 الفقرة الثانية.

وهو الرأي الذي أكد عليه مجلس الدولة الجزائري في قرار صادر عنه : " أنه يتعرض للإلغاء كل قرار تأديبي نطق بعقوبة دون تبريرها " (2).

لقد تغير الوضع بصدور قانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد، لاسيما ضمن الباب الثاني المعنون بالتدابير الوقائية في القطاع العام، خاصة في الجزء المعنون بالشفافية في التعامل مع الجمهور، حيث نجد أن المادة 11 قد نصت على مجموعة من الإجراءات والقواعد من أجل إضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، وقد تطرقت لمبدأ التسيير ضمن الفقرة الخامسة من المادة السابقة ونصت على مبدأ التسيير الوجوبي لكل القرارات التي تصدرها الإدارة بصفة عامة وهي المرة الأولى التي يصدر فيها المشرع مبدأ التسبب الوجوبي، لكل القرارات التي تصدرها الإدارة في غير صالح المواطن، وبالتالي نص هذه المادة قريب إلى حد ما بما ورد في قانون التسبب الفرنسي الصادر سنة 1979، ومع ذلك فإن المشرع لم يقيم بوضع قانون خاص بتسبب القرارات الإدارية مثل نظيره الفرنسي.

ثم أن المادة التي نص فيها على مبدأ التسبب لم يوضح فيها نوعية القرارات التي يجب أن تسبب، وهو عنصر يبقى في صالح الإدارة في حالة عدم تسبب الإدارة لقراراتها، ولكن ضمنا نفهم من مضمون المادة أن كل قرار يصدر مثلا برفض طلب المخاطب بالقرار يجب أن يسبب.

على أساس هذا التوجه الإيجابي للمشرع الجزائري يحق لكل مواطن صدر ضده قرار في غير صالحه أن يطلب من الإدارة توضيح الأسباب التي أدت بها إلى اتخاذه، هذا إن امتنعت الإدارة عن تسببه.

رغم أن المشرع الجزائري قد خطا الخطوة الأولى لتكريس مبدأ التسبب الوجوبي من خلال قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه يعتبر مازال متأخرا

(1) — الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظائف العمومي، الجريدة الرسمية، عدد 46 الصادرة في 16/07/2006 .

(2) — قرار بتاريخ 25/10/2005، ملف رقم 27275، مجلة مجلس الدولة، العدد 8 لسنة 2006، ص 235 .

بالمقارنة مع المشرع الفرنسي، لهذا أرى وأنه قد حان الوقت لأن يعمل على تغيير ديناميكية الإدارة، مما يساعدها على التخلص من العادات والتقاليد الإدارية البيروقراطية والعمل أكثر على تشجيع المشاركة الفردية في اتخاذ القرار الإداري ولعل الأخذ بمبدأ التسبب الوجوبي، والتوسع في تطبيقاته، وهذا ضمن قانون خاص ومنفصل يتعلق بالتسبب، مثلما فعل المشرع الفرنسي وهي الخطوة الأولى التي يجب أن يسعى المشرع لتحقيقها من خلال الاستفادة من التجربة الفرنسية.

كما أدعو المشرع الجزائري إلى تقرير مبدأ التسبب الوجوبي كمبدأ عام يسري على القرارات التي تصدر ضد مصلحة المواطن، لتصبح القاعدة هي التسبب، والاستثناء هو عدم التسبب، مع التحديد بدقة المجالات التي يجب أن يطبق فيها مبدأ التسبب الوجوبي، والإبقاء على بعض الحالات الاستثنائية التي لا يمكن إخضاعها لمبدأ التسبب الوجوبي، لاسيما بالنسبة للقرارات الضمنية وحالات الاستعجال المطلق والحالات التي تكتنفها السرية .

ثالثا : مقاصد تسبب القرارات الإدارية

إن التسبب شكلية بالغة الأهمية بالنسبة لجميع القرارات، لأن الأفراد يجب أن يكونوا على علم بأسباب القرار الذي مس بمصالحهم، إذ على ضوء هذه الأسباب يمكنهم الدفاع عن هذه المصالح من خلال اعتراضهم على القرار ، لهذا يمكن القول أن للتسبب مقاصد وأهداف عديدة تهم الأفراد والإدارة معا.

يساهم التسبب في تكريس ثقافة التشاور على اعتبار أنه يقوم بتعديل المفهوم التقليدي للإدارة من خلال جعلها علاقة أكثر تشاورا وانفتاحا، وبالتالي هي تعمل على جعل العلاقة بين الإدارة والمخاطب بالقرار أكثر ملاءمة، أي يجب أن يدرس القرار ، ثم يوضح أسباب إتخاذه(1)، وهذا يجد ذاته يساعد على تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين، لاسيما مع تزايد احتكاك المواطنين بالإدارة من أجل قضاء مصالحهم، على الأخص تلك الإدارات التي تكون محلا لهذه العلاقات، مثل مصالح الضرائب والتسجيل ومصالح تسليم السجلات التجارية ورخص البناء ... إلخ. والتي عادة ما يصدم المواطن داخلها بإجراءات بيروقراطية معقدة، في ظل تعدد السلطات المتداخلة، ومع ما تنتجه من

(1) — DEPUIS (GEORGE) : op. cit , P 73

بطء في تقديم هذه الخدمات، بالإضافة إلى كثرة الوثائق المطلوبة، وفي الغالب ترفض الإدارة تسليم المواطن الوثيقة المطلوبة دون أي مبرر أو تسبب، وفي هذا الإطار وللقضاء على هذه السلبيات، تسعى الإدارة في أغلب الدول الديمقراطية من خلال تسبب قراراتها إلى إيجاد نوع من التواصل بينها وبين الأفراد.

لقد أصبح التسبب أحد الوسائل الهامة لتحسين العلاقة بين الإدارة والأفراد خاصة إذا كان إلزاميا، لأن هذا العمل يؤدي إلى الابتعاد عن السلطوية والتحكم، كما أنه يعني وأن القرار الصادر عن الإدارة قد درس بعناية وهو ما يؤدي إلى قبوله من المعنيين به⁽¹⁾.

وقد أشار إلى ذلك الأستاذ Rivero معتبرا وأن تنفيذ القرار يبدو أسهل كلما كان القرار مفهوما واضحا، إذا أخذنا على عاتقنا أن نشرح للمواطن لماذا وكيف هو مفروض عليه⁽²⁾.

الفرع الثاني

تطوير حق الحصول على المعلومات والوثائق

لسنوات طويلة، كان يخضع النشاط الإداري لقاعدة السرية، إلا أن المشرع الجزائري ومن أجل وضع حد لهذا التقليد، وبغرض تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، قام بوضع بعض المواد المشتتة في قوانين مختلفة من بينها المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ويسمح للمواطن من حق الحصول أو الإطلاع على الوثائق والمعلومات، غير أنه لم يصدر أي قانون يكرس هذا الحق إلى غاية صدور دستور 2016، الذي نص لأول مرة على حق الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات من خلال المادة 51.

إن معظم التشريعات التي وضعت قوانين تكرر من خلالها الحق في الحصول على المعلومات هي تقصد من ورائها المعلومة المتواجدة لدى السلطات الإدارية، وفي هذا الصدد يختلف الأمر إذا ما كان الأمر يتعلق بحق الجمهور في المعلومة وحق المواطن في المعلومة، لأن الحالة الأولى حق واسع يشمل ويرتبط بمجموعة كبيرة من الحقوق، أما حق

(1) — الأعرج محمد : المرجع السابق، ص 126 .

(2) — RIVERO (JEAN) : A propos des Métamorphoses de L'administration, Aujourd'hui, Melanges Savatier , Dalloz, Paris , 1965, P 828.

المواطن في المعلومة، فهو الحق الذي أكد عليه المشرع الفرنسي وسماه بحق المواطن في الحصول على الوثائق الإدارية(1).

ولأن دراستنا تتمحور حول حق المواطن في الحصول على المعلومة، سنتطرق لمفهوم حق المواطن في الحصول على المعلومة (الفقرة الأولى) ، نتناول بعد ذلك الحق في الحصول على المعلومة في ضوء المعايير الدولية والإقليمية (الفقرة الثانية) ثم نتعرض للحق في الحصول على المعلومات في ضوء التشريعات الجزائية (الفقرة الثالثة) وفي الأخير نتكلم عن ممارسة المواطن لحق الحصول على المعلومة الإدارية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى

مفهوم حق المواطن في الحصول على المعلومة

إن حق الحصول على المعلومة هو ذلك الحق الذي يتيح للمواطن حرية السؤال عن كل معلومة توجد بالإدارة العمومية، ويتلقى الإجابة عنها بصورة كافية ووافية لكل من يطلبها، باعتبارها أداة أساسية لتكريس الشفافية، كما أنها تساهم في عمليات اتخاذ القرارات وتقييمها.

هناك من يؤكد على ضرورة التركيز على كلمة حصول، دون كلمة وصول الذي ينبع من خلال دلالة مفردة، لأن الوصول إلى المعلومة ممكن، دون الحصول عليها وتداولها، أما الحصول فهو التملك على وفق ما أشير إليه في المعنى اللغوي وتمكين المواطن من تداولها دون أن يشكل ذلك جرماً يعاقب عليه(2).

إن المبرر المباشر لتكريس الحق في الحصول على المعلومات يكمن في كون السلطات العمومية تتوفر على المعلومات بصفقتها مؤتمنة على الممتلكات العامة، ومن ثمة فإن المعلومة – في غياب أي مبرر للسرية – يجب ان يكون في متناول العموم، وذلك أن الفكرة الأساسية هي أن الحكومة موجودة لخدمة الشعب(3).

(1) – DE LA COSTE (XAVIER) : le droit à l'information en france .

تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/13 Sur le Site : www.e.juristes.org/ le Droit-a-l-inf.

(2) – عمر البياتي : حق الحصول على المعلومة من الإدارة في التشريع الأردني، موجود على الموقع :

www.iraq-law.hooxs.com ، نشر المقال في 2015/07/22، وتم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/08 .

(3) – قانون الحق في الوصول إلى المعلومة، ترانسبارنسي تؤكد الطابع التراجعي للمشروع، موجود على الموقع : www.nadocity.com ، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/07 .

لقد عرّف القانون السويدي هذا الحق على أنها الوثائق الرسمية المودعة لدى الحكومة⁽¹⁾. وبما أن المرسوم رقم 131/88 لم يعرف حق الحصول على المعلومات، يجب على المشرع الجزائري، وعند وضع القانون الذي ينظم هذا الحق أن لا يتجاهل تعريف هذا المفهوم تفاديا لأي لبس أو غموض، حتى تكون الأمور واضحة، ونرجو أن يكون ذلك في القريب العاجل، وإلا ما الفائدة من تكريسه دستوريا، لأن حق الحصول على المعلومات هو من الحقوق التي تساهم في ترسيخ الديمقراطية التشاركية، وبالتالي يمكن اعتبار المعلومة هي أكسجين الديمقراطية، على اعتبار أنها تحفز المواطن على المشاركة في مسلسل اتخاذ وتتبع القرار العمومي وتقييمه، كما تؤمن انفتاح الفاعل العمومي على محيطه من أجل تكريس الشفافية⁽²⁾.

إن حق المواطن في الحصول على المعلومات يعد أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي لأنه يساعد على اتخاذ القرارات المبنية على معلومات واضحة.

الفقرة الثانية

الحق في الحصول على المعلومات في ضوء المعايير الدولية والإقليمية

يعتبر الحق في الحصول على المعلومات من أهم حقوق الإنسان المدنية والسياسية التي نادى إليها المواثيق الدولية والإقليمية بتأكيد وكفالاته في نصوص الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، كما دعت هذه الاتفاقيات الدول الأطراف إلى تكريس هذا الحق في تشريعاتها الوطنية من خلال صياغة قوانين جديدة أو تعديل القائم منها مع التأكيد على حق الفرد في الحصول من السلطات العامة على المعلومات التي يراها ضرورية⁽³⁾.

ومن أهم المواثيق التي نصت على هذا الحق نجد :

(1) — سالم رضا الموسوي : حق الحصول على المعلومة حق من حقوق الإنسان، متواجد في موقع الحوار المتمدن : www.ahewar.org/asp.2_aid=2 ، تم نشره بتاريخ 2010/01/24، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/11 .

(2) — قانون الحق في الوصول إلى المعلومة ، تراتسبارسي تؤكد الطابع التراجعي للمشروع ، موجود على الموقع :

www.nadoe.city.com

(3) — روزانا سهيل العياش : الحق في الحصول على المعلومات ومطابقته للمعايير الدولية، موجود على الموقع :

www.lawjo.net/vb/shous_threas

المنشور في 2015/01/17، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/07

- ✓ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 69 الصادر عام 1946 الذي نص على أن حرية الوصول إلى المعلومات حق أساسي للإنسان، وحجر الزاوية لجميع الحريات التي تنادي بها الأمم المتحدة .
- ✓ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948، المادة 19 منه .
- ✓ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الصادرة سنة 1950 في المادة 10.
- ✓ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 الذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام إليه بموجب قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة(1).
- ✓ اتفاقية الأمم المتحدة لسنة 2003 لمكافحة الفساد .
- ✓ الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الصادر في جوان 1981، سيما المادة 9 الفقرة 1.
- ✓ الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي إعتد من قبل القمة العربية في تونس في 23 ماي 2004.

نلاحظ وأن حق الحصول على المعلومات مكرس في العديد من الاتفاقيات والمعاهدات، وبالتالي هو حق أساسي يساعد على تطور وتقدم المجتمعات، غير أن المواثيق العربية قد أدركت بشكل متأخر أهمية هذا الحق، وهو ما أحر تكريس حق الحصول على المعلومة في أغلبية القوانين العربية(2)، باستثناء الجزائر التي كان لها الفضل في التطرق لهذا الحق ضمن المرسوم رقم 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

الفقرة الثالثة

الحق في الحصول على المعلومات في ضوء التشريعات الجزائرية

شهدت الجزائر في أواخر الثمانينيات تطورات مهمة على مستوى حقوق الإنسان، سيما بعد صدور المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988 .

إن هذا المرسوم يراه البعض كسبق انفردت به الجزائر عام 1988. بمناسبة التحول السياسي الذي صاحب تلك الفترة في مجال تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن .

(1) — أنظر المادة 19 الفقرة 2.

(2) — ومع هذا كان الأردن أول بلد عربي يصدر قانونا لضمان الحق في الوصول إلى المعلومات بعد إقراره من البرلمان ونشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2007/06/17، تحت عنوان: " قانون ضمان حق الحصول على المعلومات " .

إنه نص فريد من نوعه والذي يعتبر من مكتسبات تلك المرحلة في مجال الحقوق والمواطنة، فهو من فئة التنظيمات المستقلة⁽¹⁾ تولت بموجبه السلطة التنفيذية معالجة موضوع من الموضوعات غير المخصصة للمشرع.

لقد تولى رئيس الجمهورية ضبط وتنظيم موضوع خطير ، مهم وحساس، يتعلق بإشكالية العلاقة بين الإدارة والمواطن، التي تعتبر من أهم الانشغالات الراهنة سواء على الصعيد الدولي أو الوطني ، بسبب التطور السريع للمحيط الدولي الذي ألزم الدولة على التكيف مع المواثيق الدولية، سيما ما تعلق بتكريس ثقافة حقوق الإنسان التي تحتل مفهوم السلطة وامتيازاتها التي تحتكرها الإدارة⁽²⁾.

ومن بين الحقوق التي نص عليها هذا المرسوم من خلال المادة 10 منه حق المواطن في الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية... ومع أن نص المادة 10 كان غير دقيق فيما يتعلق بحق الحصول على المعلومات، إلا أن حرص السلطة التنفيذية على تكريس هذا الحق، وفي ذلك الوقت بالضبط جاء في إطار عملية التحول من دولة ذات حكومة سلطوية منغلقة إلى دولة يحكمها الشعب ومن أجل الشعب.

وكان لزاما على المشرع أن يراعي التطورات التي عرفتھا الدولة الجزائرية، والتي مست مختلف القطاعات في ظل تزايد المتطلبات المجتمعية التي تزامنت مع ظهور مفاهيم حديثة، كالمواطنة، الحكم الراشد، المشاركة والديمقراطية الإدارية.

من جهة أخرى شكل قانون 01/03 الصادر في 19 جويلية 2003⁽³⁾ توجهها إيجابيا نحو تكريس حق الحصول على المعلومات البيئية، من خلال ما تضمنته نص المادتين 02 و 03 منه، ثم بعد ذلك وبشكل صريح ضمن نص المادة 07 التي أقرت بحق كل شخص طبيعي أو معنوي في طلب المعلومات المتعلقة بحالة البيئة ومختلف الإجراءات والتدابير المتخذة لحمايتها أو تنظيم استغلال مواردها.

(1) — كان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة، طبقا للمادة 125 من دستور 1996، ولكنه وبعد تعديل الدستور بواسطة القانون 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، تغيرت المادة لتصبح 143 من دستور 2016 .

(2) — **الدينس عبدالقادر** : ترميم حائط الثقة بين الإدارة والمواطن بين الإعلانات الدولية والقوانين الوطنية، موجود على الموقع التالي : www.m.ahewar.org/s.asp ، تم الإطلاع عليه في 09/06/2016.

(3) — القانون رقم 01/03 الصادر في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43 المؤرخ في 20/07/2003.

وبالرغم من التطور التشريعي الذي أحرزه هذا القانون في إقراره الصريح، بحق الحصول على المعلومة البيئية، ومع ذلك يمكن اعتبار أن هذا القانون قد أغفل أغلبية الأحكام المتعلقة بضمان تطبيق هذا الحق، مقارنة بما تضمنته النصوص القانونية في بعض الدول الأخرى.

تعزز ذلك الحق بمناسبة التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 الذي جاء في سياق التفاعل مع المتغيرات المحلية والدولية، وقد نص دستور 2016 عن مجموعة من المستجدات فيما يخص الحقوق والحريات، ويبقى من أهم هذه المستجدات التأكيد على الحق في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات من خلال المادة 51 من هذا الدستور. إن ممارسة هذا الحق يسهل ممارسة العديد من الحقوق المرتبطة بها، كالحق في الرأي والتعبير والحق في المشاركة والمراقبة والمحاسبة، فمثل هذه الحقوق من غير الممكن الحديث عن وجودها وممارستها الفعلية من قبل المواطنين في ظل غياب الحق في الحصول على المعلومات.

في الجزائر وقبل صدور دستور 2016 لم يكن هناك سند قانوني لهذا الحق باستثناء بعض المواد المتفرقة في بعض القوانين.

لكن بمجرد تكريس هذا الحق في الدستور، أصبح لزاما على الإدارة تسهيل حصول كل المواطنين على المعلومات. ويأتي إقرار حق الحصول على المعلومات دستوريا في إطار محاولة تكريس الاختيار الديمقراطي الذي يؤكد على مقاطعة زمن السرية والتكتم وحجب المعلومات عن المواطنين.

إن دسترة هذا الحق بالجزائر قد جاء في إطار تكريس الشفافية ومحاربة الفساد وكذلك في إطار ملاءمة التشريعات الوطنية مع المواثيق والإتفاقيات الدولية.

وفي نفس الإطار لا يمكن أن يمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني.

ولأن نفس المادة 51 في فقرتها الثالثة من دستور 2016 قد نصت على أن القانون سيحدد كيفية ممارسة هذا الحق، وبالتالي على السلطة التشريعية أن تعجل بإصدار قانون ينظم حق الحصول على المعلومات إقتداء بالكثير من الدول .

ويجب أن يراعي هذا القانون المعايير والمبادئ الدولية ويأخذ من تجارب الدول الرائدة في هذا المجال. كما يجب أن ينص وبدقة متناهية عن طبيعة المعلومات، وكذا تحديد الإجراءات للحصول عليها والإستثناءات التي يجب أن يحددها القانون بدقة التي يمنع فيها الكشف عن المعلومات .

الفقرة الرابعة

ممارسة المواطن لحق الحصول على المعلومة

الإدارية من خلال مبدأ حق الولوج

إن حق المواطن في الحصول على المعلومة الإدارية يظهر في شكل الحق في الحصول على الوثائق الإدارية التي تحتفظ بها السلطات الإدارية، وبما أن المشرع الجزائري ما زال لحد الآن لم يضع قانون خاصا بحق الحصول على المعلومة الإدارية على عكس الكثير من الدول التي وضعت قوانين جد متطورة لتكريس هذا الحق على أرض الواقع من بينهم فرنسا.

لهذا سنكتفي بدراسة القوانين الخاصة بهذا الحق والصادرة من المشرع الفرنسي

منها:

- ✓ قانون 06 جانفي 1978 المتعلق بحق الولوج للملفات(1).
- ✓ قانون 17 جويلية 1978 المتعلق بحق الولوج للوثائق الإدارية(2).
- ✓ الأمر الرئاسي المؤرخ في 06 جوان 2005 ، ومرسومه التنفيذي رقم 1755/2005 المؤرخ في 30 ديسمبر 2005، المتعلق بحرية الولوج إلى الوثائق الإدارية. حيث ابتداء من هذا التاريخ، تم قلب المبدأ الأصلي، وأصبح مبدأ الولوج على الوثائق هو القاعدة. ومن أجل تكريس تطبيق أكثر لهذا المبدأ، تم إنشاء بفرنسا ما يعرف بلجنة الولوج للوثائق الإدارية (CADA) التي أصبحت فيما بعد كهيئة إدارية مستقلة من خلال الأمر السابق الصادر سنة 2005.

ولتوضيح أكثر أسس ممارسة هذا الحق سنعتمد على ما جاء في القانون الفرنسي لعلنا نستطيع توضيح كيفية ممارسته في انتظار أن يصدر القانون الجزائري الذي يجسد

(1) — وهو ما يقابله بالفرنسية : Droit D'accès aux Fichiers

(2) — وهو ما يقابله بالفرنسية : Droit D'accès aux Documents Administratifs

هذا الحق على أرض الواقع، سيما وأن المادة 10 من مرسوم 131/88 التي تطرقت إلى هذا الحق لم تنص على تفاصيل في هذا الخصوص، لهذا سنقوم بالتطرق بمبدأ حق الولوج للوثائق الإدارية (أولا)، نتناول بعد ذلك ممارسة حق الولوج على الوثائق الإدارية (ثانيا)، وفي الأخير نتعرض للجنة الولوج على الوثائق الإدارية كهيئة تحافظ على تكريس مبدأ حق الولوج بفرنسا (ثالثا) .

أولا : مبدأ حرية الولوج للوثائق الإدارية

بالاعتماد على القوانين الفرنسية التي نظمت هذا المبدأ، فإن تكريسه على أرض الواقع لا يكون إلا عن طريق تحديد لنوعية الوثائق الإدارية التي يمكن الإطلاع عليها، بما أن المادة 10 من المرسوم 131/88 لم تحدد نهائيا نوعية هذه الوثائق .

بالنسبة للمشرع الفرنسي يتعلق الأمر بالمذكرات (LES NOTES) التقارير الإحصائية، التعليمات، وفي المقابل لا يمكن الإطلاع على وثائق الأعمال غير المكتملة أو الناقصة، والتي تعني بعض الحالات المؤقتة التي تكون في طور الدراسة(1).

● - يجب أن تكون الوثائق المراد الإطلاع عليها ذات طبيعة إدارية، أي صادرة عن سلطة إدارية، أو على الأقل تكون مصادرة أو بجزارة الإدارة. على سبيل المثال لا يمكن الإطلاع مثلا على عقود الحالة المدنية، العقود الموثقة، عقود القانون الخاص، حتى ولو أبرمت من طرف الإدارة ووثائق العدالة إلا إذا كانت منفصلة عن الإجراءات القضائية.

● - يجب أن لا تحمل هذه الوثائق اسم صاحبها، وهذا طبقا لقانون 1978، إلا أنه وعندما جاء قانون 12 أبريل 2000(2) فقد سمح بالإطلاع على الوثائق التي تحمل أسماء أصحابها مع التحفظ لبعض الاستثناءات المتعلقة باحترام الحياة الخاصة للأشخاص، أو التي تتعلق بالأسرار الطبية، أو تلك المتعلقة بالمجال التجاري أو الصناعي ... إلخ.

● - لا يجب أن تكون هذه الوثائق قد نشرت من قبل، مثل بعض الوثائق التي يمكن الحصول عليها من خلال مجلات الدوريات.

(1) — RICCI (JEAN CLAUDE) : Op. cit , P 190.

(2) — Loi N° 2000/321 du 12/04/2000 , Relative Aux Droits des Citoyens Dans Leurs Relations Avec Les Adminstations, Paru au journal officiel, N° 88, du 13/04/2000.

لقد تم توسيع حق الإطلاع أو الحصول على الوثائق في القانون الفرنسي باعتبار أنه أصبح يستفيد من هذا الحق: المواطنون، الأجانب، الأشخاص الطبيعيين، وكذلك الأشخاص المعنوية.

أكد القضاء الفرنسي كذلك عن إمكانية الإطلاع أو الولوج على الوثائق التي تكون بحوزة الأشخاص الخاصة (الجمعيات) التي تسيير مرفق عام، حتى ولو لم تكن تتمتع بامتيازات السلطة العامة⁽¹⁾.

لايسمح بممارسة حق الحصول على الوثائق، عندما يؤدي الكشف عنها إلى الإضرار بمصالح عامة كبرى، كمسائل تتعلق بالنقد، الدفاع الوطني، مكافحة الغش الضريبي ... إلخ. إلا أنه وضمن الحالات السابقة، هناك إمكانية الحصول الجزئي على الوثائق إذا كان هذا الإجراء يؤدي إلى تغيير في طبيعة الوثائق، كعدم فهم الوثائق .

فيما يتعلق بالجزائر، ومع أن مرسوم 131/88 لم يحدد نوعية الوثائق التي يمكن الحصول أو الإطلاع عليها، إلا أنه ومن الناحية المنطقية وحسب الممارسة يتعلق الأمر تقريبا بنفس نوعية الوثائق وبنفس الشروط، ولتفادي أي سوء نية فيما يخص ممارسة هذا الحق على المشرع الجزائري، أن يحدد بدقة نوعية الوثائق التي يمكن الإطلاع عليها.

ثانيا . ممارسة حق الولوج أو الإطلاع على الوثائق الإدارية

إن ممارسة المواطن لحق الإطلاع على الوثائق يلزمه الإتصال بالسلطة الإدارية التي تحوز الوثائق المراد الإطلاع عليها، ومع ذلك هناك بعض الوثائق والمعلومات الإدارية التي لايمكن الإطلاع عليها، سيما المتعلقة بحياة الفرد الشخصية، مثلما نصت عليه المادة 11 من المرسوم رقم 131/88⁽²⁾ بالإضافة إلى استثناءات أخرى نصت عليها المادة 51 من دستور 2016، والتي تتعلق أساسا بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني .

(1) — RICCI (JEAN CLAUDE) : op. cit , P 191.

(2) — لاتسمح المادة 11 من المرسوم رقم 131/88 للإدارة أن تنشر أو تسلم أية وثيقة أو أي خبر مهما يكن سندها إذا كانت الوثيقة والخبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة، أو يرتبطان بوضعيته الشخصية، وعليه إذا تعلق الأمر بالحياة الشخصية للفرد، لايمكن لطالب الوثائق أن يتحصل عليها مهما كانت الظروف أو الملابسات، احتراما لخصوصيات الفرد.

ورغم هذه الحماية إلا أن الواقع يثبت أن المجال المحمي للحياة الخاصة ما فتئ يتقلص على حساب حق الحصول على المعلومة.

يمكن للمواطنين حق المراجعة المجانية، وفي عين المكان للوثائق المطلوبة، بعد أن يقدم طلبا لهذا الغرض، كما يمكن أن تسلم له نسخا بعد دفع ثمنها، وهو الاختيار الذي يمكن تلبيته شرط أن لا يتعارض ذلك مع أية ظروف، وأن لا يكون هناك منع من القانون(1).

وفي حالة رفض الإدارة السماح للمواطن بالإطلاع على الوثائق الإدارية، يجب أن يتم إشعاره بذلك بواسطة مقرر مسبب(2)، إلا أن نفس المادة لم تنص على أية إجراءات يواجه بها المواطن رفض الإدارة السماح له بالإطلاع على الوثائق. على عكس المشرع الفرنسي الذي حفظ حقوق المواطن من خلال تنظيمه لإجراءات صارمة أهمها إنشاء لجنة الولوج للوثائق .

ثالثا : لجنة الولوج على الوثائق الإدارية كهيئة تحافظ على تكريس مبدأ

حق الولوج بفرنسا

نصت القوانين الفرنسية المنظمة لهذا المبدأ على أنه في حالة رفض الإدارة صراحة السماح للمواطن بالإطلاع على الوثائق أو تسكت لمدة شهر، وهو ما يعتبر رفض ضمني يمكن أن يخطر المعني خلال الشهرين التاليين لرفض لجنة الولوج للوثائق الإدارية (CADA) التي يمنحها القانون شهرا واحدا لإصدار رأيها، على أن يكون مسببا، لترسله بعد ذلك لطالب الوثائق وللإدارة.

تمنح الإدارة أجل شهر لتبليغ اللجنة عما ستتحذه من إجراءات، ثم تعلم المعني عن قرارها، إن المعني يمنح شهرين ابتداء من إعلامه لإخطار القاضي الإداري(3). إذا تم الحكم بعدم شرعية رفض طلب الإطلاع، يشترط أن يكون عدم الشرعية قد سبب ضررا وهو ما سيؤدي إلى قيام مسؤولية الشخص العمومي المعني.

لا يمكن تقديم إخطار للقاضي إذا لم يسبقه طعن لدى لجنة الولوج للوثائق العمومية لأنه إجراء إلزامي، إلا في حالة الاستعجال(4).

(1) — RICCI (JEAN CLAUDE) : op. cit , P 192.

(2) — أنظر المادة 10 من المرسوم 131/88 .

(3) — RICCI (JEAN CLAUDE) : op. cit , P 192.

(4) — Ibid, P 193 .

توجد بعض المجالات توجه فيها طلبات كثيرة للإطلاع غير أنها تواجه عدة عراقيل وهذا طبقا للتجربة الفرنسية وهي (1):

1 – الصفقات العمومية : في هذا المجال قامت لجنة الولوج للوثائق الإدارية بتأسيس فقه غزير في ظل غياب الاجتهاد القضائي، وقد ظهرت عدة مشاكل، لاسيما ما تعلق بالسر الصناعي والتجاري، ضمن أشكال الصفقات الموضوعة من النصوص التشريعية الحديثة.

2 – الملفات الطبية : الخاصة بالأشخاص المتوفين والتي عادة ما تطلب من ذوي الحقوق .

3 – الملفات الاجتماعية : خاصة تلك المتعلقة بملف التقاعد، وملفات تحويل الأطفال .

4 – ملفات تحقيق المنفعة العمومية أو رخصة البناء.

5 – القوائم الانتخابية التي يمكن الولوج إليها(2).

6 – الأرشيف العمومي، في هذه الحالة نجد أن لجنة الولوج يمكن أن تسمح بالولوج والحصول على الوثائق في فترات محددة سيما بالنسبة لفئة معينة، كالباحثين.

بالنظر للدور الفعال الذي تلعبه هذه المؤسسة، هل يمكن اعتبار لجنة الولوج على الوثائق الإدارية كأداة للديمقراطية الإدارية ؟ طبعا لا يمكن الكلام عن الديمقراطية بدون شفافية.

كما أنه ليس من الديمقراطية التعدي على سرية المعطيات التي يقدمها المواطنون للإدارة، والتي تعتبر من خصوصياتهم، وبالتالي لا يجوز التعدي على الحياة الخاصة للأفراد. إن تحقيق لجنة الولوج على الوثائق الإدارية لمعادلة توازن فيها بين الشفافية الإدارية والمحافظة على السرية، هي التي تمثل الحلقة المهمة للديمقراطية الإدارية(3).

(1) – **LECLERC (JEAN PIERRE) :** Le Role de la Commission D'accès Aux Documents Administratifs. In La Démocratie Administrative des Administrés Aux Citoyens , RFAP, 137 – 138, 2011, P 175.

(2) – cf L'art L.28 et R. 16, Code des Elections .

(3) – **LECLERC (JEAN PIERRE) :** op. cit, P 178 .

إن تحقيق هذه المعادلة، يأتي من خلال السماح للمواطنين بالولوج بكل سهولة إلى المعلومات العمومية، وكذلك السماح لهم الحصول على حقوقهم من خلال تمكينهم من الإطلاع على الوثائق التي طلبوها، بالإضافة إلى السماح لهم من المشاركة في المناقشات. فالولوج على الوثائق الإدارية وإعادة استعمال المعلومات سيؤدي إلى تحسين الرقابة على مجالات عديدة، كالمجال الانتخابي من خلال الإطلاع على القوائم الانتخابية وعلى سير العملية الانتخابية⁽¹⁾.

إن هذه التوجهات التي تسعى اللجنة إلى تحقيقها هي التي قد تؤدي إلى المساهمة في تحقيق الديمقراطية الإدارية، فقد ذهب المشرع الفرنسي بعيدا فيما يتعلق بتطوير مبدأ الولوج على الوثائق الإدارية من خلال وضع آليات صارمة تساعد على تكريس هذا المبدأ، لاسيما من خلال لجنة الولوج التي أصبحت لها تجربة رائدة بعد سنوات طويلة من الخبرة والتجارب، وهذا ما يجب أن يتداركه المشرع الجزائري، لأن تكريس حق الإطلاع من خلال مادتين فقط في مرسوم صدر سنة 1988 أصبح غير كافي وغير فعال ولايوافق التطورات المتسارعة. بالإضافة إلى أن المرسوم لا يتضمن الآليات الكفيلة والقادرة على ضمان حقوق المواطن، لكن وبعد تكريس هذا المبدأ في دستور 2016 أصبح ضروريا إصدار قانونا خاصا، ولما لا تؤسس هيئة تكلف بنفس المهام التي تقوم بها لجنة الولوج على الوثائق الفرنسية، ما دامت الجزائر قد أنشأت العديد من هذه الهيئات الإدارية المستقلة.

ضرورة تعليل وتسيب رفض طلب الحصول على المعلومة مع تحديد لطرق الطعن، يمكن كذلك النص على عقوبات مادية لكل من يرفض و يعرقل تسليم المعلومات أو الوثائق المطلوب الإطلاع عليها. كما يجب أن تحدد عقوبة تكيف بجريمة إفشاء السر المهني يحددها قانون العقوبات لكل من يخالف الحالات الاستثنائية المحددة من القانون، شرط أن تكون هذه الاستثناءات واضحة وضيقة، وأن تخضع لاختبارات الضرر والمصلحة العامة.

(1) – LECLERC (JEAN PIERRE) : op. cit, P 178 .

المطلب الثالث

محاولة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال إشراكه في عملية التسيير العمومي

لقي موضوع المشاركة في تسيير النشاط العمومي إهتماما كبيرا من قبل الباحثين إلا أن إهتمامهم ذلك لم يكن في مستوى واحد بسبب تعدد موضوعات المشاركة، حتى أنهم إستخدموا للدلالة عليه مصطلحات متنوعة، ويرجع عدم الاتفاق على مفهوم واحد لهذا المصطلح حتى يمكن تبادلي أي اختلاف أو تناقض قد يحدث(1).

يُعتبر مفهوم المشاركة كذلك مصطلحا مرتبطا بما يعرف في الإسلام بالشورى وهو مفهوم قريب من النظام الديمقراطي، إلا أن مفهوم الشورى أعم وأدق من الديمقراطية بمعناها التقليدي(2) وبالتالي هذا المفهوم ليس بغريب عن الأنظمة الإسلامية، رغم أن أغلبيتها قد تخلت عنها وحاولت تطبيق الأنظمة الديمقراطية بمفهومها الحديث .

لقد ظهرت المشاركة في أول الأمر داخل الإدارة نفسها في إطار العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، غير أنه بعد ذلك ظهرت ظروف جديدة هي التي ألزمت الإدارة على العمل مع المواطن تحت إطار المشاركة، وبدأت الإدارة تبحث عن آليات جديدة في ضوء ما تعرضت له من نقد لاذع بسبب التغيير والظلم الممارس من طرفها .

إلا أن القول بهذا الرأي يعتبر فكرة حديثة نسبيا، ومع ذلك فقد انتشرت هذه المشاركة، حيث أصبحت تضم جمهورا عريضا من المواطنين، سيما أن الكثير منهم قد تجمعوا ضمن مجموعات من خلال ما يعرف بالمجتمع المدني في إطار تكوين جمعيات تمثل المستهلكين وأنصار البيئة(3)، هذه المشاركة يمكن أن تكون مباشرة أو غير مباشرة تكون المشاركة مباشرة إذا كان تدخل المواطن مباشرا، أما المشاركة غير المباشرة فهي التي تستدعي الأشخاص المعنيين، ولكنهم عندما يتدخلون فإنهم يقومون بذلك ليس باسمهم وإنما كممثلين لمجموعة أو لصنف من المخاطبين بالقرار.

(1) — حسن عيسى الملا : دور المواطنين في تسيير الإدارة العامة بالطرق غير الإنتخابية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1977، ص 27.

(2) — حمدي أبو النور السيد عويس : الإدارة الإستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، 2003، ص 5.

(3) — جون كلايتون توماس : مشاركة الجمهور في القرارات العامة، إستراتيجيات جديدة للمديرين بالحكومة، ترجمة : فائزة حكيم وأحمد منيب : الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، س، م، م، الطبعة الأولى، 2001، ص 39 .

عادة ما تهدف المشاركة إلى تقوية الفعالية الإدارية من خلال إشراك المعنيين في القرارات التي تعينهم ، وهذا استجابة لضغوطات تصدر منهم(1).

وعلى هذا الأساس سنقوم بدراسة مشاركة المواطنين في التسيير العمومي من أجل تكريس الديمقراطية التشاركية (الفرع الأول)، نتطرق بعد ذلك لمبررات الطرق التشاركية (الفرع الثاني) ثم نتناول إنتشار الآليات التشاركية (الفرع الثالث)، وفي الأخير نتحدث عن آثار مشاركة المواطن في العملية التقريرية (الفرع الرابع).

الفرع الأول

مشاركة المواطنين في التسيير العمومي تهدف إلى تكريس الديمقراطية التشاركية

لقد أصبح النشاط العمومي في الآونة الأخيرة نتاج تأثير متبادل بين الدولة وأعضاء المجتمع المدني، وليس نتاج القرار الإنفرادي للإدارة، هذه المقاربة التشاركية أدت إلى انكسار للمفهوم الذي يجعل من الدولة وأعوانها الوحيدين المخولون للحفاظ على المرفق العمومي، بالإضافة إلى الحفاظ على المصلحة العامة، فالفرد كان يهدف لتقييم وحماية المصلحة الخاصة، أما النشاط العمومي فكان يعتبر نشاطا تقنيا يستلزم تخصص وتأهيل الأعوان التابعين للإدارة(2).

في الوقت الحالي وبعد التحول الذي مس النشاط العمومي، أصبح متطلب الشفافية ضروريا في التسيير العمومي، وهو ما يؤدي إلى القول وأن تقوية ووضع أسس إدارة حديثة تستلزم وضع لسياسة تشاركية تحرر أكثر المواطنين وتسمح لهم بالمشاركة في النشاط العمومي .

إن هذا التحول الذي عرفه المجتمع، والذي يسعى إلى إشراك المواطن في العملية التقريرية، ما هو في حقيقة الأمر إلا تكريس للديمقراطية التشاركية .

إن مشاركة المواطنين التي تهدف إلى تكريس الديمقراطية التشاركية تبقى محل جدل بسبب عدم وضوح شروط ممارستها، كما تربط المشاركة بفكرة التحول، وهي الآلية

(1) — DELAUNAY (BENEDICTE) : L'Amélioration, des Rapports Entre L'administration et les Administrés: Contribution à L'étude des Réformes Administratives Entreprises depuis 1945, L.G.D.J,1993 , P 130.

(2) — FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P 459 .

التي بواسطتها تتكون القرارات الجماعية بسبب تعدد الآراء، وبهذه الطريقة تدمج المشاركة في المجتمع التعددية من دون أن تؤثر على مفهوم الملكية المشتركة(1).

ومع ذلك فإن الخبراء يرون وأن تكريس الديمقراطية التشاركية يتم من خلال أربعة مراحل، وهو ما يؤدي إلى القول وأن هناك أربع مستويات تسمح بإشراك المواطنين في آلية اتخاذ القرار(2).

أولا : المعلومة L'INFORMATION : وهي الدرجة الأولى من المواطنة والمشاركة، وفي هذا المستوى يسمح للمنتخبين أن يقيموا بطريقة أفضل رغبات المواطنين وهذا ما يعرف بالمعلومة التصاعدية l'information ascendant، كما يمكن أن يعرف السكان من خلال المعلومة محتوى القرارات المتخذة عن طريق ما يعرف بالمعلومة التنازلية l'infomation desendant .

ثانيا : الاستشارة LA CONSULTATION : التي يمكن أن تكون إجبارية أو غير إجبارية.

ثالثا : المشاورة LA CONCERTATION : تعبر عن مستوى أعلى وهي تشرك وتدخل غير المقررين (non decideurs) يمكن أن تكون هذه المشاورة حول شراكة خاصة مع الجمعيات وحول آليات تفويض تسيير بعض المهام ذات المصلحة الجماعية.

رابعا : وأخيرا : المشاركة بالمعنى الصحيح، الذي يمكن أن تظهر في التفويض الذي يمنح من المنتخبين لتنظيم آحر ليتصرف بدلا عنهم.

إن التقنيات الثلاثة الأولى لا تؤدي إلى تغيير حقيقي في القرار ، وهو ما يبدو منطقيا لكن بالنسبة للمشاركة فهي تؤدي إلى اقتسام للسلطة(3).

لفهم أكثر هذا الموضوع نتعرض للديمقراطية التشاركية، المفهوم وأزمة التطبيق (الفقرة الأولى)، ثم نتطرق لمدى تكريس القوانين الجزائرية للديمقراطية التشاركية (الفقرة الثانية).

(1) — SPANOU (CALLIOPSE) : Citoyens et Administrations , les enjeux de L'autonomie et de Pluralisme L'Harmattan , 2003 , P 37.

(2) — LE GALIC (MATHIAS) : La Démocratie Participative , Le Cas nantais , L'Harmattan, 2005, P 17.

(3) — Ibid, P 18.

الفقرة الأولى

الديمقراطية التشاركية : المفهوم وأزمة التطبيق

لقد حصلت تغييرات وتطورات عميقة في الديمقراطية نفسها بسبب الانحرافات التي عرفتھا الديمقراطية التمثيلية، لهذا بدأ التبشير لنموذج ديمقراطي آخر بديل هو : "الديمقراطية التشاركية"، الذي يهدف إلى إحداث قطيعة مع الأعمال التي تقلل من المشاركة وتُحصر العمل السياسي في التصويت ، وتتعامل مع الديمقراطية كمجرد طريقة لتشكيل حكومات(1).

لقد تم طرح العديد من التعريفات لمفهوم الديمقراطية التشاركية من بينها التعريف السلبي (أولا) وكذلك التعريف الإيجابي (ثانيا) .

أولا : التعريف السلبي

إن الديمقراطية التشاركية ليست الديمقراطية التمثيلية، تعتبر هذه الأخيرة كعنصر تقليدي، وهنا لا يتعلق الأمر بمشاركة مباشرة للفرد في اتخاذ القرار، ولكن عن طريق تمثيل هذا الفرد من خلال انتخاب المرشحين الذين يشاركون في اتخاذ القرار(2).

إن الديمقراطية التشاركية ليست الديمقراطية المحلية، لأنها تعتبر كأداة في خدمة الديمقراطية المحلية، لأن هذه الأخيرة تمثل مفهوماً واسعاً جداً، وهي تتكون من عدة أنواع للديمقراطية التمثيلية والاستشارية(3).

إن الديمقراطية التشاركية ليست الحكم الراشد، لأن هذا المفهوم متعدد المعاني وصعب التحديد، ولكن يمكن على الأقل عرضه كمفهوم وتصرف لنشاط جماعي يترجم حقيقة لتحويل نشاط عمومي أكثر فأكثر، في إطار ترابط ضيق لتعبئة الفاعلين الخواص، غير المتجانسين(4).

بسبب هذا المزج والخلط وعدم وضوح التعريف، تم استبعاد هذا التعريف واستبداله بتعريف إيجابي وعام، وأسهل للديمقراطية التشاركية.

(1) — **موستف يونس** : الديمقراطية الحديثة ، سياق أزمة ومحاولات إنبعث آراء ومناقشات، ص 146 . موجود على الموقع : www.cans.org.lb/home.down ، تم الإطلاع عليه في 2016/05/20

(2) — **GODE - SANCHEZ (CECILE)** : La Démocratie Participative , outil d'aide à la Desicion Publique, in Administration , Gouvernance et Décision Publique S/D de Ali Sedjari , L'Harmattan, 2004, P77.

(3) — Ibid, P 77.

(4) — Idem , P 77.

ثانياً : التعريف الإيجابي

إن الديمقراطية التشاركية ما هي إلا مجموعة من الآليات والإجراءات التي تسمح بإشراك المجتمع المدني وعموم المواطنين في صنع السياسات العمومية وتقوية دورهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير الشأن العام .

ترتكز الديمقراطية التشاركية من جهة كما عبر عن ذلك الفيلسوف البراقماتي جون ديوي John Dewy على أنهما : " مواطنة نشطة ومطلعة وعارفة على تكوين مواطنين نشطين قادرين على تصريف قدراتهم في التنقيب والبحث بأنفسهم عن حلول ملائمة لقضاياهم ". وترتكز من جهة ثانية، على إرادة لدى السلطات والمؤسسات السياسية التمثيلية في تقاسم هذه السلطة، من أجل جعل الوظيفة الديمقراطية تتمحور أكثر حول تحسين أوضاع الناس⁽¹⁾. على إفتراض وأنها أبعد من مجرد أداة بسيطة للمشاركة في القرارات العمومية، يجب أن نعتبر الديمقراطية التشاركية كتعبير لجهد ديمقراطي حاضرا في كل واحد منا، ولكنه لا يستطيع أن يتطور بصفة ملائمة في غياب تعاون بين مختلف الأطراف المتكونة من المجتمع المدني ، وكذلك في ظل غياب التحريض الخاص والعمومي النشط والبناء⁽²⁾.

إن التعريف السابق المقترح يدافع عن فكرة، وأن إشراك المواطن في اتخاذ القرار يعتبر كعنصر أساسي للديمقراطية التشاركية .

كما برزت الديمقراطية التشاركية ليس لإلغاء الديمقراطية التمثيلية كليا، ولكن لتجاوز قصورها وعجزها عن التجاوب والتفاعل مع معطيات اجتماعية جديدة، التي تتمثل في ظهور حركات ومنظمات تعرف إتساعا متزايدا.

كل هذه التكتلات لا تجد في الديمقراطية التمثيلية قنوات للتعبير عن مطالبها وانشغالاتها، وبالتالي هي لا تجد الحلول المناسبة لمشاكلها، على عكس الديمقراطية التشاركية التي تعتبر ديمقراطية فاعلة لحل المشاكل عن قرب، وتضمن انخراط الجميع وتوفير المعلومة والشفافية والمساهمة في إتخاذ القرار .

(1) — المختار شعالي : الديمقراطية التشاركية آلية لتوسيع المشاركة السياسية. موجود على الموقع :

www.hespress.com/writtens/245404.htm P1/3 ، تم الإطلاع عليه في 2014/01/05 .

(2) — GODE - SANCHEZ (CECILE) : op. cit , P 78.

من الناحية النظرية يسهل تصور مفهوم الديمقراطية التشاركية، إلا أن تنفيذها على أرض الواقع يبدو صعبا على أساس أن السلطات العمومية ليست مستعدة بعد للتنازل عن سلطاتها السلمية لمواجهة انتقادات القاعدة، وكذلك لاعتماد التغييرات المتحدرة من الإدارة المباشرة للمجموعة، سيما إذا كان السياق التقريري العمومي غير مكيف مع حركية مشاركة المواطنين.

الفقرة الثانية

مدى تكريس القوانين الجزائرية للديمقراطية التشاركية

نتيجة الانتقادات المتكررة والمتزايدة للنظام الحالي الذي لم يعد قادرا على توفير إحتياجات المواطنين حرص دستور 2016 الأخير على وضع تعديلات تتعلق بإصلاح وحوكمة الجماعات المحلية، عن طريق تكريس الديمقراطية التشاركية ضمن المادتين 15 و 17 من الدستور .

حيث نجد أن المادة 15 في فقرتها الثالثة تنص على تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، كما تنص المادة 17 منه على أن المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية هذا الأمر سوف يسمح للمواطنين والمجتمع المدني من المشاركة في تسيير ومراقبة وتقييم السياسات العمومية المحلية.

إن هذا التعديل يسير في اتجاه توسيع نطاق مشاركة المواطنين من أجل إيجاد الحلول المناسبة لمشاكلهم ومتطلباتهم، مما ينعكس إيجابا على حسن سير العملية التنموية .

كما تساعد الديمقراطية التشاركية المواطن على التدخل مباشرة ومواجهة التحديات المطروحة محليا عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات المحلية للمشاركة في اتخاذ القرارات السليمة بالإعتماد على أسلوب الحوار والتشاور والإقناع .

إن الهدف الأساسي من تكريس هذا النوع من الديمقراطية هو ضمان مشاركة المواطن في الرقابة والمساءلة والمحاسبة، لتصبح المجالس المحلية عبارة عن برلمانات محلية تتخذ القرارات دون تدخل السلطات المركزية.

إلا أن تفعيل الإرادة الدستورية وتنفيذها على أرض الواقع، ينبغي النضال من أجلها والبداية تكون بالمطالبة في المشاركة والاقتراح والتشاور في ترجمة هذا التوجه الدستوري

إلى قوانين تحدد كيفية تطبيق ذلك، بالإضافة إلى تحديد الآليات والإجراءات التي ستمكن المواطن من المشاركة والتأثير على القرارات العمومية المحلية، ولما لا الوطنية .

إن نجاح هذا الشكل المتقدم من الديمقراطية التشاركية يتوقف على مدى وجود مجتمع مدني قوي وفاعل ومؤثر، بالإضافة إلى ضرورة وجود مواطنين واعين ومدركين لمدى الدور الذي ينتظرهم لتحقيق الفعلي لأهداف الديمقراطية التشاركية.

من جهة أخرى إن قانون البلدية الأخير رقم 10/11 الصادر في 22 جوان 2011، الذي صدر قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد نص على مبدأ الديمقراطية التشاركية ولو بصفة غير مباشرة، حيث نجد ضمن الباب الثالث المخصص لمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، ولاسيما المادتين 11 و 12 أن المشرع قد تطرق لمضمون الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى، من خلال وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروفهم المعيشية، وبالتالي نلاحظ أن المشرع قد استعمل لأول مرة مصطلحات الديمقراطية الجوارية والمحلية، ضمن هذا القانون.

إن إدراج مبدأ المشاركة ضمن قانون البلدية، من شأنه أن يتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات على المستوى البلدي ومتابعة تنفيذها، كما يكون إطارا ملائما لتدخل المواطنين في تحديد أولويات التنمية على المستوى المحلي (1) .

من أهم الأسباب التي دفعت بالمشرع إلى إدخال تعديلات جوهرية على قانون البلدية هو ضعف العمل الجوارى للمجالس المنتخبة، وغياب الحوار مع المواطنين، ولهذا جاء قانون البلدية لسنة 2011 ببعض الحلول لتجاوز النقائص التي عرفها قانون 1990 آخذا بعين الاعتبار التطورات التي عرفها المجتمع الجزائري في جميع المجالات.

كما أن الرغبة في إشراك المواطن في اتخاذ القرارات وفي تسيير بلديته باتت ضرورية بما أن المواطن أصبح أكثر تعلما وأكثر تطلعا ولديه كل المؤهلات التي تسمح له

(1) — عباس عمار : الديمقراطية التشاركية والحفاظ على البيئة وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، مقال

منشور بمجلة مخبر القانون العقاري والبيئي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغانم . موجود

على الموقع : www.ammarabbes.blogspot.com ، بتاريخ 20/05/2015 تم الإطلاع عليه يوم

2016/06/25

بالمشاركة الفعالة في تحسين وتطوير بلديته، ثم أن عدم الاستقرار السياسي وحالات الانسداد السياسي التي عرفتتها الكثير من المجالس المحلية المنتخبة، الناتجة عن تضارب مصالح المنتخبين المحليين كانت أهم الأسباب التي دفعت بالسلطات العمومية لتبني مبدأ الديمقراطية التشاركية الأمر الذي من شأنه أن يتيح لفئات كبيرة من المواطنين بالمشاركة في تسيير بلدياتهم، بالإضافة إلى إشراك الحركة الجمعوية في إتخاذ القرارات على المستوى المحلي (1).

إن توسيع مشاركة المواطنين في إتخاذ القرارات المحلية من شأنه أن يساهم في فرض رقابة على المشاريع التي تعتمزم المجالس المحلية تنفيذها، مما يجعلها حريصة على مراعاة الملاحظات والآراء التي تبديها مختلف مكونات المجتمع المدني المحلي .

الفرع الثاني مبررات الطرق التشاركية

لقد تصاعدت المطالبة بالمشاركة بالتوازي مع إرتفاع الحركة النقابية والجمعوية ومحاوله فرض نفسها ، وهذا من أجل ترسيخ ما يعرف بالمواطنة الإدارية، وهو الوضع الذي يساعد على وضع حد للخاصية الاستبدادية للإدارة وقراراتها(2).

ومع ذلك يمكن اعتبار مشاركة المواطنين سيما في الآلية التقريرية ليس إجراء معاصرا، لأن البعض من آليات المشاركة قد ظهر منذ فترة طويلة ، سيما في بعض الدول منها فرنسا، غير أن تدخل المواطنين كان في بدايته جد محدود ومرتبطة بحماية الحقوق الفردية ، ولكن في السنوات الأخيرة قد تطور بشكل ملحوظ .

إن المجالات المفضلة للمشاركة قد تحددت بصفة أساسية في القطاع الاقتصادي، البيئة، التعمير وتهيئة الإقليم، ثم انتقلت إلى مجالات جديدة ضمن ما يعرف بالإدارة التفاوضية، التي تظهر نتيجة مشاورات ومفاوضات بين عدة مصالح، وبالتالي سيتم استعمال إرادة أطراف متعددة داخل هذه العملية(3).

(1) — عباس عمار : المرجع السابق ، على نفس الموقع .

(2) — DELAUNAY (BENEDICTE) : L'Amelioration, des Rapports..., op. cit, P 135 .

(3) — Ibid , P 137 .

إن المشاركة لاتقف عند استشارة الأشخاص، ولكنها تذهب أبعد من ذلك من خلال العمل على أن تتلاءم مع سياق اتخاذ القرار، ثم مرافقته بواسطة آلية متابعة تنفيذه(1).

إن الأسباب والمبررات التي أدت إلى تقوية مشاركة المواطنين في النشاط العمومي كثيرة، غير أن هذه الأسباب ورغم تعددها واختلافها إلا أنها تتحدد في عوامل معينة كان لها دورا أساسيا في ترسيخ آلية المشاركة، أهم هذه المبررات، اعتبار المشاركة كإلزام للمواطنة الإدارية (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى التطرق لظاهرة التحول من الإدارة الديمقراطية إلى الديمقراطية الإدارية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

اعتبار المشاركة كالإلزام للمواطنة الإدارية

يشكل مبدأ المواطنة أحد الأسس الدستورية في الدولة الحديثة، ومن خلاله يتشكل البناء الدستوري والسياسي، وأخيرا الإداري، والمواطنة علاقة تبدأ بين فرد ودولة كما تحددتها قوانينها وما تتضمنه هذه العلاقة من حقوق وواجبات(2).

يجب أن نفرق بين المواطنة كمبدأ، أو حق طبيعي وهو موجود منذ القدم، أما المواطنة كمفهوم فهو في تطور دائم، لذلك يصعب وضع مفهوم دقيق له، لأنه يعتبر كمصطلح سياسي متحرك(3).

لطالما ارتبطت المواطنة بالديمقراطية والتي تمارس بطرق مختلفة، كالمشاركة في اتخاذ القرار الإداري بواسطة آليات تسخرها الدولة الحديثة للمواطنين، بل وفي بعض الأحيان تنشئ سلطات تحرص على تكريس مبدأ المشاركة.

لقد أصبحت المواطنة أساس شرعية المؤسسات الإدارية، لأن المواطنين هم الذين يختارون من يمثلهم عن طريق الانتخاب، وهم الذين يضيفون الشرعية على القرارات التي

(1) — MAYOUKOU (CELESTIN) , THULLIER (JEAN PIERRE) , ALBAGLI (CLAUDE) , TORQUEBIAN (EMMANUEL) : Gouvernance du Développement Local ,Cirad , L'Harmattan,Coll, M.E.S, 2003, P 187.

(2) — أحمد احمد الموافي : المواطنة على ضوء التعديلات الدستورية، في جمهورية مصر العربية ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008 ، ص 2 .

(3) — المرجع السابق ، ص 8 .

تتخذها السلطات. ثم إنه وفي المجتمعات المتقدمة أصبحت العلاقة بين الأفراد والإدارة تفاعلية، وجاء هذا بسبب التوسع المتزايد لمنظمات المجتمع المدني في الكثير من الدول الديمقراطية والتي أصبح فيها المواطنون يتولون زمام المبادرة للتعبير بشكل مستقل عن الإدارة أو التعاون معها⁽¹⁾.

يتخذ مصطلح المواطنة عدة تعريفات، ويختلف تعريفه حسب الزاوية التي ينظر منها .

هناك اتجاه ينظر إلى مفهوم المواطنة في الإدارة العامة على أنه يعني مفهوم المشاركة التي تعني بدورها تلك الأنشطة الإدارية التي يمارسها أعضاء المجتمع بهدف اختيار من يمثلهم، وكذلك المساهمة في صنع السياسات والقرارات بشكل مباشر أو غير مباشر⁽²⁾.

هناك اتجاه آخر يدرس العلاقة بين المواطن والإدارة العامة، يستند بشكل كبير على دراسة البيروقراطية، وفي هذا الإطار تلعب هذه الأخيرة دورا مهما في تحقيق الشراكة الحقيقية المرجوة في المجتمع، حيث يسعى مختلف الفاعلين على تحقيق جملة من الأهداف الأساسية، وهي تدعيم حكم القانون، والمساءلة والشفافية، وتمكين المواطن من المشاركة في الشأن العام⁽³⁾، وفي اتخاذ القرارات.

طبقا للتعريفين السابقين، نلاحظ وأن مفهوم المواطنة يرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم المشاركة بين الدولة والمواطنين والتي لا يمكن أن تنجح إلا بمشاركة المواطن الفاعلة، وطبعا لا يمكن أن يتحقق ذلك إلا إذا التزمت الدولة بتوفير المناخ والبنية السياسية والتشريعية والإدارية التي تشجع المواطن على المشاركة.

إن صفة المواطنة قد اكتسبها المخاطب بالقرار وأصبح يعرف بالمواطن الإداري وهو بهذه الصفة يشمل في دائرته أشخاص أكثر اتساعا من المواطن السياسي، لأنها تجمع الأشخاص الطبيعيين الذين يمثلون من جهة المواطنين، بالإضافة إلى أشخاص آخرين لهم علاقة بالإدارة كالمواطنين المقيمين، وكذلك الأشخاص المعنوية الوطنية والأجنبية⁽⁴⁾.

(1) — دينا محمد حسن وفاء : دور المواطن في مراقبة الجهاز الإداري في مصر ، تجارب من الخبرات الدولية (التجربة الأمريكية والانجليزية) ، دار النهضة العربية 2010 ، ص ص 13 - 14 .

(2) — المرجع السابق ، ص 23 .

(3) — نفس المرجع ، ص 24 .

(4) — TRUCHET (DIDIER) : Droit Adminsatratif , Tome 1, Thémis 2009 , P 145 .

ومع ذلك تبقى المواطنة الإدارية تعتبر مجرد شعار تقريبي فقط، لأنه يعبر عن رغبة عميقة للمخاطبين بالقرار لمعاملة محترمة تتناسب مع تطلعاتهم واعتقاداتهم ومصالحهم، وعلى هذا الأساس نلمس أن هناك تطور مهم للمجتمع فيما يتعلق باحترام الحقوق الأساسية للأشخاص (1).

إن مفهوم المواطنة الإدارية مصطلح حديث يساهم في تغيير مفاهيم العلاقات بين الإدارة والمخاطبين بالقرار.

فعلى سبيل المثال صدرت في فرنسا عدة قوانين، تم من خلالها تكريس المواطنة المحلية التي ترتبط باللامركزية، أهم هذه القوانين قانون 2002/02/27 المتعلق بالديمقراطية الجوارية، التي تخصص للمواطن مساحة كبيرة للتدخل واتخاذ القرارات الإدارية على المستوى المحلي.

الفقرة الثانية

التحول من الإدارة الديمقراطية إلى الديمقراطية الإدارية

لا تعتبر مسألة تحديد العلاقة بين الديمقراطية والإدارة من الأفكار الجديدة، لكنها تظهر بمصطلحات جديدة، لاسيما وأن الإشكال المطروح هو معرفة بالضبط متى يمكن للإدارة أن تصل إلى تحقيق الديمقراطية المثالية، غير أن تحقيق هذا المبتغى عرف عملية تحول من الإدارة الديمقراطية إلى الديمقراطية الإدارية.

لقد ظهر مفهوم الإدارة الديمقراطية، بعد الحرب العالمية الثانية، حيث شهد العالم انطلاقة لدمقرطة ساعدت على تحول مبادئ تنظيم وتسيير الإدارة.

هذه الانطلاقة مست أولاً الوظيفة العامة لاسيما بعد التأثير المزدوج للنقابة، وذلك حتى لا يعتبر الموظف كموضوع، وإنما كمواطن، الذي يجب أن يعترف له ببعض الحقوق، أهمها ممارسة الحق النقابي وحق الإضراب، وكل هذا يدخل في إطار تطوير حق مشاركة الموظفين في تسيير مرافقهم (2).

(1) — TRUCHET (DIDIER) : op. cit , P 145.

(2) — CHEVALLIER (JACQUES) : de L'Administration Démocratique à la Démocratie Administrative : in La Démocratie Administrative , des Administrés Aux Citoyens , RFAD, N° 137 – 138 , 2011, P 218.

إن ديمقراطية الإدارة ليست قضية تطرح من الأعلى، إنما تستلزم تدخل الشعب عن طريق مؤسسات تمثيل سياسية ونقابية، وكذلك عن طريق اللجوء لأشكال الديمقراطية المباشرة، فعلى المواطن أن يشارك، يراقب، يسير و يقيم الأموال والمرافق(1). هذا الحق في المشاركة في ممارسة سلطة الوظيفة الإدارية المقررة للعمال وممثليهم يجب أن تكون سلطة حقيقية فعالة ومؤثرة في تنظيم وإدارة ومراقبة شؤون الوظيفة العامة في المؤسسات والمنظمات الإدارية، أي يجب أن يحوز ويمارس المرؤوسين سلطة المداولة وسلطة التقرير النهائي وسلطة الرقابة الحقيقية(2).

إن الطريقة الكلاسيكية للعلاقة المبنية على فكرة الخضوع، قد بدأت تختفي ليس بسبب تطوير حلقة الاتصال وللأجهزة الاستشارية، ولكن بسبب الطرق الجديدة للتحريض، التي تمارسها الإدارة، فبدلاً من أن تأمر أو تفرض، هي تبحث عن الإقناع والاستشارة.

إن هذا الدفع للديمقراطية قد تكرر عن طريق تطوير الطرق التشاركية داخل المرافق وكذا في العلاقة مع المخاطبين بالقرار(3).

وعلى هذا الأساس بدت المشاركة كجرعة سحرية حقيقية ليست قادرة فقط على ترميم الرابطة الاجتماعي والسياسي، ولكن هي قادرة كذلك على تحويل تنظيم وتسيير الإدارة في إطار فكرة كنموذج تشاركي، يحل بصفة تدرجية محل النموذج البيروقراطي الذي تطرق إليه (Max Weber) (4). وهذا النموذج يعبر في نهاية المطاف عن إدارة ديمقراطية، تقوم وتستند على مشاركة الجميع (موظفين ومخاطبين بالقرار في اتخاذ القرارات وفي تسيير المرافق).

إن ديمقراطية الإدارة تجعلها أكثر إنسانية، وهذه مقارنة لعلاقة إنسانية، التي يجب أن تحل محل الإجراءات التقنية. غير أن عملية ديمقراطية الإدارة بدأت تتحول مع مرور الوقت إلى ديمقراطية إدارية، خاصة عندما يتعلق الأمر بعلاقة بين الإدارة والمخاطب بالقرار باعتباره مواطناً.

(1) — SPANOU (CALLIOPSE) : op. cit, P 207.

(2) — عوابدي عمار : مبدأ الديمقراطية الإدارية، وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 21 .

(3) — CHEVALLIER (JACQUES) : de l'administration democratique, ... op. cit, P 220.

(4) — Ibid, P 221.

إن مفهوم الديمقراطية الإدارية جاء كنتيجة للأزمة التي عرفت الديمقراطية التمثيلية غير أنها لا تعتبر من المفاهيم الحديثة كما كان يعتقد، لقد ظهرت نتيجة تقلبات لإتجاه له علاقة مباشرة مع التحولات الحكومية التمثيلية⁽¹⁾.

يؤدي تحديد مفهوم الديمقراطية الإدارية، إلى طرح عدة فرضيات، أهمها كيفية محاولة إخضاع إرادة المخاطبين بالقرار من خلال إشراكهم في اختيار القرارات الإدارية التي تعينهم. هذا الإتجاه يقتضي الإجابة عن الفكرة ، التي يفترض أن يكون ضمن العمل الذي ليس للمخاطبين بالقرار حرية الموافقة عليه.

إن محاولة تعريف مفهوم الديمقراطية الإدارية يطرح عدة إشكالات تتعلق بتحويلات بعض المفاهيم الكبرى لنظرية الدولة، لاسيما ما تعلق بالتمثيل والسيادة⁽²⁾.

رغم الغموض الذي يكتنف مضمون الديمقراطية الإدارية، إلا أن هذا المضمون سيتضح أكثر كلما إرتبط بالديمقراطية التشاركية، باعتبار أن الإدارة أصبحت تساعد على تكريس ديمقراطية تشاركية حديثة. إن منح المواطنين لسلطة التدخل في تسيير المرافق، يفترض أن يتجاوز ثغرات الديمقراطية التمثيلية القائمة على مبدأ التفويض، من خلال إعطاء المعنيين سلطان مادي على الشئ العمومي⁽³⁾.

يؤدي اعتبار المواطن كشريك في الإدارة إلى تحسين علاقة الإدارة به، وهذا يبدو أحد الأهداف الأساسية التي التزمت الحكومات بالعمل على بلورتها في إطار سياسة شاملة للإصلاح الإداري قوامها تأهيل الجهاز الإداري وإعداده من أجل ربح رهان التحولات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة والمستقبلية.

إلا أن هذا لا يعني وأن الديمقراطية الإدارية لا تخلو من العيوب والحدود، فبالرغم من أن هذه الأخيرة تعتبر كآلية لتحقيق المتطلبات الديمقراطية، كما تعتبر وسيلة منح للعقلانية من أجل إرساء شرعية النشاط العمومي، ومع ذلك تعرف هذه الديمقراطية الإدارية بعض النقائص، كأن نلاحظ مثلا بعض الانحراف في الإجراءات التشاركية، من

(1) — **DANGERON (BRUNO)** : La Démocratie Administrative Dans La Théorie du Droit Public : Retour sur la Naissance d'un Concept, in la Démocratie Administrative des Administres Aux Citoyens , RFAD, N° 137 – 138, 2011, P 24 .

(2) — Ibid , P 26.

(3) — **CHEVALLIER (JACQUES)** : de l'administration democratique,... op. cit, P 225.

خلال تواجد لآلية اجتماعية اختيارية، التي تحد من دائرة الأشخاص المشاركين وتؤطر التبادل، ومن أجل تقليص هذه الحدود، هناك بعض الدول التي تلجأ للاستشارة بواسطة الانترنت، ومع ذلك فالذين يعبرون عن آرائهم بواسطة الانترنت هم الذين لهم مصلحة يدافعون عنها، وهم الذين يتحكمون بهذه الوسيلة⁽¹⁾.

وبصفة عامة تغطي المشاركة سلسلة من الحالات المختلفة وغير المتجانسة، والتي تعطي للمعنيين بالأمر درجة من السلطات المختلفة على الآلية التقريرية، ومع ذلك نرجو أن لا تكون هذه المشاركة كسراب، تدافع عن فكرة وهمية لاقتسام السلطة.

الفرع الثالث

انتشار الآليات التشاركية

وضعت القوانين التي تكرس المشاركة آليات متعددة، تم استعمالها لاسيما في القانون الفرنسي، بينما في الجزائر تنحصر في التحقيق العمومي، وبالتالي هناك آليات أخرى لاتزال مجهولة وغير معروفة عند المشرع الجزائري، لهذا سنقوم بدراسة البعض منها والتي تتمثل في التحقيق العمومي (الفقرة الأولى)، ثم المناقشة العمومية كأحد آليات المشاركة (الفقرة الثانية)، والاستفتاء المحلي (الفقرة الثالثة)، وأخيرا نتطرق لمحاولة تطوير المشاركة عن طريق الإستشارة الإلكترونية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى

التحقيق العمومي

يعتبر التحقيق العمومي من الأشكال القديمة لاستشارة الجمهور، مقارنة مع بقية الأشكال الأخرى، وقد عرف تطورات كثيرة وجذرية، فيما يتعلق بتنظيمه، وعلى الرغم من اعتباره إجراء استشاري بسيط، لكنه يعتبر وسيلة فعالة لمشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات، إلا أن تنفيذ هذا الإجراء على أرض الواقع يبين حدوده، ومع ذلك حاولت القوانين المنظمة له في السنوات الأخيرة توسيعه ودمقرطته (أولا)، نتعرض بعد ذلك لمجال تطبيق التحقيقات العمومية (ثانيا)، ثم نتطرق لطرق تنظيم وتسيير التحقيقات العمومية (ثالثا)، ثم نقوم بدراسة النظام الأساسي للمفوض المحقق (رابعا)، وفي الأخير نتطرق لإغلاق ملف التحقيق وإعداد التقرير (خامسا).

(1) – CHEVALLIER (JACQUES) : de l'administration democratique, ... op.cit, P 227.

أولاً : اتساع ودمقرطة التحقيقات العمومية

يعرف التحقيق العمومي على أنه إجراء يسمح بجمع ملاحظات مجموع الأشخاص المعنيين بالقرار مباشرة أو بصفة غير مباشرة(1).

يمكن اعتباره كمرحلة هامة من مراحل الإجراءات الإدارية غير القضائية، لأنه ينطوي ضمن عدد معين من النظريات الشكلية الإلزامية، التي تعتبر أحد الآليات الأساسية التي يمتلكها المخاطبون بالقرار للمشاركة في الآلية التقريرية(2).

لم يرتبط تأسيس هذا الإجراء بحركات ديمقراطية النشاط الإداري، لأنه إجراء قديم جداً، ولكنه مر بتطورات كثيرة من حيث تنظيمه لاسيما في فرنسا(3). إذ أن أغلبية النصوص والأحكام المتعلقة بهذا الإجراء كانت تركز حقوق أساسية، لاسيما حرية التعبير وحق العيش في بيئة ذات نوعية، وكذلك مبدأ المساواة(4)، وكلما تم تعديل القوانين المتعلقة بهذا الإجراء إلا وتم تفويته أكثر.

واعتباراً للمشاكل المتصاعدة المتعلقة بالبيئة ومطالبة السكان والجمعيات للمشاركة في تهيئة الفضاءات والمساحات، كل ذلك أدى، بل وساعد على تغيير مسار التحقيق العمومي من خلال توسيع مجال تطبيقه، وأصبحت أهم مجالات التحقيق العمومي هي التعمير، التهيئة الريفية، نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وقانون البيئة.

وتسبب اتساع مجال تطبيق إجراء التحقيق العمومي بفرنسا إلى حدوث أزمة نتيجة ظهور انشغالات بيئية جديدة داخل المجتمع، لاسيما مع التصاعد القوي للحركات الجمعوية مع بداية السبعينيات التي كانت تعارض مجالات معينة تتعلق بسياسة الدفاع والمجال الطاقوي، سيما المراكز النووية، حيث تم إنتقاد إجراء التحقيق بصفة قاسية لأسباب عديدة(5)، منها :

(1) — DELAUNAY (BENEDICTE) : L'amélioration des Rapports... , op. cit, P 51.

(2) — Ibid, P 51.

(3) — Idem, P 51.

(4) — JADOT (BENOIT) : Les cas dans Lequels une enquête Publique doit être Organisée en Matière d'urbanisme et d'environnement : L'inexorable evolution , in la Participation du Public au Processus de Décision Publique en Matieres d'environnement S/D de Benoit JADOT, Actes de Colloques le 27/05/2004 Par le CEDRE, des Facultés Universitaires saint Louis Bruylant , Bruxelles , 2005, P 83.

(5) — HOUSTIOU (RENÉ) : Le Commissaire Enquêteur en Droit Français , in La Participation du Public au Processus du Décision en Matière d'environnement et d'urbanisme , S/D de Benoit Jadot, Actes de Colloque le 27/05/2004, CEDRE Bruylant, 2005, P 254.

- ✓ أنه كان يلام على هذا الإجراء عدم تغطيته لمجال كاف.
- ✓ تدخل الجمهور في مرحلة متأخرة، تأتي بعدما يكون الاختيار قد تم .
- ✓ اعتبار إجراء التحقيق غير ديمقراطي كفاية ولايسمح بالتأثير على القرار.
- ✓ اعتماده على مفوض محقق لا يتمتع بالاستقلالية اللازمة لقربه من الإدارة .

هذه الأزمة تم حلها نوعا ما باقتراح المشرع الفرنسي لقانون (bouchardeau) رقم 630/83 الصادر في 12 جويلية 1983 المتعلق بدمقرطة التحقيقات العمومية، وهو القانون الفرنسي الأول الذي عرّف التحقيق العمومي على أنه إجراء سابق لبعض القرارات أو العمليات الموجه لإعلام الجمهور واستقبال آرائه واقتراحاته المضادة من أجل السماح للسلطات المختصة بالحصول على العناصر اللازمة⁽¹⁾.

غير أن التحقيق العمومي بفرنسا وبسبب كثافة القوانين المنظمة له، قد أدى ذلك إلى تغيير كبير في نمذجه، ليتحول من وسيلة للدفاع عن الملكية الخاصة، إلى وسيلة للاعتراض والدفاع عن المصلحة العامة وخاصة لحماية البيئة⁽²⁾.

وبالتالي هذا الإجراء يساعد على معرفة مدى ملاءمة المشروع، أي أنه يساعد على تحديد الآثار التي يمكن أن يحدثها، ليس فقط على الملكية الخاصة، ولكن على البيئة كذلك، لأن الأمر لا يتعلق بمجرد استماع لاحتجاج طرف معين قبل فرض القرار عليه، ولكن يتعلق الأمر بإشراك عدة فاعلين إدارة ومواطنين في إعدادده، أي وضع القرار تحت نظر كل من يعينهم، لفهم الموضوع أكثر نتطرق لمجال تطبيق هذا الإجراء .

ثانياً : مجال تطبيق التحقيقات العمومية

إن تحديد مجال تطبيق التحقيقات العمومية يختلف في كل من فرنسا والجزائر وللوقوف على هذا الاختلاف نتناول مجال تطبيقه في فرنسا، ثم في الجزائر .

في فرنسا

قبل أن يصدر قانون 12 جويلية 1983 الفرنسي والمتعلق بدمقرطة التحقيقات العمومية، لم يوضع أي معيار عام يساعد على تحديد القرارات التي يجب أن تكون

(1) — cf. Art. L.123 . 1 et Suivant des code de L'environnement .

(2) — **DUMONT (GILLES)** : La Citoyenneté Administrative , Thèse de Doctorat en Droit Public Soutenue en 2002, a L' Université Panthéon, Assas, P 302.

كموضوع لتحقيق عمومي، وعليه فمجال تطبيق التحقيقات العمومية كان بعيدا عن تغطية كل العمليات التي يمكن أن تؤثر على البيئة، هذا ما أدى إلى انفلات بعض المشاريع من هذا الإجراء، رغم تأثيرها السيئ على البيئة ورغم وجود لدراسة التأثير⁽¹⁾.

بعد صدر قانون 12 جويلية 1983، تم تحديد معيار للتحقيق العمومي باعتباره إجراء لحماية الإطار الحياتي والذي يقوم على عنصرين : خصائص المشروع وتأثيره.

وبوضع معايير جديدة، قام المشرع الفرنسي بإطلاق الحرية للسلطة التنظيمية لتحديد أصناف العمليات المعنية بالإجراء، ووضع كذلك الحدود والمعايير التقنية لتحديثه⁽²⁾. ومع ذلك فالمشرع لم يقيم بتوحيد النظام المتعلق بإجراء التحقيق، ليطبق على كل القرارات الهامة، لكن المهم في كل هذا ورغم اختلاف إجراءات مختلف أنواع التحقيقات العمومية، إلا أن معظمها يطمح لضمان تواجد مشاركة الجمهور في اتخاذ القرار الإداري.

عندما يفرض إجراء التحقيق العمومي من خلال نص قانوني، لا يمكن استبعاده لأنه إجراء إلزامي لا يمكن تجاهله⁽³⁾، وعند عدم احترام هذا الالتزام يتعرض القرار إلى احتمال الإلغاء المؤقت، وهذا ما نصت عليه المادة 6 من قانون 630/83، المعدل بالقانون 101/95 المؤرخ في 02 فيفري 1995⁽⁴⁾.

إن مجال تطبيق التحقيق العمومي في فرنسا واسع جدا على اعتبار أن هناك الآلاف من التحقيقات العمومية تجري سنويا في قطاعات مختلفة، إلا أن هناك إنتقادات كثيرة وجهت له بسبب تعدد الإجراءات المتعلقة به، رغم بعض محاولات توحيد، وكذلك بسبب عدم التنسيق عند وضع التشريعات، ولهذا يمكن لنفس العملية أن تكون موضوع عدة تحقيقات عمومية، وهو ما يؤخر الإجراء ولا يعطي للمخاطبين بالقرار أي ضمانات إضافية⁽⁵⁾.

(1) — DELAUNAY (BENEDICTE) : L'amélioration des Rapports,... op. cit, P 55.

(2) — Ibid, P 57.

(3) — DUMONT (GILLES) : La Citoyenneté Administrative, ... op. cit , P 303.

(4) — Loi N° 95/101 du 02/02/1995, Relative au Renforcement de la Protection de L'environnement.

(5) — DELAUNAY (BENEDICTE) : L'amélioration des Rapports... , op. cit, P 57.

لقد جاء القانون رقم 788/2010 المؤرخ في 12 جويلية 2010⁽¹⁾، بتعديل مهم لإجراء التحقيق العمومي ضمن مجموعة قواعد تتعلق بالإعلام والمشاركة. ثم صدر بعد ذلك مرسومه التنفيذي رقم 2018/2011 المؤرخ في 29 ديسمبر 2011 .

لقد وضع قانون 12 جويلية 2010 تعديلات تتعلق، بضرورة تكييف القانون الفرنسي مع محتوى القانون الدولي والأوروبي، سيما مع اتفاقية (Aarhus) الصادرة في 25 جوان 1998 المتعلقة بالولوج للمعلومات ومشاركة الجمهور في الآلية التقريرية لاسيما في مجال البيئة، التي صادقت عليها فرنسا فيما بعد.

من جهة أخرى نصت المادة 60 من قانون التبسيط الفرنسي (loi de simplification du droit) المؤرخ في 09 ديسمبر 2004 الذي أوصى بضرورة القيام بتجميع مختلف إجراءات التحقيق العمومي من أجل تبسيطه، وهو ما قام به قانون رقم 788/2010 حيث قام بتجميع وتوحيد التحقيقات العمومية ضمن صنفين فقط.

التحقيق الأول يتعلق بقانون البيئة الذي جعل إجراء التحقيق العمومي أحد أهم طرق تنفيذ مبدأ المشاركة ، طبقا للمادة 7 من ميثاق البيئة، وقانونه لا بد أن يكون نصا تشريعا بصفة إلزامية⁽²⁾.

في الجزائر

إن الوضع في الجزائر مختلف، حيث نجد أن هناك قانونين فقط تطرقا لهذا الإجراء هما : قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90⁽³⁾، وقانون البيئة رقم 10/03.

■ إجراء التحقيق في قانون التهيئة والتعمير

يجرى التحقيق عندما يطرح رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، طبقا للمادة 26 من قانون 29/90،

(1) — C'est La Loi D'engagement National Pour L'environnement ou La Loi Dite Grenelle II. Loi N° 2010/788 du 12/07/2010 Parue au journal officiel N° 160, du 13/07/2010.

(2) — JEGOUZOU (YVES) : La Réforme des Enquêtes Publiques et la mise en Oeuvre du Principe de Participation, AJDA , N° 32 , 2010 , P 1812 .

(3) — القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بقانون التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 52 الصادرة في 1990/12/02، المعدل بالقانون رقم 05/04 الصادر في 2004/08/14، الجريدة الرسمية، عدد 51، الصادرة في 2004/08/15.

المعدل وكذلك عندما يطرح مشروع مخطط شغل الأراضي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال مدة 60 يوما طبقا للمادة 36 من نفس القانون، على هذا الأساس يتم إجراء التحقيق العمومي في ميادين محددة، غير أن هذا الإجراء يتم بنفس الطريقة سواء بالنسبة لمشروع المخطط التوجيهي أو بالنسبة لمخطط شغل الأراضي(1).

في فرنسا هناك نفس الإجراءات الموجودة في الجزائر حيث لا ينفذ المخطط المحلي للتعمير إلا بعد ظهور التحقيق العمومي والمصادقة عليه من المجلس البلدي، وبالتالي يصبح التحقيق العمومي عنصرا أساسيا لاعتماد المخطط المحلي للتعمير.

يسمح قانون التهيئة والتعمير الجزائري، بإجراء التحقيق العمومي، إلا أنه يأتي بعد عملية تشاورية بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإعداد المخطط التوجيهي أو مخطط شغل الأراضي، تجمع بعد ذلك الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح والإدارات العمومية والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض(2).

لقد أصر المشرع على تكريس مبدأ المشاركة، المشاورة والتنسيق وهذا من أجل تطوير وتحسين الآليات المتعلقة بالتهيئة والتعمير، لهذا ألح على إشراك واسع لكل الأطراف الفاعلة الاقتصادية والاجتماعية، من خلال فرض استشارة إلزامية لأغلبية الهيئات والسلطات الإدارية المؤثرة والتي لها علاقة بمخططات التهيئة والتعمير(3).

بعد الانتهاء من مرحلة الاستشارة الوجودية لمختلف الهيئات، تمهل الهيئات مدة 60 يوما لإيداع ملاحظاتها وآرائها حول مشروع هذا المخطط بطريقة صريحة

(1) — أنظر المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، الجريدة الرسمية، عدد 26، المؤرخة في 1991/07/01، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 2005/09/10، والمتعلق بإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، الجريدة الرسمية عدد 62، المؤرخة في 2005/09/11، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/05/28 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 2005/09/10 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

(2) — أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المعدل بالمرسوم رقم 317/05 وكذلك المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 318/05.

(3) — أنظر المادة 8 من كلا المرسومين التنفيذيين السابقين.

ومكتوبة، وإذا لم تجب خلال هذه المهلة، عُدد رأيها موافقا، بعد ذلك يخضع كل من مشروع المخطط التوجيهي، ومخطط شغل الأراضي المصادق عليهما للتحقيق العمومي في مدة 45 يوما بالنسبة للمخطط الأول، وتمنح 60 يوما بالنسبة للمخطط الثاني(1).

ما يلاحظ على إجراء التحقيق العمومي في قانون التهيئة والتعمير هو أن المشرع منح آجالا مختلفة بالنسبة لكل مخطط على حسب أهمية المخطط ، ثم أنه وعند تعديل المرسومان التنفيذيان الأخيرين، نجد أن المشرع لم يضيف أية تفاصيل أو تعديلات جديدة تتعلق بهذا الإجراء، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على عدم اهتمام السلطات المعنية بهذا الإجراء الذي يفترض أن يلعب دورا أساسيا في تكريس مشاركة المواطن لإتخاذ قرارات مصيرية .

■ إجراء التحقيق العمومي في قانون البيئة الجزائري

لقد نص قانون البيئة رقم 10/03(2) على إجراء التحقيق ضمن المادة 21، حيث يعتبر من الإجراءات التي يمكن أن تنجز بالإضافة إلى دراسة التأثير أو موجز التأثير، وهي العمليات التي تجرى قبل تسليم الرخصة المنصوص عليها في المادة 19 من نفس القانون التي تمنح من جهات مختلفة حسب كل حالة.

وبالتالي إجراء التحقيق هذا له علاقة بدراسات التأثير المحددة في الفصل الرابع من قانون البيئة رقم 10/03، وهذا طبقا للمادة 15 منه، التي تخضع لها مشاريع التنمية والهيكل والمنشآت الثابتة، والمصانع والأعمال الفنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة، التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة، لاسيما على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الإيكولوجية، وكذلك على إطار ونوعية المعيشة.

ومن أجل تنفيذ هذه المعطيات على أرض الواقع صدر المرسوم التنفيذي الذي رقم 198/06 المؤرخ في 13 ماي 2006، المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة(3)، وقد جاء هذا المرسوم تطبيقا لأحكام المواد 19، 23 و 24 من

(1) — أنظر المادة 10 من كلا المرسومين التنفيذيين السابقين.

(2) — القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، عدد 43 لسنة 2003.

(3) — الجريدة الرسمية ، عدد 37، الصادرة في 04/06/2006 .

قانون 10/03، وعلى هذا الأساس حدد هذا المرسوم المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، والتي بواسطة هذا التصنيف تستطيع الحصول على الترخيص الضروري لممارسة نشاطها طبقا للقوانين والتنظيمات .

وبالتالي كل من يريد إنجاز مشروع معين، يجب أن يودع ملف دراسة أو موجز التأثير على البيئة من طرف صاحب المشروع لدى الوالي المختص إقليميا⁽¹⁾، ليعلن بعد ذلك الوالي بموجب قرار فتح تحقيق عمومي بعد الفحص الأول وقبول دراسة أو موجز التأثير، وهذا من أجل دعوة الغير أو كل شخص طبيعي أو معنوي لإبداء آرائهم في المشروع المزمع إنجازه، وفي الآثار المتوقعة على البيئة⁽²⁾.

ثالثا : طرق تنظيم وسير التحقيقات العمومية

على خلاف إجراء التحقيق العمومي المنظم من القانون الفرنسي الذي تم تعديله مرات عديدة، وهذا من أجل إعطاء ضمانات أكبر للمخاطبين بالقرار، نجد أن المشرع الجزائري لم يعدل هذا الإجراء، حتى بعد تعديل المرسومين التنفيذيين لكل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذلك مخطط شغل الأراضي، أما بالنسبة للتحقيق العمومي الخاص بقانون البيئة فقد ظهرت ملامحه ضمن المرسومين التنفيذيين رقم 198/06 و 145/07 السابقين، وكلا النوعين يعاب عليهما عدم تحديد بدقة التفاصيل المتعلقة بكيفية إجرائهما باستثناء أن المادة 10 من المخططين قد نصت على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية يصدر أو يصدرن قرارا يتضمن ما يلي :

1. تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن فيها إجراء التحقيق .
2. تعيين المفوض أو المفوضين المحققين .
3. بيان تاريخ انطلاق التحقيق وتاريخ انتهائها .
4. تحديد كيفية إجراء التحقيق .

(1) — أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 2007/05/19. المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير، الجريدة الرسمية، عدد 34، الصادرة في 2007/05/22 .

(2) — أنظر المادة 09 من نفس المرسوم.

باستثناء هذه المعلومات القانون المنظم للتحقيق العمومي لم يكن واضحا ودقيقا على عكس القوانين الفرنسية التي كانت تحدد تفاصيل إجراء التحقيق وهي :

إعداد ملف التحقيق ومحتوياته

يجب أن يكون ملف التحقيق كاملا ومستوفيا لكل الوثائق الضرورية، كما يجب أن تتوفر ضمن الملف نوع من المصادقية، أي يمثل حقيقة العملية المراد تحقيقها، وإلا تعرض القرار للإلغاء من القاضي⁽¹⁾.

فيما يتعلق بمحتوى الملف، ان القواعد المنظمة لإجراء التحقيق لم تفرض وثائق معينة، ولهذا يبقى في يد الهيئة الإدارية المكلفة بإعداد التحقيق مسؤولية تحديد هذه الوثائق، وعلى العموم يحتوي ملف التحقيق على الوثائق التالية :

- ✓ دراسة تأثير أو موجز تأثير .
- ✓ مخطط الموقع العام للأشغال .
- ✓ تقدير الثمن إذا كان صاحب المشروع شخص عام .
- ✓ النص على النصوص التي تنظم التحقيق.

في القانون الفرنسي يحق للقاضي أن يتأكد من أن الملف يحتوي على مجموع العناصر التي يجب أن تخضع للتحقيق⁽²⁾، وعليه يمكن أن يكون التحقيق غير شرعي إذا كان الملف يحتوي على أخطاء، وفي هذا الصدد قام القاضي برفض تحقيق لأن الملف كان غير واضحا⁽³⁾.

سير التحقيق العمومي

يعرف سير التحقيق déroulement de l'enquête عدة مراحل، كل مرحلة تكون منفصلة عن الأخرى، ومع ذلك يجب أن يجرى التحقيق ضمن احترام أسرار الدفاع الوطني والسر الصناعي.

(1) — PIPARD (DOMINIQUE) et MAILLARD (ALAIN) : Urbanisme, Aménagement, Pratique de la Concertation, Acteurs , Principes Juridiques , Models, le Moniteur , 2003, P 257.

(2) — CE . 30/05/1994 , Comité Ecologique Perpignanaise , RDimm, 1994 - 647 .

(3) — COULEUX (SOLER) : Droit de L'urbanisme , Hyper Cours , Dalloz , 4^{eme} Edition , 2008 , P 119 .

والملاحظ في هذا الإطار هو عدم تحديث وسائل إجراء التحقيق، حيث لحد الآن تستعمل السجلات رغم وجود وسائل الإعلام الآلي والانترنت، وهذا الوضع السائد في الجزائر، حيث ما زال ينص القانون على استعمال الوسائل التقليدية، أين يتم الإعلام عن إجراء التحقيق العمومي في الجرائد، حتى يتمكن المواطنون من الإطلاع عليه، ثم تسجل ملاحظات المواطنين في سجل عادي مرقم وموقع من رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذن هي مراحل يمر بها التحقيق، تتمثل فيما يلي :

• فتح التحقيق

في الجزائر منح قانون التهيئة والتعمير قرار فتح التحقيق العمومي لرئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية⁽¹⁾. أما التحقيق العمومي المتعلق بقانون البيئة ، فالوالي هو الذي يعلن بموجب قرار عن فتح التحقيق العمومي بعد الفحص الأولي وقبول الدراسة أو موجز التأثير، وهذا العمل يعتبر كدعوة للغير أو لكل شخص طبيعي أو معنوي، حتى يتمكنوا من إبداء آرائهم في المشروع المزمع إنجازه وفي الآثار المتوقعة على البيئة⁽²⁾.

أما في فرنسا فالوالي هو المسؤول عن فتح التحقيق بقرار ولائي يصدر عنه. لكن بالنسبة لبعض التحقيقات، فالافتتاح يكون لرئيس البلدية أو رئيس المؤسسة المشتركة بين البلديات.

إن القرار المتعلق بفتح التحقيق هو إجراء تحضيرية، وبالتالي لا يمكن أن يكون موضوع طعن لتعسف السلطة⁽³⁾.

يجب أن يتضمن قرار فتح التحقيق العمومي المعلومات التالية :

- ✓ اسم ونوع المحقق المفوض .
- ✓ مكان ومحل إجراء التحقيق .
- ✓ أماكن استشارة الملف من الجمهور .
- ✓ مكان وأيام وساعات الاستقبال المحقق المفوض للمواطنين.

(1) — أنظر المادة 10 المذكورة في كلا المرسومين التنفيذي السابقين .

(2) — أنظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 .

(3) — PIPARD (DOMINIQUE) et MAILLARD (ALAIN) : op. cit , P 263.

• مدة التحقيق

يجب إعطاء الجمهور الوقت الكافي ليتم إعلامه ولكي يحضر نفسه للمشاركة في الآلية التقريرية مشاركة فعالة⁽¹⁾، وفي هذا الصدد عادة ما يترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية من خلال تحديد مدة أدنى ومدة أقصى يجب أن لا تتجاوزها على سبيل المثال نجد أن التحقيق العمومي المتعلق بقانون البيئة نصت على عدم تجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ التعليق⁽²⁾، وقد حدد المشرع الجزائري مدة التحقيق المتعلق بالمخطط التوجيهي بـ 45 يوما، أما التحقيق العمومي المتعلق بمخطط شغل الأراضي فحددت مدته بـ 60 يوما.

• نشر قرار فتح التحقيق

إن القرار المتعلق بفتح التحقيق، يجب أن يكون موضوع إعلان، لأن السلطة المسؤولة عن التحقيق تلزم بنشره.

ينشر القرار الذي يعرض المخطط التوجيهي أو مخطط شغل الأراضي على التحقيق العمومي بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة التحقيق العمومي وتبلغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا⁽³⁾.

أما قرار التحقيق العمومي المتعلق بقانون البيئة فيجب أن يعلم به الجمهور عن طريق تعليقه في مقر الولاية والبلديات المعنية، وفي أماكن موقع المشروع، وكذلك عن طريق النشر في جريدتين وطنيتين مع ضرورة توضيح موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل ومدة التحقيق .

يحق للقاضي رقابة مدى شرعية احترام هذه المواعيد، لاسيما إذا كان هناك شيء ذو طبيعة معرقة عند تقديم المعنيين لملاحظاتهم⁽⁴⁾.

(1) — LARSEN (CHRISTINE) : Les Modalités et la Déroulement des procédures D'enquete Publique en Matière D'urbanismes, in la Participation du Public au Processus de Décision en Matière d'environnement et d'urbanisme , S/D de Benoit Jadot , Actes de Colloque, Le 27/05/2004, Par Le Centre d'étude du Droit de L'environnement (CEDRE) des Facultés Universitaires Saint Louis, Bruylant, Bruxelles, 2005, P 175.

(2) — أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 2007/05/19 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

(3) — أنظر المادة 11 من كلا المرسومين على التوالي : رقم 177/91 وكذلك رقم 178/91 المعدلين.

(4) — PIPARD (DOMINIQUE) et MAILLARD (ALAIN) : op. cit , P 266.

يملك المفوض المحقق سلطات هامة لاستقبال ملاحظات الجمهور المكتوبة والشفوية.

■ - الملاحظات المكتوبة

يسجل الجمهور كل الملاحظات والاعتراضات المتعلقة بموضوع التحقيق في سجل خاص ومرقم وموقع من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، أو ترسل كتابيا إلى المفوض المحقق إلى مقر إجراء التحقيق، والمفوض هنا ملزم بتسجيلها وترقيمها على السجل المخصص للتحقيق⁽¹⁾.

إن المفوض المحقق هو من يقوم بفتح الرسائل التي تصل عن طريق البريد، ولا يجوز أن يضيف أوراقا جديدة وغير مرقمة، لأن هذا العمل قد يؤثر على شرعية التحقيق.

■ - الملاحظات الشفوية

طبقا للمادة 11 من كلا المرسومين السابقين، رقم 177/91 و 178/91 يمكن للجمهور أن يقدم ملاحظاته واعتراضاته أمام المفوض المحقق، ولتسهيل هذه العملية، يجب على المفوض أن يوضح بدقة ضمن القرار الأيام والساعات التي يمكن له فيها استقبال المواطنين .

إن الملاحظات التي يدلي بها الجمهور لاتفيد نهائيا المفوض المحقق عند تحريره لاستنتاجاته أو التعبير عن رأيه الشخصي .

في نفس الإطار قام المشرع الفرنسي بوضع تعديلات على إجراء التحقيق من بينها أنه سمح باللجوء لتقنيات الإعلام والاتصال الإلكتروني⁽²⁾، ولهذا فالمعلومة يمكن أن تؤمن بكل الطرق المتوافرة، لاسيما بواسطة الطريق الإلكتروني⁽³⁾، وعليه يمكن لكل سلطة أن تحدد ضمن قرار افتتاح التحقيق عنوان لموقع الكتروني ، أين توضع فيه كل المعلومات المتعلقة بالتحقيق، وعلى هذا الأساس يمكن للجمهور الإدلاء بملاحظاتهم في هذا الموقع.

(1) — المادة 12 من المرسومين التنفيذي رقم 177/91 و 178/91 السابقين والمعدلين .

(2) — أنظر المرسوم رقم 2018/2011 المتعلق بتعديل التحقيق العمومي .

(3) — HELIN (JEAN CLAUDE) : Une Utile Rénovation de L'enquête Publique environnementale, AJDA , N° 5/2012, 13/02/2012, P 256.

رابعاً : النظام الأساسي للمفوض المحقق

يلعب المفوض المحقق أو المحافظ المحقق دوراً مميزاً لضمان السير الحسن للتحقيق العمومي، سيما إذا كان يتصف بالتراهة والحياد، ويحق له في هذا الإطار أن يمارس عليه القاضي الإداري رقابة على مدى حياده وهذا من أجل تكريس استقلاليته.

تعتبر الاستقلالية، وكذلك الحيادية من المتطلبات الرئيسية للمفوض المحقق، وتتحقق بغياب روابط مباشرة مع الأطراف المعنية بالمشروع الخاضع للتحقيق، أما إذا كان للمفوض المحقق مصلحة معينة في تحقيق المشروع، أو له علاقة مع صاحب المشروع فيمكن الجزم بعدم كفاءة المفوض لممارسة وظائفه الموكلة إليه⁽¹⁾.

كما أن من أبرز النقاط التي تؤدي إلى عدم حياد المفوض هي مسألة تعيينه. في الجزائر مثلاً وطبقاً للمادة 9 من المرسومين⁽²⁾ فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يختار المفوض المحقق الذي سيتولى تنظيم التحقيق، لكن في إطار قانون البيئة 10/03 فقد حددت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 بأن الوالي هو الذي يعين المحافظ المحقق، الذي يكلف بالسهر على احترام التعليمات المحددة في أحكام المادة 10 من نفس المرسوم، خاصة في مجال تعليق ونشر القرار المتضمن فتح التحقيق.

إن طريقة اختيار المفوض المحقق في الجزائر لا يمكن أن تضمن استقلاليته على عكس القانون الفرنسي الذي يرجع تعيين المفوض المحقق لرئيس المحكمة الإدارية، كما يمكن للقاضي أن يختار المفوض حتى من خارج الولاية التابعة للمحكمة الإدارية، وهذه الطريقة استطاعت أن تضمن بدون شك استقلالية المفوض.

يمكن للمفوض المحقق أن يقوم بصلاحيات كثيرة في إطار إجراء التحقيق، كتلقي الوثائق، معاينة الأماكن، الاستماع للأشخاص، استدعاء صاحب المشروع أو ممثليه.

لقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن المفوض يمارس وظيفة حقيقية للمواطنين، كما يعتبر العنصر الأساسي لآلية التحقيق العمومي، وجاء ذلك بسبب سلطاته المتميزة التي يتمتع بها والتي تؤهله للعب دور الوسيط⁽³⁾.

(1) — HOUSTIOU (RENE) : le commissaire enquêteur en droit Français,... op. cit, P 255.

(2) — أنظر المرسومين على التوالي رقم 177/91 وكذلك رقم 178/91 المعدلين والمتممين، اللذين يحددان إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، وكذلك إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

(3) — DUMONT (GILLES) : La Citoyenneté Administrative, ... op. cit , P 301.

إن المشرع الجزائري قد كلف المفوض المحقق بإجراء التحقيق من دون أن يقدم له ضمانات للقيام بدوره بكل فعالية على عكس المشرع الفرنسي، الذي أولى عناية بالغة له ووضع له نظاما أساسيا خاصا به يمكنه من القيام بواجبه في أحسن الظروف وتحدد أساسا في :

- ✓ تعيين نائبا للمفوض المحقق يقوم بدوره بدلا عنه عند غيابه .
 - ✓ حرص المشرع الفرنسي على عدم ممارسة المفوض لوظيفة أخرى تتعارض مع وظيفته أو أن تكون له عائقا تمنعه من ممارسة وظيفته بكل شفافية وحيادية .
 - ✓ إلزام المفوض على توقيع تصريح شرفي يشهد من خلاله عن عدم وجود أية مصلحة شخصية في المشروع، المخطط أو البرنامج الخاضع للتحقيق، وفي حالة عدم تطبيق هذا الإلتزام يتعرض المفوض للفصل من القائمة(1).
- إنها ضمانات هامة لا بد للمشرع الجزائري أن يأخذ بها لأنها تزيد من مصداقية إجراء التحقيق وفعاليته .

خامسا : إغلاق ملف التحقيق وإعداد التقرير

يتم غلق ملف التحقيق مباشرة بعد انتهاء المهلة القانونية للتحقيق، وعلى هذا الأساس لا يمكن للجمهور وصاحب المشروع بعد إغلاق التحقيق أن يدلوا بأي آراء، بعد ذلك يمنح للمفوض المحقق مدة محددة قانونا لكتابة التقرير، غير أن القانون لم يحدد أية عقوبة للمفوض عند الإخلال بالمدة المحددة قانونا.

إن التقرير الذي ينجزه المفوض المحقق له أهمية كبيرة، ولهذا يجب أن تكون ملاحظاته مسببة وتعبر عن رأيه الشخصي، مع ضرورة تحديد مدى ملاءمتها مع التحقيق كما يجب أن يبدي تحفظاته.

يلعب المفوض المحقق دورا هاما باعتباره الضامن لكل ما حدث ضمن التحقيق(2) عند كتابة التقرير من المفوض، فإنه يعبر فيه عن رأي ذاتي، الذي قد يقنع السلطات أو لا.

(1) — HELIN (JEAN CLAUDE) : Une Utile Rénovation ... op. cit , P 257.

(2) — DUMONT (GILLES) : La Citoyenneté Administrative ... op. cit , P 305.

في النهاية يرجع للإدارة قرار الأخذ به من عدمه، إن الأخذ برأي المفوض قد يؤدي إلى تعديل المشروع عند الاقتضاء.

إن هدف الإدارة من إجراء التحقيق العمومي هو إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين، وهذا من أجل إعطاء القرار الإداري الشرعية التي تعتبر في كثير من الأحيان غائبة.

فعلى سبيل المثال في الجزائر وعند وضع سجل من أجل إبداء المواطنين لآرائهم، ما يلاحظ في هذا الصدد وأن تدخل الجمعيات على هذا المستوى منعدما تقريبا، ونفس الشيء بالنسبة لآراء المواطنين، فنادرا ما يقوم مواطن بتقديم اعتراضاته حول مشروع معين وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على عدم وعي المواطن بما يجري حوله، وحتى في حالة وجود إعتراض فعادة ما يكون بسبب جهل المواطن للتفاصيل والحقائق التي يبني عليها المشروع . مما يؤدي إلى بقاء السجلات المعدة لتدوين اعتراضات المواطنين فارغة من أية ملاحظات، وعلى هذا الأساس يقوم المفوض المحقق بوضع ملاحظاته واستنتاجاته .

وفقا لما ورد عن مديرية البيئة المختصة بإقليم ولاية قسنطينة، قليلة إن لم نقل نادرة الاعتراضات التي ترفع إليهم، وربما الاعتراض الوحيد الذي وصلهم كان من منظمة قدماء المجاهدين، جاء في إطار ملف من أجل تحويل منطقة إلى مفرغة عمومية، وبعد إجراء التحقيق العمومي، قدمت المنظمة اعتراضا من أجل منع تحويل هذه الجهة إلى مفرغة عمومية لأن المكان شهد معارك أثناء الثورة الجزائرية، وبالتالي أسست المنظمة اعتراضها على كون المكان موقعا تاريخيا، ويعتبر من شواهد الثورة الجزائرية بولاية قسنطينة، وطبعا تم أخذ هذا الاعتراض بعين الاعتبار.

وبالتالي فإن محاولة تقييم دور التحقيق العمومي كآلية للمشاركة في الجزائر يؤدي إلى القول بأنه ليس فعالا، ويرجع ذلك لعدم وعي المواطن وحتى الجمعيات، ومع ذلك ليس الوضع دائما سلبيا، ففي بعض الأحيان يأبي المواطن من خلال المجتمع المدني أن تفرض عليه القرارات، وهو ما حدث فعلا سنة 2015 عندما أعلنت الحكومة الجزائرية عن نيتها في بدء استغلال الغاز الصخري، ولأن الحكومة لم تقم باستشارة السكان المحليين فقد واجهت رفضهم. بمجرد عرض الفكرة، ويرجع ذلك لعدم قيام الهيئات المختصة بدروها من خلال استشارتهم، وتبيان لهم منافع ومساوئ استغلال الغاز

الصخري ومدى تأثيره على البيئة و حياة المواطن بتلك المنطقة، ولو أن الدولة الجزائرية قامت باستشارة سكان المنطقة عن تلك العملية لما عرفت المنطقة تلك الإحتجاجات والمظاهرات، وهذا إن دل على شئ فإنما يدل على أن المواطن أصبح واعيا عما يدور من حوله ، وبالتالي يجب استشارته في كل الأمور التي تتعلق بحياته وبيئته.

الفقرة الثانية

المناقشة العمومية كأحد آليات المشاركة

ظهر إجراء المناقشة العمومية إلى الوجود نتيجة عدم كفاية إجراء التحقيق العمومي باعتبار أن هذا الأخير يلام عليه، وأنه نادرا ما يقدم رأي غير موافق للمشروع، مهما كانت المشاركة كبيرة.

كما أنه وفي بعض الأحيان يجري التحقيق العمومي بدون جمهور، حسب تعبير أحد المحققين⁽¹⁾. ولتجاوز هذا النقص تم اقتراح تجارب جديدة مستوحاة من تشريعات خارجية، وهذا بوضع آلية لاتخاذ القرارات في مجال مشاريع التهيئة الكبيرة والبنى التحتية.

إن إجراء المناقشة العمومية من الإجراءات الخاصة بالقانون الفرنسي، باعتبار أن المشرع الجزائري لم يعرفه نهائيا ولم يتطرق إلى هذا المصطلح في أي قانون، وهذا راجع لاعتماد المشرع الفرنسي في تكريس هذه الآلية بصفة أساسية على سلطة إدارية مستقلة تتكفل بتنظيم هذا الإجراء، حيث نجد أن القانون الفرنسي أنشأ هذه السلطة وسماها باللجنة الوطنية للمناقشة العمومية، ووضع لها قوانين ما فتى يطورها لضمان فعاليتها .

تستعمل طريقة المناقشة لتمكين الجمهور من المشاركة في إعداد مشاريع التهيئة والتجهيز التي لها تأثير على البيئة أو على تهيئة الإقليم⁽²⁾.

(1) — **BLATRIX (CECILE)** : Genèse et Consolidation D'une Institution, Le Débat Public en France, in Le Débat Public : une Expérience Française de la Démocratie Participative , S/D de Martine Revel et Autres , La Découverte , 2007 , P 44.

(2) — **POMADE (ADELIE)** : La Societé Civile et le Droit de L'environnement , Contribution a la Refléxion sur les Théories des Sources du Droit et de la Validité . L.G.D.J , 2010, P 363.

تسهر الهيئة على تنظيم إجراء المناقشة العمومية كلما توفرت الشروط اللازمة، وبالتالي هي تلعب دور الضامن لإجراء المناقشة العمومية في أحسن الظروف⁽¹⁾، كان قانون 1995 يحد من المناقشة فقط على مشاريع الأشخاص العامة، أما قانون 2002 فأصبح يسمح بإجرائها كذلك على مشاريع الأشخاص الخاصة.

تمارس اللجنة الوطنية للمناقشة العمومية مهام كثيرة من بينها :

- ✓ تحرص على احترام مشاركة الجمهور في آلية إعداد المشاريع الخاضعة لها وهي المشاركة التي تأخذ شكل مناقشة عمومية.
- ✓ تحرص على احترام الشروط الجيدة لإعلام الجمهور خلال مرحلة إنجاز المشاريع وإلى غاية إنجاز المشاريع واستقبال التجهيزات .
- ✓ تساعد وتقدم النصائح للسلطات المختصة ولصاحب المشروع العام، وكذلك الخاص، إذا طلبها هؤلاء.
- ✓ الإدلاء بآراء وتوصيات وإعداد تقرير سنوي حول نشاطها يسلم إلى الحكومة والبرلمان.
- ✓ تجري المناقشة العمومية بعد إخطار اللجنة الوطنية للمناقشة العمومية الذي قد يكون إلزاميا في بعض المشاريع، واختياريا في مشاريع أقل أهمية.
- ✓ عملية الإخطار يمكن أن تكون من عدة أطراف من بينها صاحب المشروع، أو الشخص العام المسؤول عن المشروع، عشر برلمانيين ، جمعية معتمدة لحماية البيئة تمارس نشاطها على كامل الإقليم .

يمكن للوزارة المكلفة بالبيئة والمشاركة مع الوزارة المعنية أن تخطر اللجنة من أجل تنظيم مناقشة عمومية حول الخيارات العامة في مجال البيئة والتهيئة.

إن الإدارة تريد من خلال إجراء هذه المشاورة تقليص إلى حد كبير المنازعات المحتملة، وهو الأمر الذي يسمح بتخفيف المسؤولية التي تنتج عن القرار، والتي يظهر أنها تنتج عن آلية متعددة بدل أن تكون نتاج إرادة منفردة⁽²⁾.

(1) — إن القانون الفرنسي رقم 101/95 المؤرخ في 1995/02/02، ومرسومه التنفيذي رقم 388/96 المؤرخ في 1996/05/10 هو الذي أنشأ هيئة مكلفة بضمان سير المناقشة العمومية وتراقب مدى فعالية تنظيم المشاورة حول المشروعات العمومية المعنية، ثم صدر قانون 276/2002 المؤرخ في 2002/10/22 هو الذي حول هذه الهيئة إلى سلطة إدارية مستقلة وهو الأمر الذي أدى إلى تقوية سلطاتها واستقلاليتها .

(2) — DUMONT (GILLES) : La Citoyenneté Administrative, ... op. cit , P 357.

ولكن المهم أن المناقشة العمومية قد وجدت جمهوراً، حتى ولو كانت أهمية هذا الأخير تختلف من مشروع لآخر، الذي قد يحكم عليه أنه غير كافي أو غير تمثيلي، ولحد هذا الوقت لم تشهد المناقشات العمومية التي أجريت نقص كامل أو جزئي في الجمهور(1).

وفي النهاية يجب التفرقة بين المقررين والمواطنين المشاركين في الاستشارة، حتى لا يكون هناك إعتقاد بأن المشاركة في المناقشة العمومية يعني المشاركة في القرار(2)، وهو ما يؤدي إلى القول بأن المناقشة العمومية ليس لها تأثير حقيقي في الآلية التقريرية .

قد يواجه هذا الإجراء عراقيل تتعلق بالتكيف مع ثقافة جديدة بين الإدارة والجمهور، سيما إذا كان البلد غير متعود على الاستشارة الفعالة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى حدوث مناقشات تظهر الانفعالات والأحاسيس أكثر من الاقتراحات الفعالة(3).

رغم هذه الحدود والنقائص لا يمكن أن نتجاهل وأن المناقشة العمومية كأحد آليات الديمقراطية التشاركية قد تمت تجربتها وتقويتها، كما أن أغلب المناقشات التي أجريت في فرنسا، قد بينت مدى صلابة وفعالية هذا الإجراء، ونأمل أن يجذو المشرع الجزائري جذو المشرع الفرنسي، ليضيف هذا الإجراء إلى الآليات التشاركية.

الفقرة الثالثة

الاستفتاء المحلي

LE REFERENDUM LOCAL

يعتبر الاستفتاء المحلي تقنية أساسية لتكريس الديمقراطية التشاركية، على المستوى المحلي من خلال السماح للمواطنين من المشاركة في الآلية التقريرية.

يعرف هذا الإجراء ممارسة متزايدة في فرنسا ما أدى إلى مأسسته، وهذا من خلال وضع قوانين تنظيمه، وأصبح كآلية لتكريس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.

(1) — BLATRIX (CECILE) : op. cit , P 55 .

(2) — DUMONT (GILLES) : La Citoyenneté Administrative, ... op. cit , P 363.

(3) — fr.wikipedia.org/wiki/Comission Nationale du Debat public.

أما التشريع الجزائري فلم ينص عليه كإجراء استشاري في أي قانون مهما كان مجاله، هناك فقط الاستفتاء الدستوري الذي عادة ما يجري حول القضايا ذات الأهمية الوطنية المتعلقة بسياسة الدولة .

غير أن الوضع في الجزائر قد تغير سيما بعد تكريس دستور 2016 لمبدأ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي ضمن المادة 17 منه، لكن لتحقيق ذلك واقعا لابد من وضع القوانين المناسبة، لدراسة هذه الآلية، وفهمها أكثر نقوم بدراسة النظام القانوني للاستفتاء المحلي في فرنسا (أولا)، ثم نتناول غياب الاستشارة المحلية، والاستفتاء التقريري في قوانين البلدية الجزائرية (ثانيا) .

أولا : النظام القانوني للإستفتاء المحلي في فرنسا

احتل الاستفتاء المحلي أو ما يعرف بالاستشارة المحلية في فرنسا مكانة خاصة للتعبير عن القواعد التشاركية، لأنه أصبح يعتبر كأداة تسمح بإعطاء الشرعية اللازمة للقرارات. يمكن اعتبار مؤسسة الاستفتاء المحلي بفرنسا كمحاولة لنشر القواعد التشاركية، لأن المشاركة قد اتجهت لتصبح كقاعدة اجتماعية، أي أصبحت كموضوع للسياسة المحلية تلمس إشراك المواطنين في المشاكل ذات الصلة بالواقع⁽¹⁾.

يمكن أن يكون مجرد استشارة إذا اكتفى المواطنون بإعطاء رأي، وفي هذه الحالة لا تكون السلطة الإدارية ملزمة باتباعها، كما أن هذا النوع لا يحمل أية قيمة تقريرية. يمكن أن يكون عن طريق إجراء استفتاء محلي بمبادرة من الجماعات المحلية، ويتميز هذا النوع بأنه تقريري، وبالتالي هناك نوعان :

• الاستشارات المحلية

إن القانون رقم 125/92 المؤرخ في 06 فيفري 1992 من القانون العام للجماعات الإقليمية CGCT هو الذي وضع الإجراء الاستشاري المحلي، أطلق عليه الاستفتاء البلدي، وفي هذا الإطار أن البلدية لا يمكنها أن تنظم بأي حال من الأحوال استفتاء حول

(1) — PREMAT (CHRISTOPHE) : La Pratique du Referendum Local en France et en Allemagne, le Moment Référendaire Dans La Temporalité Democratique , sans papiers , Avril 2009, P 03.

موضوع لا يدخل في مجال اختصاصها كمرور طريق سيار⁽¹⁾، لأن هذه النوعية من المشاريع تعتبر ذات بعد وطني ، أي يتم إقرارها من السلطة المركزية .

إن قانون 06 فيفري 1992 يعطي للمنتخبين امتيازات واستقلالية واسعة لتنظيم الاستشارة، ويمكن أن يقترح الاستفتاء البلدي من رئيس البلدية أو عن طريق طلب كتابي يقدم من ثلث أعضاء المجلس البلدي في البلديات التي يفوق عدد سكانها 3500 نسمة، أو من أغلبية الأعضاء في البلديات التي يقل عددها عن 3500 نسمة .

لقد تم تحديد هذه النسب، حتى يتم تضيق احتمالات إجراء الاستشارة لدى المجالس البلدية ذات الكثافة السكانية القليلة⁽²⁾.

لإجراء الاستشارة يقدم رئيس المجلس اقتراح إجراء الاستشارة إلى المجلس البلدي ثم تسجل في جدول الأعمال المقبل، وتجري مداولة حولها، ومع ذلك لا يجب أن تصبح الاستشارة وسيلة دائمة في يد السلطات المحلية تستعمل لإبعاد المسؤولية عن المنتخبين.

يتم استدعاء الناخبين بواسطة قرار بلدي أو بقرار من رئيس المؤسسة العمومية للتعاون بين البلديات، يجب أن يصوت الناخبون بنعم أو لا، أما النتائج فيجب أن تسجل في محاضر⁽³⁾. وعادة ما تخص الاستشارة ناخبي البلدية⁽⁴⁾، وكذلك ناخبي بلديات أعضاء المؤسسة العمومية للتعاون بين البلديات⁽⁵⁾.

فيما مضى كان الأجانب غير معينين بهذه الإستشارة، إلا أن القانون العضوي رقم 104/98 المؤرخ في 1998/05/23، قد اعترف للأوروبيين بحق التصويت في الانتخابات البلدية.

إن المداولة التي تقرر الاستشارة تبين أن هذه الاستشارة ليست إلا طلب رأي⁽⁶⁾ مهما كان رأي الأغلبية الذي يتم التوصل إليه، لأن المجلس البلدي ليس مرتبطاً قانونياً بهما، بل يبقى سيداً في قراره.

(1) — CE 16/12/1994, , Req N° 146832 Cne D'avrillé A propos d'une Autoroute Imposé par L'Etat , le Juge a Déclaré, illégal l'organisation Par la Commune D'un Référendum amenant les électeurs a se Prononcer implicitement , Mais Nécessairement , Sur L'opportunité d'un Projet d'autoroute ne Relevant Pas de sa Compétence.

(2) — DELAUNAY (BÉNÉDICTE) : L'Amélioration, des Rapports... , op. cit , P 91.

(3) — PIPARD (DOMINIQUE) et MAILLARD (ALAIN) : op. cit , P 203.

(4) — cf . CGCT . Art L.2142 - 1 .

(5) — cf . CGCT . Art L.5211 - 19 .

(6) — cf . CGCT, Art, L. 2142 - 2, Code Général des Collectivités Territoriales .

ومع ذلك فإن الشرعية السياسية للقرار تكون لها أهمية أكبر كلما كانت نسبة المشاركة مرتفعة(1).

هذا النوع من الاستشارة نادرا ما تكون لها خاصية تقريرية، لأن نتائجها لا تلزم بصفة قانونية السلطة المختصة، حتى لو خلق الواقع العملي بعض الصعوبات عند عدم الأخذ بالاستشارة(2).

يمكن اعتبار هذه الاستشارة كوسيلة للديمقراطية المحلية لأنها تسمح من الحد من الامتيازات التقريرية للمنتخبين، ورغم ذلك فهذه الوسيلة عادة ما تسخر لخدمة السلطات العمومية، لأنها لا تنظم إلا بعد ما يضمن منظموها بأنهم سيفوزون بها.

• الاستفتاء المحلي التقريري

ظهر الاستفتاء المحلي مباشرة بعد صدور القانون الدستوري الفرنسي رقم 276/2003 المؤرخ في 28/03/2003، الذي نص على الديمقراطية المحلية في المادة 72 الفقرة الأولى من الدستور، ثم جاء بعد ذلك القانون العضوي رقم 705/2003 المؤرخ في 01 أوت 2003 المتعلق بالاستفتاء المحلي، ومرسومه التنفيذي رقم 433/2005 المؤرخ في 04 ماي 2005.

يمكن لكل الجماعات المحلية أن تنظم استفتاء وليس فقط البلدية، أما المؤسسات العمومية للتعاون ما بين البلديات فقد أقيمت من هذا الإجراء .

يعتبر الاستفتاء إجراء تقريريا على خلاف الاستشارة المحلية للبلدية أو المؤسسة العمومية للتعاون ما بين البلديات(3). كما يجب أن تكون المسألة المطروحة على الاستفتاء تتعلق باختصاص جماعة محلية .

هناك فترات يمنع فيها إجراء الاستفتاء المحلي على سبيل المثال :

• خلال فترة الحملة الانتخابية أو اليوم الذي تجرى فيه الانتخابات المحلية الرئاسية التشريعية أو الأوروبية، وكذلك الاستشارات أو الاستفتاءات المنظمة من الدولة .

(1) — PIPARD (DOMINIQUE) et MAILLARD (ALAIN) : op. cit , P 204.

(2) — DELAUNAY (BENEDICTE) : L'Amélioration, des Rapports... , op. cit , P 92.

(3) — PIPARD (DOMINIQUE) et MAILLARD (ALAIN) : op. cit , P 207.

إن هيئات الجماعات المحلية ومن خلال هذين الآليتين السابقتين تحاول أن تشرك المواطنين في القرارات المحلية، كما أن المشرع احتفظ بهذه الإمكانية المزدوجة، ولو أنه تعمد إلى جعل ممارسة الاستفتاء المحلي بشروط أكثر تعقيدا من الاستشارة المحلية.

ثانياً : غياب الاستشارة المحلية والاستفتاء التقريري في قوانين البلدية الجزائرية

يتميز الإطار القانوني للبلدية منذ الاستقلال بعدم تشجيعه للديمقراطية الحوارية والتشاركية، حيث لم تتطرق القوانين الجزائرية المتعلقة بتنظيم البلدية بدءاً بقانون سنة 1967، ثم بعد ذلك قانون البلدية سنة 1990، عن أية آلية تتعلق بالاستشارة المحلية والاستفتاء التقريري، رغم أن القانون رقم 08/90 صدر مباشرة بعد تكريس التعددية السياسية، فهذه القوانين لم تذكر ولو على سبيل الإشارة لفكرة مشاركة المواطن في اتخاذ القرار المحلي وفي تسيير الشؤون المحلية، رغم تكريسه لمبادئ الديمقراطية التمثيلية من خلال اختيار اللامركزية كنظام أساسي لتوزيع السلطة بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية.

صحيح أن النظام اللامركزي يسمح للمواطنين باختيار ممثلهم على المستوى المحلي عن طريق انتخاب هيئات محلية⁽¹⁾، إلا أن المشاركة في تسيير البلدية عن طريق المشاركة في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي بواسطة آليات محددة كان غائباً، وطبعاً هذا التوجه كان يبدو منطقياً بسبب انتهاج الجزائر في الفترة السابقة للنظام الاشتراكي، لكن وبعد تكريس التعددية الحزبية في الجزائر، التي جاءت مع دستور 1989، بالإضافة إلى وضع أول قانون يتعلق بالجمعيات، أصبح ممكناً تكريس مشاركة المواطن، غير أن ذلك لم يحدث لأسباب عديدة، أهمها ما مرت به البلاد في ظل المرحلة الانتقالية التي جاءت مباشرة بعد إلغاء أول انتخابات تعددية وتعويض المجالس بمندوبيات تسيير البلديات بشكل غير ديمقراطي ووفق أساليب يغلب عليها الطابع غير الشرعي.

لكن مع عودة الأمور إلى مجراها ابتداء من سنة 1997 لم يتحسن الوضع كثيراً سيما في ظل غياب الاتصال والاستماع الجيد وكذا انعدام الحوار بين المواطن والمنتخب

(1) — عشي علاء الدين : المرجع السابق، ص 55 .

كما أن الرقابة الشعبية كثيرا ما تأخذ شكلا عدائيا بعيدا عن التفاوض والإقناع، سيما وأن المواطن كان يفضل التعبير عن استيائه بواسطة المظاهرات والاحتجاجات والرسائل المفتوحة في الإعلام، والعرائض واللجوء إلى غلق مقر البلدية، وفي بعض الأحيان يقوم بغلق الطرقات⁽¹⁾. هذه التصرفات قد تنبأ عن خطر وشيك وعن انفجار شعبي قد يحدث في أي وقت، وهذا راجع لانعدام الطرق الحضارية التي كان من المفروض أن تكرر كالشفافية والمشاركة والمساءلة والشراكة. مما يسمح لنا بأن نتيقن وأن تكريس التعددية السياسية لم تمنح الكثير من المكتسبات من منظور مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية.

أما فيما يتعلق بقانون البلدية الأخير رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 فقد أكد من خلال المادة 2 على أن البلدية تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، ثم أن الباب الثالث المعنون تحت : مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية ينص من خلال المادة 11 على أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، كما يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير من أجل إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ورغم هذا التأكيد إلا أن المشرع ما زال لم يضع الآليات المناسبة لتكريس الاستشارة المحلية مثل نظيره المشرع الفرنسي من خلال إجرائي الاستشارة والاستفتاء المحلي التقريري.

ونأمل أن يعجل المشرع بتكريسها في قانون خاص ما دام الدستور قد نص على الديمقراطية التشاركية محليا ، لهذا لا بد على المواطن مع المجتمع المدني، لاسيما من خلال الجمعيات، أن يسعى لتحقيق هذه المطالب واكتسابها لتفعيل الاستشارة في الميدان، وليس كشعار فقط، ثم أن وزير الداخلية السابق السيد بلعيز قد صرح في العديد من المرات وأن المواطن لا يشارك في تسيير شؤون بلديته، وهو اعتراف صريح من مسؤول يعرف خبايا الهيئات المحلية.

(1) — بن ورزق هشام : الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة قسنطينة1، 2013، ص 122 .

وما يثبت قولنا هذا هو رفض المنتخب استقبال المواطن ل طرح انشغالاته ومنعه من حضور المداولات رغم أنه حق مضمون من القانون .

الفقرة الرابعة محاولة تطوير المشاركة عن طريق الاستشارة الإلكترونية

في السنوات القليلة الأخيرة، أصبحت الإدارة تستعمل طريقة جديدة لاستشارة المواطن من أجل إشراكه في العملية التقريرية، غير أن تطبيق هذه الاستشارة يكون عن طريق الانترنت، وقد نظمت أول استشارة بواسطة هذه الوسيلة في فرنسا سنة 2008 في إطار تنظيم مناقشة عمومية وطنية، حول مستقبل الوظيفة العمومية، وتوالى بعد ذلك استعمال المؤسسات لهذه الوسيلة كلما أرادت أن تستشير المواطنين في قضية معينة، وقد استعملت بعض سلطات الضبط بكثافة الاستشارة عن طريق الانترنت(1).

كما أن تطوير الإدارة الالكترونية قد أدى إلى تقديم خدمات متنوعة على الانترنت للمخاطبين بالقرار المستعملين (les usagers) وهذا ما أدى بدوره إلى تطوير الديمقراطية الإدارية الالكترونية.

تكون الاستشارة عبر الانترنت بواسطة ممارسات متنوعة، وهي تستعمل ضمن إجراءات التحقيق وصير الآراء، من أجل جني الاقتراحات ومن أجل المساهمة في تحديد محتوى سياسة عمومية.

عادة ما تكون الاستشارة الالكترونية مفتوحة لكل الأشخاص، دون تحديد السن، أو الجنسية، غير أنه وعندما تتعلق الاستشارة بإعداد نص فهي تخصص فقط للأشخاص الذين يعينهم هذا النص(2).

(1) — Par exemple : Pour l'arcep , L'Art 32 – 1 – III, du Code des Postes et des Communications Electroniques Français, Exige l'organisation d'une Consultation Publique avant l'adoption des Mesures Ayant Une incidence Importante Sur un Marché ce qui est n'est pas le cas en Algerie.

(2) — **BELRHALI BERNARD (HAFIDA)** : La Pratique des Consultations sur Internet par l'administration in la Démocratie Administrative, des Administres aux Citoyens , RFAP, 137 – 138 , 2011, P 184.

في الآونة الأخيرة بدأت طرق الاستشارة الالكترونية تقنن من التشريعات، وعلى هذا الأساس نجد أن مشاركة الجمهور في إطار التحقيق العمومي يمكن أن تجرى بواسطة الطريق الالكتروني(1).

إن اللجوء للاستشارة عن طريق الانترنت أصبحت نوعا ما المفضلة لدى الكثير من الدول خاصة فرنسا، إلا أن الجزائر ما زالت بعيدة عن استعمال هذه الطريقة.

والسبب لا يعود لعدم استعمال الانترنت، بل على العكس فالكثير من الإدارات أصبحت تفضل التعامل بهذه الوسيلة، غير أن عدم انفتاح الإدارة الجزائرية في مجال المشاركة هو الذي يمنعها من استعمال الاستشارة الإلكترونية، ضف إلى ذلك انعدام النصوص القانونية التي تشجع الإدارة على استعمال الاستشارة الإلكترونية. على هذا الأساس سنقوم بدراسة العوامل المساعدة لتطوير الاستشارة عن طريق الانترنت (أولا) ومع ذلك هناك بعض الحدود التي يمكن أن تعرقل ممارسة هذه الاستشارة (ثانيا).

أولا : العوامل المساعدة لتطوير الاستشارة عن طريق الانترنت

إن تطوير الاستشارة الالكترونية جاء نتيجة حركة معارضة للاستشارة المؤسسة التقليدية، بل وأصبحت في الوقت الحالي الاستشارة المفضلة في فرنسا، في إطار تحقيق هدف نبيل وهو التبسيط.

إن إستعمال الإستشارة عن طريق الأنترنت، بحثا عن تبسيط الإجراءات يعود بسبب بطء وتعقيد الإجراءات الاستشارية التي تميز عادة اللجان الإدارية الاستشارية، وكذلك بسبب التكلفة الباهضة التي تفرضها هذه الاستشارة، كما أن هذه اللجان وفي كثير من الأحيان تعطي آراء اختيارية، وأحيانا أخرى تكون الاستشارة إلزامية، ونادرا ما تكون آراء مطابقة(2). ثم أن الشكليات المصاحبة لهذه الاستشارة عادة ما تؤخر اتخاذ

(1) — cf. L'Art , L. 123 – 13, Code de l'environnement et aussi , L'Art , L. 120 – 1, Code de l'environnement Issu de la loi Grenelle II; Qui Affirme que : les decisions réglementaires de L'Etat et de ses établissements Publics Sont Soumises a Participation du Public, lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur L'environnement , Cette Consultation a été Renforcée Par la loi de simplification et d'amélioration de La Qualité du Droit du 17/05/2011, N° 2011/525.

(2) — BELRHALI BERNARD (HAFIDA) : La Pratique , ... Op. cit , P 184.

القرار وتعرضه لمخاطر المنازعة في حالة عدم احترام الإجراءات⁽¹⁾، لهذا أضاف المشرع الفرنسي بعض التعديلات فيما يخص الإجراءات الاستشارية من خلال محاولة تبسيط القانون الذي يحكمها، كما حاول توحيد النظام القانوني لهذه الإجراءات. ولهذا تمت الاستعانة بالاستشارة الإلكترونية التي اعتبرها كبديل أفضل للإستشارة المؤسسة.

من جهة أخرى تستعمل الإستشارة على الأنترنت كتعويض عن إلغاء المشرع الفرنسي لعدد كبير من اللجان الإدارية الاستشارية المرتبطة بالإدارة المركزية واللامركزية بسبب محدودية نشاطها، حيث قام بتعويضها باستشارة أكثر فعالية وأكثر حداثة، وهي الاستشارة الإلكترونية المفتوحة باعتبارها تجعل الإدارة مرتبطة أكثر مع المواطنين، كما أن تكلفتها تكون أقل بكثير، ثم أن الجمهور الذي يستشار من خلال الأنترنت يمكن أن يكون كبيرا ومتنوعا.

هذه الطريقة يمكن أن تتغلب على العراقيل التي قد تواجه تنظيم الاجتماعات، كما تساعد على ربح الوقت، لأن السلطة الإدارية تحدد بنفسها تاريخ إقفال الاستشارة بدلا من انتظار رأي⁽²⁾.

رغم أهمية الاستشارة الإلكترونية على أساس أنها أصبحت تنافس الاستشارات المؤسسة institutionalises، إلا أنها لا تستطيع أن تحل محل بعض اللجان الاستشارية، من جهة أخرى إن فتح استشارة عبر الأنترنت يعتبر كإخطار للجنة الإدارية، وهي بدورها يمكن أن تعطي رأيا، حتى بتواجد الاستشارة المفتوحة للجمهور⁽³⁾.

إن الاستشارة الإلكترونية تعبر عن مفهوم مختلف للديمقراطية الإدارية أكثر تشاركي من تمثيلي .

ثانياً ، حدود الاستشارة عن طريق الأنترنت

تعرف الاستشارة عبر الأنترنت بعض المخاطر التي تجعل من استعمالها محدود، على أساس أنها تؤدي إلى عدم المساواة بين المخاطبين بالقرار⁽⁴⁾.

(1) — WARSMANN (JEAN LUC) : Simplifions nos Lois Pour Guerir un mal Français , La Documentation Française , 2009 , P 35 .

(2) — BELRHALI BERNARD (HAFIDA) : La Pratique,... op. cit , P 185.

(3) — Ibid , P 185.

(4) — VEDEL (THIERRY) : L'internet et ses Usagers Citoyens , in les Nouvelles Dimensions de la Citoyenneté , Cahiers Français , 2013, N° 316 , P 86.

كما أن هذه الاستشارة لا يمكن أن تصبح كبديل للاستشارة الإلزامية، لاسيما وأن البعض من الاستشارات المؤسسة تبقى إلزامية، كتلك المتعلقة باستشارة السلطات الإدارية المستقلة.

في حالة ما إذا فرضت النصوص القانونية رأي مطابق أو اقتراح من لجنة، فإن الاستشارة بواسطة الانترنت لا يمكن أن تكون كبديل لإجراء تلك الاستشارة، لأنها لا يمكن أن تؤدي إلى اتخاذ موقف موحد ضروري لرأي مطابق أو اقتراح⁽¹⁾.

إن الاستشارة عن طريق الانترنت وباعتبارها ممارسة متميزة تستحق البحث والتطوير من أجل محاصرة وإبراز أكثر حدودها وكذلك من أجل تنوير الإدارة حول شروط ممارستها.

وعلى العموم أن التجربة الفرنسية في مجال الاستشارة الإلكترونية مازالت في أولها ولكن هناك تجارب رائدة في هذا المجال أهمها في كندا.

ولأن الهدف من هذه الاستشارة هو تكريس الديمقراطية الإدارية، لهذا يجب أن تنظم بقواعد قانونية واضحة. غير أن الإشكال الذي يطرح هو كيف يمكن تقييم نتيجة الاستشارة بواسطة الانترنت؟ إذا اعتبرنا وأن رأي اللجنة الإدارية ما هو إلا تعبير عن إرادة واحدة، لكن نتائج الاستشارة الإلكترونية لها طبيعة متعددة وتتطلب التحليل وعلى هذا الأساس قد تستغل السلطة الإدارية الحرة الكبيرة التي تتمتع بها في تفسير الإرادات المتعددة لصالحها .

الفرع الرابع

آثار مشاركة المواطن في العملية التقريرية

هل يتحول المواطن إلى شريك

لاشك وأن المشاركة في العملية التقريرية ستترك بعضا من آثارها، هذه الآثار تختلف حسب نوع المشاركة، إذا كانت بواسطة المواطن مباشرة أو عن طريق ممثليه، أي عن طريق المنظمات المهنية أو النقابات.

(1) — BELRHALI BERNARD (HAFIDA) : La Pratique,... op. cit , P 191.

إن توضيح هذا الإشكال يجعلنا نتساءل عن مدى تحقيق المشاركة لمقاربة تحول المواطن إلى شريك .

في السنوات الأخيرة نصت الكثير من التشريعات على ضرورة مشاركة المواطنين في الآلية التقريرية، حيث على سبيل المثال نجد أن الدستور الجزائري لسنة 2016 قد نص من خلال المادة 15 على تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مع أن آليات هذه المشاركة لم تتضح بعد .

إن تحقيق هذا المبتغى، يأتي من إرادة المواطن في المشاركة بجدية في إعداد القرارات الإدارية على اعتبار أن القرار الانفرادي الذي يعتبر تعسفيا، أصبح أقل قبولا يوما بعد يوم(1).

تؤدي مشاركة الأفراد في اتخاذ القرار إلى طرح إشكال تحديد مصطلحين هامين ويتعلق الأمر:

- ✓ بمصدر القرار (AUTEUR) .
- ✓ والمصدر المشارك، أو المصدر المعاون (COAUTEUR) .

في هذا الإطار يتم طرح عدة احتمالات منها على سبيل المثال: ليصبح المعني مصدرا مشاركا، لا يجب أن يشارك المواطن فقط في إعداد القرار، وإنما يجب أن يقبل بالقرار(2).

هذا ما يسمح بالقول وأن هناك مرحلتان تشتركان في إنشاء القرار وهي الإعداد (l'elaboration) والإصدار (l'ediction)، إن المرحلة الأولى تتعلق بمعيار كما أن وجودها لا يشوبه أي شك، على خلاف الإصدار الذي يصعب حصره نوعا ما، لأنه يبعث إلى عناصر عديدة، تتعلق أساسا بإمكانية السماح له أو رفض دخوله حيز النفاذ، ورغم ذلك يبقى التوقيع المرحلة التي تدل على الإصدار(3).

(1) — **DEAU (RICHARD)** : Le actes Administratifs Unilatéraux Négociés , Thèse de Doctorat en Droit Public, Université D'Angers , 08/12/2006 , P 272 .

(2) — **BELRHALI BERNARD (HAFIDA)** : les Coauteurs en Droit Administratif, Paris, L.G.D.J, 2003, P 94.

(3) — **DEAU (RICHARD)** : op. cit , P 291.

مما سبق قوله، يصعب تحديد رأي معين، ومع ذلك يمكن اعتبار بعض المشاركين كمصدرين أو على الأقل كمصدرين مشاركين في بعض الحالات، ولكن لا يمكن تعميم هذا الوضع، لأن بعض الدلائل المستنتجة لا تسمح بالتأكيد بصفة ثابتة و أن أي مشارك معين يجب أن يعتبر كمصدر أو مصدر معاون في القرار.

وعلى كل حال هذه الوضعية تشكل مقاربة يمكن أن تتحقق أو لا تتحقق طبقا لظروف كل حالة، ففي الكثير من الحالات نجد أن السلطات الإدارية ليست دائما مرغمة على الأخذ بمحتوى الآراء المعبر عنها خلال الإجراءات الاستشارية.

هذه الوضعية تمثل حالة من الحذر التقليدي للمشرع أو للمنتخبين المحليين تجاه الديمقراطية التشاركية المحلية وتطرح تساؤلات حول مدى منفعة الآليات التشاركية(1).

قد تظهر المشاركة وكأنها لا تلعب إلا دور رمزي، ورغم ذلك فالمسؤولين السياسيين يجرونها لأنهم لا يمتلكون خيارا آخر ما دامت النصوص تفرضها، وهذا بسبب الحذر أو حتى لا يتحملوا المسؤولية لوحدهم في حالة وجود مشاكل بيئية خطيرة أو في حالة حدوث كوارث غير متوقعة أو على العكس من أجل اتخاذ قرارات من غير رهانات(2).

هذا ما يؤكد على أن المشرع الجزائري حتى ولو كان قد تطرق لمبدأ المشاركة ضمن دستور 2016 وبعض القوانين، إلا أن الآليات المستعملة في الوقت الحالي محدودة جدا أو نادرا ما تستعمل، وحتى إن استعملت، فإن مشاركة المواطنين ضعيفة سواء كانت بصفة مباشرة أو عن طريق المجتمع المدني، وبالتالي نلاحظ وفي كثير من الأحيان عجز المشاركة المتاحة حاليا في النظام القانوني الجزائري على أن تحول المواطن إلى شريك أي مصدر معاون أو مصدر مشارك.

(1) — PISSALOUX (JEAN LUC) : La Démocratie Participative Dans le Domaine environnemental , in La Démocratie Administrative des Administres aux Citoyens , RFAP, N° 137 – 138 , 2011, P 131.

(2) — Ibid, P 133.

خلاصة الفصل الثاني

في ظل ترسيخ الحكم الراشد داخل الإدارة الجزائرية، اضطرت الدولة إلى إحداث إصلاحات جذرية على المستوى التنظيمي، وفي هذا الإطار تم وضع برنامج إصلاحي من كل الجوانب، كما انعكس تطبيق الحكم الراشد بالإيجاب، لاسيما في وضع آليات لمكافحة الفساد الإداري، وإقرار مبادئ النجاعة والفعالية، وفي تبسيط الإجراءات والقوانين.

كما أدى تطبيق الحكم الراشد كذلك إلى فرض منطق مناخريالي يكرس ما يعرف بالتسيير العمومي الجديد، الذي يظهر في تسيير وتثمين الموارد البشرية، وكذلك من خلال محاولة تحسين التسيير المالي بغرض ترشيد النفقات ورقابتها، ناهيك عن ضرورة إدخال لثقافة تقييم السياسات العمومية التي تعتبر من الممارسات الجديدة التي تجعل التسيير العمومي ذو نوعية من حيث الكفاءة والأداء.

وفي الأخير يؤدي الاستعانة بالحكم الراشد داخل الإدارة إلى تقريب المواطن من الإدارة، من خلال تحسين علاقته بها، بعدما عانى من استبدادها لسنوات طويلة، ويتجسد هذا العمل عن طريق تكريس الشفافية الإدارية التي تتحدد أساسا في إعلام المخاطب بالقرار وتسبب القرارات الإدارية وتكريس حقه في الحصول على المعلومة والوثائق.

ثم أن إشراك المواطن في العملية التقريرية يساعد على تكريس الديمقراطية التشاركية، سيما مع التطور النوعي الذي جاء به دستور 2016.

غير أن تكريس الديمقراطية التشاركية يتحقق بواسطة آليات أهمها التحقيق العمومي، المناقشة العمومية والاستفتاء المحلي، هذه الآليات ما زالت مغيبة في القانون الجزائري باستثناء التحقيق العمومي.

الفصل الثالث

التحويلات التقنية للتسيير

العمومي

الفصل الثالث التحولات التقنية للتسيير العمومي

يشهد النشاط العمومي تحولات جذرية، لهذا نجد أن الإدارة تعمل تدريجياً على تكيف طرق نشاطها تزامناً مع التطورات الحديثة لدور الدولة، وهكذا أصبح تدخل الدولة يتكيف وفقاً للمستجدات التي تشهدها البلاد، كما صار يخضع للعقلنة من خلال ظهور طرق جديدة للتسيير العمومي بالإضافة للطرق التقليدية المعروفة.

هي تحولات مست التسيير العمومي من النوع التقني تجسدت في أشكال جديدة من العقود ترم بين القطاع العام والقطاع الخاص، بالإضافة إلى عقود النجاعة، ناهيك عن ظهور وظيفة أو سلطة ضبط التي تمارسها بعض السلطات الإدارية المستقلة سيما تلك المعروفة بسلطات الضبط، كما حاولت الدولة تحديث مرافقها العمومية بواسطة استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

هذه الأشكال الجديدة للنشاط العمومي تسمح بالمرور التدريجي من الانفرادية إلى الحكامة، فهي تؤكد على المتطلبات الجديدة للشفافية والاستقلالية والمرونة، وللوقوف أكثر على هذه المفاهيم سنتناول الآلية التعاقدية كوسيلة جديدة من أجل تحديث التسيير العمومي (المبحث الأول)، بعد ذلك نتعرف عن كيفية ممارسة وظيفة الضبط من السلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر كتقنية جديدة للتسيير العمومي (المبحث الثاني)، وفي الأخير نتطرق لتطبيق وسائل الإعلام والاتصال للوصول للترشيد الإلكتروني (المبحث الثالث).

المبحث الأول

تطوير الآلية التعاقدية من أجل تحديث التسيير العمومي

لمدة طويلة كان يعتبر القرار الإداري كرمز للسلطة العمومية، كما كان الوسيلة الطبيعية والمفضلة للإدارة، بينما يعتبر العقد كوسيلة نشاط ثانوية تستخدم فقط في الصفقات العمومية، وفي بعض الأحيان تستعمل لتسيير بعض المرافق العمومية، لكن في الآونة الأخيرة، عرفت هذه الوسيلة توسعاً، وهو ما أدى بالبعض إلى التصريح عن انبثاق لإيديولوجية العقد، غير أن استعمال الإدارة لوسائل من النوع التعاقدية في النشاط العمومي ليست ظاهرة جديدة، حيث لطالما تساءل الفقهاء ورجال القانون عن مدى

تأثيرها، ولم يكونوا يتوقعون نجاح الآلية التعاقدية، كما أنهم لم يتصوروا أنها ستصبح في يوم من الأيام من العبارات الأساسية لقانون إداري حديث(1).

هذه الظاهرة التي عممت الآلية التعاقدية تدل وكأن الدولة أصبحت غير قادرة على أن تأمر وأن تصدر الأعمال بصفة انفرادية، وبالتالي هي لم تعد تستطيع أن تقرر إلا عن طريق العقد وهو ما يطرح تساؤلا حول مفهومه سيما مع الأشخاص العامة(2)، التي أصبحت تستعمل نوع جديد من العقود يرم عادة مع القطاع الخاص تمت تسميتها بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، من جهة أخرى توجد عقود أخرى تستعين بها الدولة في تسيير وإدارة مرافقها عن طريق أشخاص القانون الخاص، ولفهم أكثر لهذا الموضوع سنتطرق لمسألة تكثيف الطرق التعاقدية داخل الإدارة وتطوير تقنياتها حقيقة أكيدة تجاوزت بها الإدارة النشاط ذو الطبيعة الانفرادية (المطلب الأول)، بعد ذلك نتناول العقود المبرمة مع الأشخاص العمومية (المطلب الثاني)، وفي الأخير نتعرف على عقود النجاعة (المطلب الثالث)، كتقنية تساعد على تحسين الأداء.

المطلب الأول

تكثيف الطرق التعاقدية داخل الإدارة وتطوير

تقنياتها حقيقة أكيدة تجاوزت بها

الإدارة النشاط ذو الطبيعة الانفرادية

عرفت الآلية التعاقدية إثراء فريد من نوعه بعد صدور العديد من القوانين التي لها علاقة بهذا المجال.

يمكن اعتبار هذا العمل كئمن من أجل تقوية أكثر للتعاون والمشاوره(3)، فهو شكل جديد وضروري لا يكون عن طريق الفرض ولا عن طريق الإكراه، وإنما يتأسس على التفاوض، كما أنه لا يؤدي للإحضاع، لأن الاستماع للغير والتفاوض معهم لا يعني

(1) — CAILLOSSE (JACQUES) : La Constitution Imaginaire de L'administration Recherche Sur la Politique du Droit Administratif, Presses Universitaires de France , (PUF) , Sep 2008, P 150.

(2) — FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P 339 .

(3) — RICHER (LAURENT) : Droit des Contrats Administratifs, L.G.D.J, 6^{ème} édition, 2008, P 53.

بالضرورة أن لديهم الحق، هذا ما يجعل من الدولة كحارس لحل تحليلي بين مختلف الآراء والمصالح⁽¹⁾.

يمثل العقد بصفة أساسية المرور من قانون الأمر لقانون يقوم على اتفاق الإرادة، في جميع مجالات الحياة، وهذا ما أدى إلى فرض ثقافة جديدة للتفاوض.

هذه الانطلاقة تعتبر كانهزاف أدى إلى تغيير في المفهوم التقليدي للعقد، فالحدود بين العقد والقرار الانفرادي من جهة وبين العقد وبعض الطرق الأكثر مرونة للتعاون وللضبط من جهة أخرى، أصبحت غامضة، حيث نراها قد اتسعت ولكن بأسماء مختلفة.

إن هذا المصطلح يبعث إلى حقيقة قانونية تستدعي لنوع جديد من العلاقات التي تؤسس على الحوار والبحث عن الاتفاق بدلا من السلطة⁽²⁾.

إن عقدنة النشاط العمومي تؤدي إلى الإعتراف بمراكز القرار المستقلة، أين تكون الدولة ملزمة بالتفاوض بدلا من أن تفرض إرادتها داخل سلسلة من المجالات مما يجعل الوسائل التفاوضية تحل تدريجيا محل التقنيات الانفرادية التقليدية⁽³⁾.

فالتقنيات التعاقدية تسجل في إطار عام "للقواعد العمومية التفاوضية" التي تظهر في شكل "عقود" تتميز بعلاقات غير متماثلة وتؤسس نتيجتها على "مصلحة" الشركاء أو تظهر كاتفاقيات. هي تقوم على علاقات متوازنة تركز على "الثقة"، وبالتالي هناك ازدهار لاتفاقيات الشراكة، حيث تجعل الفاعلين العموميين ملزومون على كل المستويات ولاسيما على المستوى المحلي، بأن يستعينوا بشركاء من القطاع الخاص من أجل التعاون على تنفيذ النشاط العمومي.

يلاحظ كذلك أن هناك لجوء متصاعد لأشكال عديدة من النوع التعاقدية تستعمل كوسيلة للحوار الاجتماعي داخل المرافق، بغرض تطوير المفاوضات الجماعية مع النقابات، والتي تهدف إلى جعل الاطارات أكثر مسؤولية.

(1) — TROZA (SYLVIE) : « Quand l'Etat s'engage, la demarche Contractuelle » Coll : service public, Edition d'organisations, 1999, P17.

(2) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Post-moderne , P 125.

(3) — Ibid , P 124.

تظهر العقدنة أيضا كرمز للتقنيات الحديثة للحكومة لتكون كبديل للطرق القديمة للدولة من النوع الانفرادي والالزامي، وبالتالي يصبح النشاط العمومي نتاج تأثير متبادل بين مختلف الفاعلين العموميين والخواص، وفي إطارها يتم البحث عن توافق الاستراتيجيات وتوافق المصالح⁽¹⁾.

ولتحديد أكثر أهمية الآلية التعاقدية نتطرق للطريقة التعاقدية كأداة لترشيد الحكم (الفرع الأول)، بعد ذلك نتعرف على أهم التظاهرات القانونية للآلية التعاقدية في العلاقات الإدارية (الفرع الثاني)، ثم ندرس حدود آلية التعاقد (الفرع الثالث)، وفي الأخير نركز على الأهمية القانونية لآلية التعاقد كوسيلة تدخل (الفرع الرابع).

الفرع الأول

الطريقة التعاقدية كأداة لترشيد الحكم

لاحظنا في السنوات الأخيرة تصاعدا غير مسبوق للطرق التعاقدية ضمن الممارسة الإدارية، فالعديد من العلاقات التعاقدية هي بصدد التطور بين الأشخاص العمومية من جهة والأشخاص العمومية والأشخاص الخاصة من جهة أخرى، إنها تغطي العديد من القطاعات والمجالات. اتفاقيات، عقود، وشراكة، كلها متواجدة، فهل يعتبر العقد كطريقة مؤقتة تزول مع مرور الوقت أم يتعلق الأمر بتغيير حقيقي يقاطع الماضي ويعد بمستقبل واعد للإدارة؟.

فعلى سبيل المثال ومع بداية التسعينات وبعد إلتزام الجزائر بالدخول إلى إقتصاد السوق، تم فرض هذه الآلية من المؤسسات المالية العالمية بحكم المساعدات، التي استفادت بها من أجل إنقاذ اقتصادها، وكذلك من أجل ديمقراطية نظامها السياسي وبالتالي إستعملت هذه الآلية كأداة لترشيد حكمها.

بسبب الليونة التي يتميز بها وخاصيته الاتفاقية، يبدو العقد مستعدا لمسايرة السياسة الحالية لتحرر الليبرالي، ولهذا استعماله قد يؤدي في نفس الوقت إلى تحقيق إنسحاب الدولة من الإقتصاد (الفقرة الأولى) من جهة أخرى يعتبر كأداة للتخطيط ولعقلنة تسيير النشاط العمومي (الفقرة الثانية).

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Post-moderne, op. cit , P 127.

الفقرة الأولى

الطريقة التعاقدية كأداة لانسحاب الإدارة

لقد جاء اختيار الطريقة التعاقدية من إرادة الإدارة للانسحاب من تسيير بعض نشاطاتها لصالح الأشخاص الخاصة، وبالتالي الاستعانة بالآلية العقدية جاء في إطار منظور خصوصية تسيير بعض المرافق العمومية، هي خصوصية موجهة من أجل إخفاء مشكل التمويل لمرافقها وكذلك من أجل تحسين نوعية خدماتها، وهكذا أصبحت مشاركة المتعاملين الاقتصاديين الخواص في التسيير العمومي كتقليد ضمن سياسة الانسحاب الاقتصادي للدولة⁽¹⁾ والملاحظ أن الآلية التعاقدية قد مست أغلب القطاعات على المستوى الوطني وكذلك المحلي، غير أن العقدة مازالت بعد لم تطل كل المرافق العمومية، وبالتالي الإدارة لم تنسحب بصفة كلية من القطاع الاقتصادي، فمازالت هناك بعض المرافق العمومية التي تسييرها بنفسها، عن طريق الاستغلال المباشر أو بصفة غير مباشرة عن طريق المؤسسات العمومية، ومع ذلك يبقى استعمال هذه الطريقة مفيدا لتحسين تسيير المرافق ولتحسين أدائها العمومي.

الفقرة الثانية

الطريقة التعاقدية كأداة للتخطيط والعقلنة

لقد تم استعمال العقد من الإدارة كوسيلة لعقلنة التسيير العمومي، ومن خلال هذا الشكل تهدف الإدارة إلى تحسين التسيير العمومي بواسطة التخطيط للنشاط العمومي، لهذا فقد تم تسخير بعض العقود من أجل تسيير العلاقات بين الدولة ومؤسساتها العمومية.

بينما تم وضع بعض عقود التخطيط من أجل تسيير العلاقات بين الإدارة والمؤسسات الخاصة.

في إطار العلاقات بين الأشخاص العامة، إن العقود الوحيدة المتعلقة بالتخطيط الموجودة هي: عقود البرامج (contrats programmes) وعقود الأهداف (contrats d'objectifs)⁽²⁾.

(1) — FIKRI (MOSTAPHA) : Op. cit, P 345 .

(2) — Ibid, P 346 .

عادة ما تهدف هذه العقود إلى تحسين الأداء العمومي لهذه المؤسسات العمومية من خلال تحسين مردوديتها وهي بالتالي تسهل الدخول إلى لعبة المنافسة، وهذا عن طريق تعديل تقنيات تسييرها، وتحديد علاقاتها مع الدولة، لأن علاقاتها كانت مبنية من قبل على الوصاية المفرطة من قبل الدولة، سيما وأنه قد تأكد وأن المعاملة السلطوية للدولة تجاه هذه المؤسسات هو الذي جعلها غير فعالة، ولمعالجة هذا الوضع فإن عقود البرامج تستعمل كوسيلة تليين لوصاية الدولة وتضمن لها بذلك الاستقلالية على الأقل على مستوى اتخاذ القرارات(1).

بالنسبة للمؤسسة المتعاقدة، هذا العقد يعتبر كوسيلة للتخطيط وكذلك لعقلنة التسيير كما يعتبر كوسيلة برمجة وتوافق بين التخطيط على المستوى الوطني وعلى مستوى المؤسسة العمومية.

إنها تسمح بتطبيق إستراتيجية الدولة من خلال إشراك الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين إنسانيا، تقنيا وماليا.

من وجهة نظر اقتصادية تظهر الطريقة التعاقدية كأداة واعدة للتنمية، ولكن بشرط أن تستعمل بالطريقة الصحيحة، وإلا تحولت إلى مثبط للتنمية أو كوسيلة للترشيد السيء.

الفرع الثاني

أهم التظاهرات القانونية للألية التعاقدية في العلاقات الإدارية

تظهر هذه التظاهرات على مستوى العلاقات الداخلية للإدارة، وفي هذا الإطار يمكن أن نلاحظ حالتين، تحدث الأولى داخل المرافق الإدارية (الفقرة الأولى) أما الثانية فتحدث داخل العلاقات مع الجماعات المحلية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

داخل المرافق العمومية

لقد تمت معالجة هذا الموضوع من الفقه، وتم إقتراح عدد من التغيرات حول التعاقد في الوظيف العمومي، فمنذ أن تمكن الموظفون من الحصول على وضعية قانونية ثابتة من القانون الأساسي للوظيف العمومي، أصبحت فكرة العقد تلعب دورا هامشيا في قانون

(1) — FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P.P 346 - 347 .

الوظائف العمومي، وهو الأمر الذي أدى إلى توسيع مجال تطبيق القانون الأساسي مع تقليص للعلاقات العمومية للعمل المسير عن طريق التعاقد⁽¹⁾.

إذا أردنا أن نقيم المساحة الحقيقية التي تحتلها الإجراءات التعاقدية في نظام الوظيفة العمومية الفرنسي، نجد أنه مر بعدة مراحل، إلا أن بدء سريان القانون الأساسي العام لم يمنع من إنشاء الوظيفة العامة التعاقدية⁽²⁾، وهو الأمر الذي أدى إلى عدم استقرار القانون العام للعمل، كما كانت هناك مجالات لتعميم آلية التعاقد بهدف محاربة جمود القانون الأساسي وبيروقراطيته⁽³⁾.

وبمرور الوقت فرضت آلية التعاقد نفسها حتى داخل العلاقات بين الدولة والتنظيمات النقابية للموظفين وذلك في إطار حوار منتظم حول ظروف العمل ومستوى الأجور.

في إطار هذه الظروف كان هناك تحول ولو بصفة تدريجية لآلية القرار الإداري ليصبح متجها أكثر نحو آلية التعاقد، وقد حدث هذا كله في ظل تطور القانون الوضعي، الذي استفاد من سند تشريعي من خلال سن بعض القوانين التي تركز آلية التعاقد.

إن استعمال العقد أصبح أكثر شيوعا، مما أدى إلى تحول في طرق الإدارة نفسها لدرجة أصبح مقبولا أن نتكلم عن إدارة تعاقدية بأشكال جديدة أقل سلطوية وأكثر اتفاقية وقبول⁽⁴⁾.

أما الوضع في الجزائر فيقترب من نظيره الفرنسي، حيث في إطار العلاقة مع الموظفين كان القرار الإداري هو الآلية الوحيدة التي تربط الموظف بالإدارة. لكن وفي ظل متغيرات جديدة ولتشجيع سوق العمل والقضاء على البطالة، تم اللجوء للعقد كوسيلة لتشغيل شريحة كبيرة من البطالين خريجي الجامعات، وهذا عن طريق ما يسمى بعقود ما قبل التشغيل، الذي بمقتضاه يتم توظيف فئة معينة من الشباب المتخرج من

(1) — **CAILLOSSE (JACQUES)** : La Constitution Imaginaire,... op. cit , P 152.

(2) — Ibid, P 153.

(3) — Idem , P 153.

(4) — **GUETTIER (CHRISTOPHE)** : Droit des contrats administratifs, Themis 3^{ème} édition, 2011, P 2.

الجامعات في إطار عقود عمل مؤقتة، ثم تقنينها بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 127/08، المؤرخ في 30 أفريل 2008⁽¹⁾.

إن الدولة الجزائرية قد لجأت إلى هذا النوع من العقود لتشغيل الشباب، في المؤسسات العمومية وحتى على مستوى القطاع الخاص بكل أشكاله للقضاء مؤقتا على البطالة من خلال إبرام عقد، وتتكفل الوكالة المسؤولة عن هذا النوع من العقود بدفع أجره محددة طبقا للمرسوم السابق وهذه الأخيرة ثابتة بالنسبة لكل المستفيدين من هذه العقود، مقابل القيام بعمل معين.

الفقرة الثانية

داخل العلاقات مع الجماعات المحلية

عرفت هذه الظاهرة توسعا مؤثرا في ظل الهيئات اللامركزية، حيث نجد مثلا في إطار الإدارة الإقليمية، تضاعف اللامركزية من الآليات ذات الطبيعة التعاقدية، تعلق الأمر بتبادلات بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية، أو في العلاقات بين هيئات الجماعات المحلية.

لقد أصبح العقد اليوم أساسيا أكثر من أي وقت آخر لدى الهيئات اللامركزية، إن تحويل السلطة التقريرية من المركز إلى الهيئات المحلية رافقتها حوارات نظامية بين مختلف مكونات الجهاز الإداري⁽²⁾.

وقد أكد الاجتهاد القضائي الإداري الفرنسي على ضرورة إبرام الدولة لاتفاقيات وهو ما أيده كذلك القضاء الدستوري الفرنسي من خلال التأكيد على دستورية الاتفاقيات بين الدولة والجماعات المحلية التي تدخل في إطار النشاط الإداري.

بعد انتهاء الجزائر للنظام الليبرالي، ازداد استعمال وانتشار أنواع جديدة من العقود تظهر في شكل اتفاقيات تبرم مع الجماعات المحلية، وتعتبر من العقود المفضلة لدى النظام الجزائري، وعادة ما تأخذ تسمية بروتوكول اتفاق وهو ما يجعلها تتصف بالسمو العضوي والموضوعي⁽³⁾.

(1) — المرسوم التنفيذي رقم 127/08 المؤرخ في 30 أفريل 2008 المتعلق بجهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، الجريدة الرسمية عدد 23 المؤرخة في 4 ماي 2008.

(2) — CAILLOSSE (JACQUES) : La Constitution Imaginaire, ... op. cit , P155.

(3) — راجي أحسن : المرجع السابق، ص 99.

الضرع الثالث حدود آلية التعاقد

في الحقيقة توجد بعض المجالات التي يمنع فيها تطبيق آلية التعاقد في العلاقة الإدارية، حيث توجد مجالات معينة ترفض الآلية التعاقدية (الفقرة الأولى)، كما تعبر في كثير من الأحيان عن علاقات غير متساوية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى ثبوت واستمرارية المجالات الحساسة لآلية التعاقد في العلاقات الإدارية

لاشك وأن هناك مجالات حساسة تجاه الآلية التعاقدية أهمها:

مجال الضبط الإداري، حيث يمنع على السلطات استعمال أي تقنية من النوع التعاقدية، هذا المبدأ تم التأكيد عليه من مجلس الدولة الفرنسي في قرار صادر في 8 مارس 1985⁽¹⁾.

وبالتالي إن الضبط لا يمكن أن يكون كموضوع عقد نظرا لأهمية هذا المنع ولهذا يستحيل أن يحل العقد مكان التنظيم⁽²⁾ سيما في هذا المجال.

الفقرة الثانية العقود الإدارية تعبر عن علاقات غير متساوية

إن العقود الإدارية هي كذلك كالتقرارات الإدارية يمكن أن تظهر عدم المساواة، حيث نجد أن مجلس الدولة الفرنسي يعترف للإدارة المتعاقدة بسلطة تعديل العقد بصفة كبيرة، بموجب امتيازات تتمتع بها الإدارة في هذا الإطار ورغم هذه الخاصية، إلا أنها لا تستطيع أن تتحول لقرار إداري انفرادي بسبب خصائص أخرى مختلفة تميز العقد الإداري عن القرار الإداري.

(1) — CAILLOSSE (JACQUES) : La Constitution Imaginaire, ... op. cit , P163.

(2) — WALINE (JEAN) : Les Contrats Entre Personnes Publiques, In Les Contrats Administratifs et leur Evolution, Journée D'études en Hommage au Professeur Yves Weber, organisée à l'université Nancy 2. Le 26 mai 2005, IRENEE, RFDA, mars-avril 2006, P231.

الضلع الرابع

الأهمية القانونية لآلية التعاقد كوسيلة تدخل

إن لجوء الدولة إلى الآلية التعاقدية في جميع أنواع النشاط العمومي سمح بظهور طرق جديدة للتدخل العمومي، وقد أولت الدول عناية كبيرة لهذه الطرق من خلال وضع التشريعات الملائمة لها وتعديلها كلما حدثت مستجدات، من جهة أخرى ولتكريس الرقابة على الآليات التعاقدية، قامت الدول بإنشاء سلطات ضبط تمتلك الوسائل الضرورية والكفيلة لمعاقبة كل من لا يحترم التزاماته ويكون ذلك عن طريق منعه من ممارسة نشاطه أو حرمانه من الإعانة المالية، وهذه الأخيرة يمكن أن تنتج آثار أكثر خطورة من عقوبة المحاكم (1).

إن الفاعلين الذين يلتزمون داخل العلاقة التعاقدية، يجب أن يعملوا على تحقيق المصالح الفردية، التي يرجون بلوغها من خلال علاقتهم التعاقدية من خلال البحث الجماعي عن تطوير القطاع المعني.

لهذا السبب فإن وظيفة الضبط المعطاة للسلطات العمومية تلعب دورا أساسيا من أجل منع خطر الانحراف عن المصلحة العامة (2).

يرى البعض أن آلية التعاقد، تعتبر كمرحلة أولى نحو الخصوصية، وبالتالي هي تسجل تحرر الدولة من التزاماتها التي تترجم في وقت أولى بالتعاقد مع القطاع الخاص، وهذا الأخير يقوم بتنفيذ نشاطات كانت من قبل مضمونة من الهيئات العمومية (3).

إن آلية التعاقد يجب أن ينظر إليها كآلية تسمح بالتنسيق بين مختلف الفاعلين، سواء كانوا من جهة القطاع العام أو القطاع الخاص، من خلال احترام هوية كل فاعل وتهتم ببساطة بتأسيس علاقتهم.

يبرز دور الدولة في العلاقة التعاقدية كفاعل مباشر له واجبات وعليه التزامات، ويتمثل دورها في أنها ممول للمرافق العامة، كمؤسسة مالية أو كمالك لهماكل، وفي كل هذه الحالات، الدولة هي التي توقع العقد المتضمن لإلتزامات تجاه المتعاقد.

(1) — PERROT (JEAN) et DE ROODENBEKE (ERIC) : La Constructualisation Dans Les Systèmes de santé : Pour Une Utilisation efficace et appropriée , Edition KARTHALA, 2005, P 14.

(2) — Ibid , P 14 .

(3) — Idem , P 14 .

كما أصبحت السياسات العمومية الحديثة تستعمل طرقا جديدة للتسيير لا تتوافق بصفة صحيحة مع التعريف الانفرادي للأهداف والشروط، التي تسمح ببلوغها، لهذا صار العقد الوسيلة المثلى لأنها تسمح ببلوغ هدفين في نفس الوقت.

الهدف الأول يعتبر من النوع الإيديولوجي، على اعتبار وأن العقد يؤسس على التفاوض كما أنه يستجيب لطلب المشاركة في القرار العمومي، فهو يأتي لإصلاح النقص الموجود في الشرعية التي تواجهها الإدارة لحد الآن، هذه الأخيرة تصبح أكثر إنسانية وتفتح على المجتمع المدني⁽¹⁾ وهذا بغض النظر عما إذا كان العقد المبرم مع أشخاص عمومية أو أشخاص خاصة، إنه يندمج من أجل تغليب التفاوض على الإلزام في تسيير المرافق العمومية ضمن سياق يجعل من تدخل الدولة أكثر منازعة.

أما الهدف الثاني الذي تسمح التقنية التعاقدية ببلوغه يرجع للالتزامات تتعلق بمجال تدخل الإدارة. حيث إذا كانت هذه الأخيرة تستثمر في المجال التنافسي، أو على الأقل إذا قررت أن تحافظ عليه رغم الانتقادات الليبرالية الحديثة، يجب أن ترفع تحدي المردودية، ومع ذلك هي لا تستطيع تحقيق ذلك، إذا لم تمنح المؤسسات العمومية استقلالية التسيير الضرورية للمرونة المفروضة من قانون المنافسة. هذه الاستقلالية المؤسسة على الوسيلة التعاقدية تسعى كذلك لجعل مسيري المؤسسة العمومية أكثر مسؤولية⁽²⁾.

وأظهرت دراسة تتطرق لأسباب التعاقد، التي تؤكد على أن نجاح آلية التعاقد له علاقة بإعادة تركيب العلاقات بين الدولة، السوق، المجتمع المدني، الاندماج الأوروبي، تقوية مستويات الوسيطة للحكومات، وهي التغيرات التي راحت الدول في ظلها، تحاول أن تتأقلم معها، وحاولت بعد ذلك استعمال آليات تنظيم جديدة للنشاط العمومي، منها اللامركزية، إنشاء هيئات مختصة، التعاقد، إدخال منطق السوق، ترقية الشراكة، وبالتالي هناك محاولة لإعادة بناء الدولة في ظل متغيرات جديدة⁽³⁾، والتي تترجم مدى انتشار مجال السوق وكذلك إيديولوجيته.

(1) — KLIBI (SALSABIL) : op. cit , P 61.

(2) — Ibid , P 61.

(3) — CAILLOSSE (JACQUES) : La Constitution Imaginaire, ... op. cit , P 110.

مع تغير واستبدال العقد، شهد القطاع العام تغييرا في تنظيمه وإيديولوجيته ضمن آلية تعمل على ضمان التوازنات المؤسساتية، ولكن هذه اللعبة التعاقدية الجديدة لا تمثل البراءة الفاضلة⁽¹⁾. عبر التجربة التعاقدية، بدأت تنشأ أشكال متجددة لم تكن موجودة من قبل، لاختصاصات ظهرت وكان لها دور في تحريك الخطوط القديمة للتقييم الوظيفي داخل الهياكل العمومية.

فقد ألغى العقد نظام السلم الإداري القديم وأعاد توزيع الموارد بين المرافق العمومية، كما أعاد تقييم الأدوار، التي تم التكفل بها، والتي تفترض التحكم بكل ماهو جديد، غير أن التحولات التي عرفتها بعض القطاعات لم تكن بنفس الطريقة، لأن هذا يعتمد على المتحاورين وعلى الجماعات المحلية و أو المؤسسات الخاصة⁽²⁾.

إن إعادة الترتيب المؤسساتي يفترض اعتماد طرق أخرى للتفكير، وقد كانت هناك قوانين جديدة ساندت التحول المرجعي للنشاط العمومي.

إن احتمال الدخول مع الآخرين في علاقات تعاقدية، كما أن احتمال استعمال بكل حرية لعدد متصاعد من أنواع العقود الجديدة والذي يضعه القانون بهدف إضفاء الطابع التشاركي، قد تم توسيعه من القانون الحديث، إذا قارناه بالقانون الذي كان موجودا من قبل، وهو الإجراء الذي يسمح بتطوير الحرية التعاقدية⁽³⁾.

إن رواج العقود قد تضاعف حيث صدر سنة 2008 تقرير من مجلس الدولة الفرنسي، الذي قام بإحصاء سبعة عقود جديدة بالإضافة للأربعة التقليدية المعترف بها، من جهة أخرى إن الحركة التعاقدية ما انفكت تنتشر بطريقة فوضوية، وهذا ما أدى إلى حدوث غموض⁽⁴⁾، وقد أحصى نفس المصدر إحدى عشر مصطلحا⁽⁵⁾ باللغة الفرنسية، كلها تؤدي تقريبا لنفس المعنى.

(1) — CAILLOSSE (JACQUES) : La Constitution Imaginaire, ... op. cit , P211.

(2) — Ibid , P211.

(3) — Idem , P220.

(4) — Contrats publics et sécurité juridique, rapport public, 2008, Le contrat public et mode d'action publique et de production de normes doc , fr, Etudes et documents du conseil d'Etat, N° 59 , P 338.

(5) — Les termes sont : contrat, convention, pacte, charte, engagement, accord, contrat de partenariat, delegation de service public, promesse, compromis et transaction.

إن التنوع الكبير للعقود المرخص بها والسلطة الشكلية التي تعطي لها يجعلها كآلية تدخل نشاطات جديدة بامتياز تجاوزت بها الإدارة النشاط ذو الطبيعة الانفرادية، سيما إذا تعلق الأمر بعقود من نوع خاص تسمح بترشيد الآلية التعاقدية، لأنها تزوج بين القطاع العام والقطاع الخاص عن طريق ما يعرف بعقود الشراكة وعقود تفويض المرافق التي تسمح بانتشار ثقافة متكاملة ومتقاربة ومتعاونة بين القطاع العام والخاص، وبالتالي تشجيع ما يعرف على الأقل بالأعمال التعاقدية أو التفاوضية، هذا العمل يؤدي إلى حدوث انقلاب في أنظمة النشاط العمومي الذي تحول من جهاز انفرادي ذو قاعدة تنظيمية في إطار قانوني نحو جهاز تفاوضي ذو قاعدة تعاقدية في إطار شكلي⁽¹⁾.

المطلب الثاني

العقود المبرمة مع الأشخاص العمومية

إن البحث عن أهم تطبيقات العقود المبرمة مع الأشخاص العمومية، تظهر من خلال نوعين أساسيين هما : عقود الشراكة وعقود تفويض المرافق العمومية.

لقد ظهرت عقود الشراكة كتقنية جديدة للتسيير العمومي (الفرع الأول)، رغم عدم وجود قانون خاص بها ينظمها في الجزائر، على عكس عقود تفويضات المرافق العمومية التي تعتبر كمصطلح جديد لعلاقة قديمة (الفرع الثاني)، نظمها المشرع من خلال القانون المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام .

الفرع الأول

عقود الشراكة كتقنية جديدة للتسيير العمومي

لقد ظهرت عقود الشراكة كتقنية تمكن القطاع الخاص من مشاركة الدولة في تنفيذ مشاريعها من أجل تحقيق المصلحة العامة، يتعلق الأمر بعقود يتعدى نطاق إنجازها شخص عمومي معين، وتساهم في تمويل الخدمات العمومية سواء على المستوى الوطني أو المحلي.

(1) — FIKRI (MOSTAPHA) : op. cit, P 350 .

هو الأمر الذي أدى ببعض الحكومات الديمقراطية إلى إسناد بعض النشاطات التي تعتبر سيادية إلى شركات خاصة⁽¹⁾، أصبحت تنفذها بواسطة الآلية التعاقدية، وبهذا تكون هذه الدول قد استبدلت البعض من نشاطاتها ذات الطابع الانفرادي، بنشاط قائم على الآلية التعاقدية، وبالتالي يمكن اعتبار القطاع الخاص كشريك أساسي للدولة في تسيير قطاعات كثيرة وحساسة ، عن طريق ما يعرف بعقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

إن تغيرات الحالة النفسية لعلاقات الأشخاص العمومية مع المتدخلين الآخرين هي التي سمحت باستبدال الانفرادية المعيارية، التي تميز النشاط العمومي بعلاقات مبنية على التعاون والاستشارة⁽²⁾ والتفاوض.

هذا التطور لا يكون بدون آثار حيث يؤدي إلى ظهور قانون عام حديث في طور الإنشاء، من متناقضاته أن الدولة كانت فيما مضى الضامن الأساسي للمصلحة العامة، وبعدها تنازلت الدولة عن بعض الامتيازات السيادية، يبدو وأن ممارسة حق المراقبة على النشاطات الخاصة يعتبر الوسيلة الأفضل للحرص على المصلحة العامة.

لقد تأقلم التشريع مع الأوضاع الجديدة، فعلى سبيل المثال نجد أن القانون الفرنسي قد نظم هذا العقد بواسطة الأمر المؤرخ في 17 جوان 2004، الذي أنشأ عقد الشراكة، الذي يعتبر كصنف جديد من العقود الإدارية، والتي تختلف عن الصفقات العمومية، وتفويض المرافق العمومية.

يتعلق الأمر بتوكيل القطاع الخاص بمهمة شاملة تحتوي على التمويل، التصور، الإدراك والتأسيس والإمداد بالمنشآت والأجهزة والبنى التحتية.

إن وضع طرق جديدة للتسيير العمومي بواسطة الآلية التعاقدية تم الإستعانة فيها بالقطاع الخاص، وخاصة بقواعد صارمة فرضتها المحاسبة العمومية.

(1) — **CARBANIS (ANDRE) et MARTIN (MICHEL LOUIS)** : Administration et partenariat public-privé : La contraction de l'espace public comme moyen de renforcement de l'Etat, in partenariat public privé et gouvernance future, S/D de Ali Sedjari, Harmattan, 2005, P 35..

(2) — **DABBOU (SOPHIE)** : Réflexion Sur La Notion De Partenariat, Acte de colloque de 11-12 mai 2000, «Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », collection Forum des juristes N° 10, Tunis 2000, P 66.

بالنسبة للجزائر، فبعد أن تخلت عن النظام الاشتراكي واختارت نظام اقتصاد السوق، اضطرت إلى وضع تعديلات سياسية واقتصادية ترسخت بإرساء قوانين تسهل تكريس هذا النوع من العقود سيما من خلال قانون الاستثمار، وقد جاء هذا كله من أجل ترشيد الآلية التعاقدية التي تسمح بإدماج أطر جديدة داخل الإدارة من خلال التسيير العمومي.

إن الحلول التدريجي للقطاع الخاص لتسيير القطاع العمومي هو تصور مرتبط بعالم يتميز بتشجيع التنافس من خلال تحولات القطاع العمومي عن طريق عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وهذا ما سنراه من خلال دراسة عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص الرهان الجديد (الفقرة الأولى)، نتناول بعد ذلك تكريس عقود الشراكة من المشرع الفرنسي (الفقرة الثانية)، وفي الأخير ندرس عقود الشراكة في الجزائر من المنع إلى رد الاعتبار (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى

عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كرهان جديد

في السنوات الأخيرة ظهرت أشكال تعاقدية جديدة تأخذ تسمية عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، أو عقود الشراكة العمومية الخاصة، وأصبح اللجوء لهذا النوع من العقود كظاهرة عامة في الإدارة والتسيير العمومي، هذه العقود موضوعها الأساسي الدعوة للمبادرة والتمويل الخاص وهذا من أجل مساعدة السلطات الإدارية لممارسة مهامها حسب قواعد خاصة بالقطاع الخاص (1).

إن تحقيق مثل هذه العقود يكون من خلال التعاون بين كل المؤسسات العمومية أو الخاصة، الوطنية أو المحلية القادرة على توطيد وترقية قدرة نشاط الفاعلين الاجتماعيين للعلاقات التقليدية ذات النوع العمودي عن طريق استبدالها بعلاقات ذات النوع الأفقي المؤسس على الشراكة وليس على المساعدة(2)، وهذا من أجل تحقيق إستراتيجية تهدف إلى إعطاء الوسائل اللازمة لكل الأطراف المعنية أهمها السلطات المحلية، القطاع الخاص النقابات، المنظمات غير الحكومية لتنشيط قضايا المجتمع من خلال ضمان وتشجيع

(1) — GUETTIER (CHRISTOPHE) : op. cit , P 5.

(2) — SEDJARI (ALI) : Gouvernance, Réforme Et Gestion du Changement Quand Le Maroc Se Modernisera, L'harmattan, 2008, P 163.

المشاركة لتحقيق غاية نبيلة وهي ترشيد التسيير، غير أن الوصول لهذه المعادلة لا يتحقق إلا من خلال طرح العلاقة بين عقود الشراكة وإشكالية التسيير العمومي (أولا)، تم نتطرق لعقود الشراكة كعلاج لترشيد الحكم (ثانيا) وفي الأخير نتناول لطرق عقود الشراكة وتحديد الفاعلين (ثالثا).

أولا : عقود الشراكة وإشكالية التسيير العمومي

لقد أثبتت تجارب بعض الدول أن هذه العقود تعتبر كطرق جديدة لتطبيقات التسيير من خلال التأكيد على مشاركة متضامنة بين القطاع العام والقطاع الخاص، ففي أغلبية هذه الدول، نجد أن تقنيات التسيير العمومي التقليدي قد أصبحت أقل استعمالا حيث أن الدولة بمختلف فروعها من مرافق عمومية وجماعات محلية لم تنجح لحد ما في تحقيق مهامها المتعلقة بالتنمية والتحويلات الاجتماعية، وعليه فإشراك القطاع الخاص في الإنتاج بات ضروريا(1). وفي سبيل تحقيق الفعالية والمردودية، نجد أن القطاع الخاص قد اكتسح قطاعات كثيرة كالمجال الاجتماعي، البيئة، التعمير، تهيئة الإقليم، وحتى بعض القطاعات التي تعتبر سيادية.

لقد تحولت الدولة نحو القطاع الخاص بحجة حل بعض مشاكل التمويل، وكذلك من اجل التعاون في تحمل بعض المخاطر حسب كل حالة.

إن الملاحظ على العلاقة التي تربط بين أغلبية الدول النامية والقطاع الخاص تثير نوع من الجدل بسبب ضعف الانفتاح الديمقراطي بين القطاعين، ورغم ذلك فالأمور تسيير نحو الإيجابية لأن هذه الدول لم يعد لديها الخيار، أمام تحديات الانفتاح والتنافس(2).

تؤسس عقود الشراكة على الاتحاد والاستقلالية بين الفاعلين العموميين والخواص، كما تعتبر طريقة تساعد على التغيير من طرق التدخل العمومي في ظروف اقتصادية وطنية ودولية متحولة وهذا ما يبرر إدخال المناجمنت في التسيير العمومي(3).

(1) — SEDJARI (ALI) : Gouvernance, Réforme,... op. cit, P 100 .

(2) — Ibid, P 101 .

(3) — Idem, P 101 .

هذا التصور الجديد للتسيير العمومي الذي يقوم على التنافس وتحسين الأداء من خلال محاولة التركيز على استعمال أحسن للموارد العمومية، فرض نفسه تدريجيا باعتباره كنموذج مرجعي، ويمكن أن يكون كاختيار للمجتمع.

إن القطاع العام يقوم بإصلاح طرق تسييره بطرق جديدة يستوحىها ويستنبطها من طرق التسيير الخاص، بواسطة عقود الشراكة، هذه الأخيرة التي وجدت طريقها تدريجيا، وبالتالي تكون قد ساهمت في تحول جذري للطرق التقليدية للتدخل العمومي إلا أن تطبيق هذه الآلية يختلف من دولة إلى أخرى والفاعلون هم من يحددون الاتجاه.

ثانياً : عقود الشراكة كعلاج لترشيد الحكم

يطبق الحكم الراشد أو الحكامة في مجالات كثيرة على اعتبار أن الهدف منه هو البحث عن الطريقة المثلى لإنجاز الأعمال المشتركة من خلال استعمال بعض المشاركة المسؤولة عن الفاعلين أو الأشخاص المعنيين(1).

وبفضل خاصيته غير المتجانسة، فإن مصطلح الحكم الراشد يحمل اليوم معاني كثيرة، ويستعد لأن يتخذ عدة استعمالات، ويستعمل في عدة اختصاصات.

هناك أشكال جديدة من الحكامة بصدد الظهور، ويتعلق الأمر بالشركاء المحليين الذين يمثلون السلطات المحلية، القطاع الخاص، المنظمات غير الحكومية والجمعيات.

هذه المجموعات التي لها رهانات معروفة بهدف تطوير المجتمع، هي في طور إنشاء روابط من أجل تطوير رؤية مستقبلية تقوم على سلسلة من المعايير المقبولة أو الدلائل الكمية(2).

إن مقارنة الشراكة المحلية قد تم تطويرها في مؤتمر أقيم بإسطنبول للسنة 1996 وتم خلاله الاعتراف التاريخي والرسمي بالحكومة المحلية(3).

(1) — SEDJARI (ALI) : Gouvernance, Réforme,... op. cit, P 158 .

(2) — MARTINOT (VINCENT HOFFMAN) et LESZEK (A.KOSIASKI) : Quel Partenariat Pour la ville ?, ed pedone, 1999, P 28.

(3) — حضر هذا المؤتمر حوالي 171 بلدا وأكثر من 3000 مندوب و300 برلماني، حوالي 579 جماعة محلية، 89 ممثل عن الوكالات المتخصصة، 341 عضو من المنظمات الدولية و2400 منظمة غير حكومية.

وتم عقد اجتماعات تحت إشراف هيئة الأمم المتحدة، وكانت تهدف إلى تقوية مشاركة المجتمع المدني بكل مكوناته المختلفة من القطاع الخاص، النقابات ومعاهد البحث، المنظمات غير الحكومية، رؤساء الحكومات الوطنية والمحلية، وهذا من أجل مواجهة التعقيدات المتصاعدة للبيئة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية المرتبطة بنشاط الفاعلين الجدد، وكذلك لمواجهة تشابك المستويات المحلية، الوطنية والدولية، لاسيما وأن الأشكال الكلاسيكية للحكومات قد أصبحت محل شك في مقدرتها على تنسيق النشاط الجماعي لمواجهة التحديات الجديدة المتعلقة بعملة التبادلات(1).

إن تطور الحكامة قد انتقل تدريجيا من مجال المؤسسة (فطرق التنسيق والشراكة بالمؤسسة تختلف عن تلك الموجودة في السوق) نحو دائرة سياسية هذا يرجع لتحول في أشكال النشاط وللعلاقة الموجودة بين الدولة، السوق والمجتمع المدني.

إن مفهوم الحكامة يقوم على الفرضية التالية: إن المجتمعات تعرف أزمة الإدارة الحكومية (crise de gouvernabilite) التي تتميز بثلاث ثوابت (2) وهي:

– أن السلطات السياسية لم تعد تتحمل لوحدها المسؤولية فالحكامة تعتبر كشكل للإجابة المحتملة للمصالحة بين السياسة، الاقتصاد والجانب الاجتماعي (le social) من خلال اقتراح أشكال جديدة للضبط.

– هناك فاعلون يتميزون بطبيعة مختلفة يطالبون بضرورة إشراكهم في الآلية التقريرية وهم كذلك قادرون على اقتراح حلول جديدة للمشاكل الجماعية، لأن الحكامة قد شددت على تبادل المسؤوليات التي تكون بين العمولة، المجتمع المدني والسوق.

– لا يمكن أن يمتلك أي فاعل لوحده المعلومات والوسائل الضرورية لحل المشاكل المطروحة، فالعملية المتكررة للتأثير المتبادل والتفاوض، قد أصبحت ضرورية بين المتدخلين المختلفين، كما أن الحكامة هي التي تؤدي إلى المشاركة، التفاوض، التنسيق والشراكة.

من هذا كله تسمح الحكامة بتخييل طريق مختلف يظهر نتيجة التنسيق بين تبادلات السوق وتبادلات الدولة، وبالتالي يكون سياق الحكامة النسيج الأساسي للشراكة.

(1) – SEDJARI (ALI) : Gouvernance, Réforme,... op. cit, P 160 .

(2) – Ibid , P 160 .

لقد أصبحت كل من الشراكة والحكومة تدل على أن هناك تحول عميق لطرق التدخل العمومي التي لا تأتي فقط من السلطات العمومية، ولكن هناك مشاركة تتضامن فيها أطراف متعددة تمثل كل من القطاع العام والقطاع الخاص في اتجاه يحقق الاتجاه الجزأ ضمن تصور جديد للمصلحة العامة(1).

ثالثا : طرق عقود الشراكة وتحديد الفاعلين

يسمح التمييز بين مختلف أنواع التعاون على التعرف على أنواع الشراكات الموجودة ومجالات تدخلها (1)، كما تؤدي إلى تحديد فاعلي عقود الشراكة والمنطق الجديد للتجمع الذي يمكن أن يوجد (2).

1- أنواع الشراكات الموجودة ومجالات التدخل

أ- أنواع الشراكات

توجد ثلاث حالات من أنواع الشراكة(2):

* - عقود الشراكة بمبادرة عمومية

يمكن أن تكون في حالة إذا ما أرادت جماعة محلية تحقيق عملية تتعلق بالتعمير، إلا أنها لا تمتلك الوسائل الخاصة بهذه العملية أو الكافية لتحقيقها، لهذا تقوم بالبحث عن شركاء خواص لمساعدتها، شرط أن تقبل بأن تدمج في المشروع عناصر مرتبطة بمنطق الشريك الخاص مقابل تقديمه المساعدة المالية والتقنية وحتى التسيير، إنها تفعل ما بوسعها لتسمح للعملية أن تبرز فائدة تكون مهمة بما يكفي، حتى يتمكن الشريك الخاص من تمويل كل أو جزء من سعر المشروع.

* - عقود الشراكة بمبادرة خاصة

هذا النوع من الشراكة يمكن أن يكون حول:

- قطعة أرضية UN TERRAIN : عندما يقرر المطور(3) un developpeur أن يحقق عملية تتعلق بالتعمير فإن البلدية ترخص له بذلك، في مقابل إنشاء تجهيز عمومي.

(1) — SEDJARI (ALI) : Gouvernance, Réforme,... op. cit, P 160 .

(2) — ASCHER (FRANÇOIS) : Le partenariat public privé dans le redéveloppement, in partenariat public privé dans l'aménagement urbain S/D Wermer Heinz, L'harmattan, 1994, P 120.

(3) — Le développeur : يقصد بالمطور الشركة التي تضمن الإنتاج والتسويق

• **منتوج UN PRODUIT** : عندما يقترح المطور أو مستثمر لجماعة محلية منتوج معين (أجهزة رياضية، فندق، قاعات إجتماعات) لهذا تقوم البلدية بمفاوضات للاتفاق عن المقابل أو البديل : كأن تعطي البلدية القطعة مقابل الحصول على محلات ومرافق.

• **المشاريع العمرانية DES PROJETS URBAINS** : يقوم بعض المطورين أو المستثمرين الخواص بمفاوضات شاملة مع المعنيين وهذا من أجل أن يقدموا اقتراحات تتعلق بإعداد وتنفيذ إستراتيجية تعميرية حقيقية، التي تتضمن عدة عمليات مميزة تتعلق بنشاطات إنجاز سكنات وتجهيزات لمرافق مختلفة.

* - الشراكة المؤسسة Le PPP institué

يمكن لمدينة أو منطقة أو دولة أن تنشئ ما يعرف بشركات الاقتصاد المختلط (SEM) بغرض إنجاز مهام متعددة، لاسيما في التعمير والمرافق العمرانية، في هذه الشركات نجد أن أغلبية رأس المال الموجود بحيازة السلطات العمومية (الوطنية أو المحلية)، تهدف هذه الشركات لتحقيق منطوق عمومي (من خلال تحقيق أهداف ذات المصلحة الجماعية) وفي بعض الأحيان جزء منها يهدف إلى تحقيق منطوق خاص (1).

يلاحظ مما سبق، أن النظام الاقتصادي المختلط قد يستعمل كذلك في النوعين السابقين المذكورين أعلاه.

بعد معرفة أنواع الشراكات ماهي مجالات التدخل؟.

ب - مجالات تدخل الشراكة

- بالإعتماد على اقتراح قام به LAWLESS (2) هناك أربعة أنواع من الشراكة وتتحدد أساسا في:
- 1 - الشراكة القطاعية : هدفها التدخل في مجالات محددة.
 - 2 - الشراكة المحددة : وتعلق ببعض المجالات أو المشاريع.
 - 3 - الشراكة على مستوى المدينة : هي الشراكة التي تنشأ بغرض تطوير المدينة بأكملها وليس لتقوية قطاع أو حي.
 - 4 - شراكة ذات تأثير جهوي : تتكون عند إنجاز المشاريع الكبرى للنقل والمرور، الطرق السريعة، الانفاق... الخ.

(1) — SEDJARI (ALI) : Gouvernance, Réforme,... op. cit, P 160 .

(2) — Ibid, P 172 .

2- فاعلي عقود الشراكة والمنطق الجديد للتجمع

إن فاعلي الشراكة كثيرون أهمهم : الدولة، الجماعات المحلية والقطاع الخاص.

أ- الدولة

لمدة طويلة، كانت تقوم التنمية على عاتق الدولة، باعتبارها كانت تمثل المستخدم الأساسي، المقاول أو الصناعي ويعود ذلك بسبب انتهاج الحكومات للإيديولوجية الاشتراكية العلمية أو الديمقراطية، في مجال الاسكان على سبيل المثال كانت الدولة مكلفة ببناء السكنات، غير أن الهياكل الحكومية المسؤولة عن تنفيذ المشاريع كانت تعمل حسب منطق بيروقراطي وهو ما جعلها لحد ما مشلولة باعتبارها عجزت عن إيجاد الحلول الناجعة لمشكل السكن، وهو الأمر الذي ألزمها على الانفتاح وإعادة بناء المجتمعات من خلال فتح المجال للشركاء الخواص، ومع ذلك احتفظت الدولة بريادتها من خلال رقابة الوسائل المختلفة التي يقوم عليها الاستثمار (فرض الضرائب ووضع القوانين).

ب- الجماعات المحلية

لقد أصبحت اللامركزية الاستراتيجية الأكثر استعمالا لتطوير التنمية من القاعدة، ولكن تحميل الجماعات المحلية للمسؤولية يجب أن يرفق ببدء تنفيذ لسياسة تركز النظام الليبرالي وإنسحاب الدولة(1).

حيث نجد في فرنسا مثلا أن هذا النوع من الشراكة قد تم تكريسه في مرحلة أولى على مستوى الحياة المحلية، وكان لتقييم الإختصاصات الموضوعية من القوانين المتعلقة باللامركزية الدور المهم في تطوير الشراكة، لأن هذه الأخيرة كانت تقسم بعض من الإختصاصات بين الدولة وبين جماعة محلية، بينما تترك البعض الآخر مفتوحا(2).

إن عقود الشراكة التي تبرمها الجماعات المحلية بفرنسا يجب أن تخضع لإجراء التقييم المسبق.

(1) — SEDJARI (ALI) : Gouvernance, Réforme,... op. cit, P 174 .

(2) — DABBOU (SOPHIE) : op. cit, P 80.

هذا التقييم يجب أن يجرى قبل إطلاق إجراء إبرام عقود الشراكة، الذي يقدم للمجلس المتداول للجماعة المحلية، ووحده الجهاز التداولي هو الذي يعلن عن مبدأ اللجوء لعقد الشراكة اعتماداً على التقييم المقدم⁽¹⁾.

ج - القطاع الخاص

أصبح القطاع الخاص يوماً بعد يوم حاضراً في مختلف المجالات، فلطالما تم تشجيع المبادرة الخاصة في إطار تعميم حركة الليبرالية وانسحاب الدولة القائمة على أسس الفعالية والمردودية، وبالتالي بدأ القطاع الخاص يتوجه أكثر للمجال الاجتماعي والبيئية. غير أن السؤال الذي يطرح على هذا المستوى: لماذا تستثمر المؤسسات الخاصة ضمن مسعى جماعي.

إن الإشكال الذي يطرح هو لماذا يشارك القطاع الخاص في تمويل مشروع مثل طريق أو شبكة معلوماتية ويأتي البعض ليستفيد من غير أن يساهم في التمويل، إن من خصائص الممتلكات العمومية هي صعوبة استبعاد مستفيدين، كما أن التعاون لا يأتي بمردوده إلا إذا شارك كل المستفيدين في إنجازها.

وعليه إن مشاركة الأعوان الخواص في المسعى الجماعي (ملكية عمومية) ليست عشوائية⁽²⁾.

إن هذا كله يؤدي إلى القول وأنه ومن خلال الدمج بين المصالح الخاصة التي تسيير عالم المؤسسات والمصلحة العامة التي تحرص الدولة على تحقيقها، فقد حانت الساعة لبناء مصلحة مشتركة من خلال الشراكات.

د - هل يمكن أن تكون الجمعيات كفاعل في عقود الشراكة؟

يمكن أن تظهر الشراكة بين الجمعيات مع كل أنواع الإدارات العمومية المركزية واللامركزية، وبذلك تعتبر الجمعية كشريك خاص تتصف بميزات معينة وأهم هذه الشراكات :

(1) — Cf Art L . 1414 – 2 du CGCT.

(2) — SEDJARI (ALI) : Gouvernance, Réforme,... op. cit, P 175 .

*- الشراكة بين الجمعيات والدولة

بدون شك هناك شراكة في العلاقات بين الجمعيات والدولة، لهذا دور الدولة يمكن أن يختلف وبالتالي تلعب الدولة دور الشريك الوسيط الذي يفرض على الطرفين، ويمكن أن يبرز هذا الدور بين الدولة والجمعيات في عدة مجالات، من خلال محاولتها وضع استراتيجية لمعالجة بعض المشاكل ومن هنا تكون نشاطات الجمعيات متكاملة مع الدولة، كما أن الدولة هي التي تمنح الوسائل المادية الضرورية للجمعيات لتنفيذ أهدافها(1).

*- الشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية

هذا النوع من الشراكة يمكن أن يظهر في إطار ضيق وتتحدد هذه العلاقة بين جمعيات الحفاظ على المدينة أو الأحياء، التي تلعب دور الشريك الأساسي مع البلديات(2).

ولهذا توجد بعض الجمعيات المتخصصة في هذا المجال، التي من خلال شراكاتها تلك يمكن أن تمد البلدية بالمساعدة لحالة المدينة مع وضع الاقتراحات المناسبة وخاصة التي تتعلق بظروف السكن، التجهيزات والنشاطات.

*- الشراكة بين الجمعيات والمؤسسات العمومية

توجد لدى بعض المؤسسات العمومية علاقات شراكة مع الجمعيات، وتهدف إلى تحقيق برنامج معين في اختصاصات مشتركة بين الإدارات والجمعيات.

هذه الإدارات تعتبر كوسيلة أساسية لتحقيق سياسة عامة في مجال معين، وعادة ما تهدف إلى تحقيق إستراتيجية معينة لهذا تستلزم أن يكون بينها وبين السكان اتصال والوسيلة الوحيدة التي تسهل ذلك هي الشراكة مع الجمعيات(3) وعادة ما يترجم هذا التعاون أو الشراكة بواسطة إبرام اتفاقيات بين هذه المؤسسات الإدارية والجمعيات.

(1) — BLIBECH (FADHEL) : Le partenariat entre administrations publiques et Associations, in les mutations des relations entre l'administration et ses administrés, Actes du colloque du 11-12 mai 2000, collection FORUM Des jurites n 10, Tunis 2002, P 235.

(2) — Ibid, P 237.

(3) — Idem, P 238.

وتتضمن الاتفاقية إلتزامات لكل طرف من الشركاء يتعهد كل طرف بمنح تجربته مع تقديم المساندة الضرورية والمساعدة الإنسانية والمادية من اجل تسهيل تنفيذ البرنامج المسطر والمشارك بينهما.

لنجاح أي شراكة بين المؤسسات العمومية والجمعيات يجب أن يكون لهذه الأخيرة هامش من الحريات الكافية تمارس من خلاله نشاطها وقدرتها على تعبئة الأعضاء النشطين المؤهلين في مجال النشاط الخاص بالجمعيات، وأن يكونوا من الناحية السياسية حياديين، ومن خلال هذا التنظيم يمكن لهذه الجمعيات أن تتصدى وتحافظ على نوعية المجاورين ذوي الوزن الثقيل وجها لوجه مع الادارة العمومية، كشركاء يدخلون في لعبة الشراكة من غير أن يؤثر ذلك على هويتهم كأشخاص معنوية خاصة مستقلة توطر وتمثل المجتمع المدني(1).

إن تكريس عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص يؤدي إلى توسيع فضاء النشاط العمومي من إتجاه عمودي من أعلى إلى أسفل، إلى إتجاه أكثر تشاركي وملائم لآليات ديمقراطية مفتوحة، حيث نجد الحكومات الوطنية والمحلية، القطاع الخاص والمواطنين يعملون أكثر فأكثر مع بعضهم البعض.

وصار هناك حديث في الآونة الأخيرة عن التضامن والتعاون، المشاورة والتأثير المتبادل.

كل هذه المصطلحات تؤدي إلى الوصول إلى حقيقة: وهو أن العمل ضمن مجموعة، في ظل روح التعاون يؤدي إلى تحقيق الفعالية وتحسين الأداء قبل أن يتخذ الشركاء أي خطوة، يجب أن يفكروا في إتجاه قراراتهم، وأن يعرفوا مسؤولياتهم المشتركة، مع تحديد إلتزاماتهم وتقييم أهمية نشاطهم.

من الضروري أن توضع الشراكة ضمن إطار واقعي، عملي وعادل يتلاءم ويساعد على ظهور آليات المشاركة الواسعة على المستوى المحلي، الوطني والدولي من خلال إشراك في نفس الوقت القطاعين العمومي والخاص.

إن تعقد المشاكل المطروحة واتساع المهمة، هما الذان يجعلان من الشراكة كطريق الزامي للنمو.

(1) — BLIBECH (FADHEL) : op. cit, PP 244 - 245.

وفي هذا الخصوص نحن بحاجة لتوجه سياسي يشجع المواطنين على تعلم أصول اللعبة، مع تحديد مقاربة ناقدة للشراكة بين القطاع العام والخاص، تبرز الإمكانيات المتاحة بين الاختيار العمومي والنشاط الخاص.

الفقرة الثانية

تكريس عقود الشراكة من المشرع الفرنسي

إن مصطلح الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من المصطلحات المعروفة لدى رجال الاقتصاد والمسيرين، إلا أن رجال القانون لم يكتشفوه إلا حديثاً، كما أنه وفي بادئ الأمر لم يتم القبول به كصنف من الأصناف المكرسة من المشرع والقضاء خاصة عند عدم تكييفه بعد على أنه عقد وهو الأمر الذي شكك في نظامه القانوني(1).

إلا أنه وفي المجال التعاقدية، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كانت موجودة منذ زمن من خلال الأشكال التقليدية للصفقات وامتياز المرافق العامة وكنتيجة لذلك فإن الإشكال الجديد الذي يطرح هو تحديد على الأقل حقيقة هذه الوسيلة الجديدة وكيفية ممارستها ؟ .

تعتقد أغلبية الدول الأوروبية أن آلية التعاقد تعتبر الوسيلة القانونية الأمثل لتنفيذ الشراكة، على اعتبار أن العقد يكرس مبدأ المساواة بين الأطراف، غير أنه يجب قبول كذلك وأن الحرية التعاقدية تسمح للطرف الذي يمتلك السلطة بأن يفرض على الطرف الأضعف أحكام لم يستطع أن يفرضها عليه عن طريق القرار الانفرادي(2).

وقد بدأ الوعي بهذا الموضوع على المستوى الدولي من خلال عرض الكتاب الأخضر بتاريخ 30 أبريل 2004 حول الشراكة بين القطاع العام والخاص.

ولأن المشرع الفرنسي لم يستطع أن يتجاهل هذه التحولات فقد قام في نفس السياق بوضع الأمر رقم 559/2004 المؤرخ في 17 جوان 2004.

يعتبر القانون الفرنسي عقود الشراكة كعقود متميزة عن العقود التي سبقتها، ومن خلال هذه العقود أعلنت الحكومة الفرنسية عن ضرورة إنشاء نظام قانوني جديد تم وضعه ليطبق على العقود التي لا تحتوي على خصائص عقود الامتياز كما لا يتعلق الأمر

(1) — DABBOU (SOPHIE) : op. cit, P 81.

(2) — Ibid, P 85.

بقانون الصفقات العمومية، ومن أجل ملء هذا الفراغ طلبت الحكومة من البرلمان تحديد قواعد تطبيق على مثل هذا النوع من العقود(1).

ولمعرفة خبايا هذا الموضوع في القانون الفرنسي نتناول مراحل تطور عقد الشراكة الفرنسي (أولا)، ثم نتطرق للمعايير المفروضة من المشرع لصحة عقد الشراكة (ثانيا)، نتعرض بعد ذلك لعقد الشراكة ومبدأ التقييم الأولي، الذي يعتبر في نفس الوقت كمبرر لوجود هذا العقد (ثالثا)، لتتعرف فيما بعد عن تحفظات تفسير المجلس الدستوري الفرنسي حول الأمر المتعلق بعقد الشراكة (رابعا) لتفحص في الأخير أهم المشاريع المنجزة في إطار عقود الشراكة (خامسا).

أولا : مراحل تطور عقد الشراكة الفرنسي

لقد جاءت فكرة عقود الشراكة في فرنسا بين القطاع العام والقطاع الخاص من أجل ملاءمة إنشاء نوع جديد من العقود الادارية التي تم وضعها كعلاج لعدم التماسك بين عقود الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية، وبالتالي عقود الشراكة تحتل المرتبة الوسطى بين الصفقات العمومية وعقود تفويض المرافق العامة .

انطلاقا من سنة 2000 ظهرت أشكال جديدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص مستوحاة من التجربة البريطانية وذلك بهدف الحد من الضغوطات على مستوى الموارد البشرية والمالية والحصول على خبرات جديدة وترشيد إستعمال موارد الدولة.

لذلك تم ضبط إطار تشريعي قطاعي في مرحلة أولى، ثم إطار تشريعي عام في مرحلة لاحقة(2).

أعطى القانون المؤرخ في 29 أوت 2002 تحت رقم 1094/2002 دفعا لهذا الشكل التعاقدي وذلك عن طريق الترخيص للدولة بتكليف القطاع الخاص لبناء وصيانة

(1) — ALBERON (GHIZLAINE) : Les apports du partenariat public. Privé au droit des contrats : entre proposition communautaire et concrétisation nationale française, in partenariat public Privé et gouvernance future, S/D de Ali Sedjari L'harmattan, 2005, P 218

(2) — الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، المدرسة الوطنية للإدارة معهد تنمية قدرات كبار الموظفين، الدورة الرابعة، نوفمبر 2010، جويلية 2011 تونس، ص 79.

العمارات المستغلة من قبل رجال الأمن والدفاع الوطني، وتعميم ذلك لاحقا على قطاعي العدل والصحة، قبل أن يصبح نظاما عاما عبر عقود الشراكة(1).

ثم إنه وباسم تبسيط القانون الصادر في 02 جويلية 2003 تحت رقم 591/2003 لاسيما المادة 6 منه، قامت السلطات العمومية باقتراح تدعو من خلاله الحكومة أن تضع أمر على أن تتم تسميته بعقود الشراكة، وتم اعطاء من خلاله للإدارة الحق في أن تبرم عقود مجزأة أو شاملة لإنشاء وتحويل واستثمار وتمويل الإنشاءات العامة أو إدارة وتمويل أحد المرافق أو القيام بهذه العمليات جميعا، ولم يحدد المشرع في هذا القانون شروط وقواعد هذه العقود وإنما ترك ذلك للحكومة(2).

وتعتبر عقود الشراكة كآلية تساهم في إعادة تركيب ما يسمى بطرق جديدة للنشاط العمومي، تتبلور من خلالها إلتزامات ثلاث مجموعات من الفاعلين، وهم الفاعلون العموميون، المؤسسات الخاصة وأخيرا المنتفعون أي الزبائن.

وفي الأخير صدر الأمر رقم 559/2004 المؤرخ في 17 جوان 2004، الذي كرس عقود الشراكة، ليعدل بعد ذلك بالقانون رقم 735/2008 والمؤرخ في 28 جويلية 2008. وقد وافق كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة الفرنسيين، كل من جهته على صحة الآلية المؤسسة(3).

من خلال آلية الشراكة يمكن للدولة والمؤسسات العمومية للدولة والجماعات المحلية أن تلجأ لمعامل خاص من أجل تمويل أو إنشاء أو استغلال تجهيز.

على أن يتم ذلك ضمن إجراءات بسيطة، مع التأكد من ضمان الحياد، وهو ما يسهل استعمال هذه الأداة القانونية في مجال الاستثمار العمومي على غرار باقي الأدوات الأخرى مثل الصفقات العمومية وتفويض المرافق العامة.

جاء بعد ذلك القانون رقم 179/2009 المؤرخ في 17 فيفري 2009 الذي أعاد النظر في بعض جوانب النظام المالي المطبق على عقود الشراكة بهدف ملاءمتها

(1) — الشراكة بين القطاع العام والقطاع ... المرجع السابق، ص 79. على نفس الموقع .

(2) — رجب محمود طاجن : عقود المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، دار النهضة العربية 2010، ص 41.

(3) — SYMCHOWICZ (NIL) : Partenariat Public Privé Et Montages Contractuels Complexes, Analyse et aide à la décision, Le moniteur, 2^{ème} édition, 2009, P 354.

مع ظروف الأزمة المالية والإسراع بإنجاز البرامج الاستثمارية في القطاعين العام والخاص (1).

وطبقا للقانون المنظم لهذا العقد، يعتبر عقد الشراكة عقدا إداريا، تمنح بموجبه الدولة أو المؤسسة العمومية لطرف آخر مهمة محددة طبقا لهذا القانون.

لقد قام هذا القانون بجعل عقد الشراكة أكثر مرونة حتى يسمح بتجزأة مهمة التمويل بين الشخص العام والشخص الخاص (2).

تفترض عقود الشراكة أن يكون هناك اقتسام متوازن للمخاطر وهذا من أجل بلوغ المردودية الأحسن للعقد، غير أن هذه النقطة بالذات تعرف نوع من الغموض فيما تعلق بنوعية المخاطر (3). ورغم ذلك هناك اتفاق حول بعض المخاطر (4).

وبصفة عامة فإن المخاطر التي تؤخذ بعين الاعتبار في عقد الشراكة هي تلك المخاطر التي تؤثر سلبا في التنفيذ الجيد والمنتظم للمشروع من حيث مدته أو تكلفته أو مستوى الأعمال التي يلتزم بها المتعاقد. بمقتضى العقد، وهذه الأنواع من المخاطر المسطرة يجب أن تكون موضوعا للتقييم والدراسة، كما يجب أن يكون توزيع المخاطر شاملا للجوانب الفنية والاقتصادية والمالية والإدارية (5). إذ يجب أن يكون القصد من هذه العملية إقامة علاقة تعاقدية متوازنة، وبالتالي يؤدي عقد الشراكة إلى تقسيم المخاطر المترتبة عن العقد والناجمة عن المخاطر الناجمة عن الظروف المادية غير المتوقعة أو الظروف الطارئة (6).

إن الهدف من اللجوء إلى عقود الشراكة هو (7):

✓ تحسين مستوى التمويل، ودعم الاستثمار العمومي .

(1) — الشراكة بين القطاع العام والقطاع المرجع السابق ، ص 79 . على نفس الموقع .

(2) — SYMCHOWICZ (NIL) : op. cit , P 355.

(3) — Ibid , P 371.

(4) — on a contume de distinguer trois types de risques au deumerant degagés par l'office statistiques des communautés européennes, (Eurosat) dans sa decision du 11 fevrier 2004 (droit et ville, n 60/2005, P 258) à savoir « Le risque de construction », Le « risque de disponibilité » et Le « risque lié à la demande ».

(5) — رجب محمود طاجن : المرجع السابق، ص 275.

(6) — عبد النور الفايز : العقود المبرمة بين الأشخاص العمومية ، موجود على الموقع :

www.maroc droit.com

نشر في 2014/07/13 .

(7) — المرجع السابق، على الموقع .

- ✓ إحداث المرافق العمومية وتحسين تسييرها .
- ✓ تسريع وتيرة المشاريع وتحسين جودة الخدمات .

لإنجاح أكثر هذا العقد فقد تم تدعيم الإطار القانوني لعقود الشراكة بالنصوص التالية: المرسوم رقم 1119/2004 المؤرخ في 19 أكتوبر 2004، المتعلق بإحداث هيئة مساندة لإنجاز عقود الشراكة ملحققة بوزارة الاقتصاد والمالية لها دور أفقي لمجمل المشاريع العمومية بإستثناء الدفاع، أي أن هذه الهيئة تكلف بتقديم الخبرة في مجال عقود الشراكة، كتقديم المعونة للأشخاص المعنوية العامة وخصوصا الإقليمية في المراحل التمهيديّة والمفاوضة والمتابعة في تنفيذ هذه العقود.

هناك كذلك المرسوم رقم 1145/2004 المؤرخ في 27 أكتوبر 2004 المتعلق بضبط طرق الإشهار الخاصة بعقود الشراكة التي تفوق قيمتها 150 ألف أورو بالنسبة للدولة و230 ألف أورو بالنسبة للجماعات المحلية.

ثانيا : المعايير المفروضة من المشرع لصحة عقد الشراكة

يشترط لصحة اللجوء إلى هذا النوع من العقود توافر ثلاثة معايير(1).

***- الطبيعة المركبة للمشروع**

يتطلب هذا المعيار أن يكون الشخص العمومي غير قادرا على توفير الوسائل التقنية، التي تسمح باعداد المشروع من الناحية المالية والقانونية، إن هذا القول يفترض وأنه لا يمكن اللجوء إلى هذه الوسيلة إلا بالنسبة للمشاريع الأكثر تعقيدا(2).

إن الطابع المعقد للمشروع يعد إذن شرطا موضوعيا، لا يمكن أن تتعلل بأنها عاجزة عن تحديد الوسائل اللازمة لتلبية حاجياتها، على العكس من ذلك فإنه يقع على عاتقها إلتزام بتقديم الدليل على عجزها من خلال توضيح الفارق الموجود بين طبيعة العقد والإمكانيات الداخلية التي تتوفر عليها.

(1) — [www. 2 Economie. Gouv.fr/ Direction/ Services](http://www.2 Economie. Gouv.fr/ Direction/ Services) : les Contrats de Partenariat , Guide Methodologique, Version 21 Oct 2010, Ministère de L'economie , de L'industrie et de L'emploi , P P 11 – 12 .

(2) — SYMCHOWICZ (NIL) : op. cit , P 388.

*-توفر الحالة الاستعجالية

يعد توفر الاستعجال المبرر أو المرتبط بتنفيذ مشروع محدد أحد أسباب أو عناصر المصلحة العامة الذي يبرر إبرام عقد الشراكة، وهذا ناتج عن سبب خارجي عن الإدارة المعنية، كما هو الحال عند إقامة مركز صناعي كبير على سبيل المثال الذي يستلزم اللجوء إلى إنشاء بنية أساسية ضرورية تتعلق بالمدارس والسكن، كما أن هذه الحالة تكون أيضا بالنسبة لأعمال التجديدات اللازمة التي تكون كأثر ناتج عن إحدى الكوارث الطبيعية(1).

لقد صدر قرار من مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 2004/10/29 المتعلق بمدى شرعية الأمر رقم 559/2004 المؤرخ في 17 جوان 2004.

إنه يحدد بالتالي أساس التحفظ التفسيري الذي أجراه المجلس الدستوري ومن خلاله أكد على أن الاستعجال الذي يرتبط بإنجاز المشروع المعني محدد بعدد أسباب المصلحة العامة التي يمكن أن تبرر إبرام عقد الشراكة(2).

*-الفعالية الاقتصادية

لقد أضاف قانون 28 جويلية 2008 هذا المعيار، حيث يتعين على الشخص العمومي أن يبرهن عند لجوئه لعقد الشراكة من خلال تقديم حصيلة (Bilan) يبين فيها المحاسن والمساوى التي تجعل منه عقدا له الأفضلية مقارنة بالعقود الأخرى، إن عناصر المقارنة يجب أن تبين خصائص المشروع، إلتزامات المرفق العمومي والنقائص والعراقيل التي يمكن مواجهتها أثناء إنجاز المشاريع المشابهة.

ثالثا، عقد الشراكة ومبدأ التقييم الأولي : مبرراته

يعد التقييم الأولي شرطا قانونيا مفترضا، يجب أن يتحقق عند كل لجوء لعقد الشراكة، الذي ومن خلاله يبرهن عن إمكانية وملائمة الإجراء في مواجهة الآليات

(1) — رجب محمود طاجن : المرجع السابق، ص ص 175 - 276.

(2) — BEZANÇON (XAVIER) : Les nouveaux contrats de partenariat public privé, Le moniteur, 2005, P 61.

الكلاسيكية لاسيما الطلبات العمومية⁽¹⁾ les commandes publiques حسب المجلس الدستوري الفرنسي، إنه من الضروري اتخاذ احتياطات خاصة، وهذا من أجل الاستجابة للاحتياجات الدستورية الملازمة للشرعية لحماية الخصائص العمومية وللأعمال الجيد للأموال العمومية⁽²⁾.

يجب أن تتوفر أربعة شروط في كل تقييم أولي وهي⁽³⁾:

✓ مدة العقد.

✓ شروط اقتسام المخاطر.

✓ أهداف الأداء المعينة للمتعاقد معه: نوعية خدمات المرفق، نوعية الأجهزة الموضوعية تحت تصرف الأشخاص العموميين.

✓ شروط مكافأة المتعاقد معه.

(1) — L'expression de commande publique est apparue en doctrine avant d'être reprise dans l'article premier du code des marchés publics français par le décret du 7 mars 2001, mais elle n'était alors qu'un synonyme de la notion de marché public.

Elle semble s'en être progressivement distinguée sous l'influence de la jurisprudence du conseil constitutionnel, d'abord avec prudence dans la décision du 22 Aout 2002, puis avec beaucoup plus d'éclat dans la célèbre décision du 26 juin 2003, décision n 2003/473. DC relative à la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit.

Elle est aujourd'hui consacré par le législateur puisque l'article 84 de la loi n 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit habilite le gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la constitution, à procéder à l'adoption par ordonnance, malheureusement à droit constant d'un code de la commande publique.

L'émergence progressive d'un régime commun à la commande publique de la notion, deux conceptions s'opposant alors dans la première, la plus étroite la commande publique se limite à « l'achat public » et recouvre « en partie les marchés publics et en partie d'autres contrats par lesquels une personne publique se procure un bien ou un service » dans une seconde plus dynamique, elle englobe l'ensemble des conventions, par lesquelles les personnes publiques cherchent à se procurer un bien ou un service, y compris ce service d'une nature particulière qui consiste à gérer, avec une relative autonomie une activité ou un équipement ».

Le champ de la commande publique, qui est considérable dans l'économie française est a vrai dire plus large que celui des marchés publics, puisqu'elle recouvre l'ensemble des contrats par lesquels les administrations font appel à des entreprises pour assurer ou leur permettre d'assurer le service public, Elle inclut par conséquent tant les délégations de service public, dont la passation est soumise par la loi. **M.Alfonso jean** : La notion du marché public p 59 revue du conseil d'Etat N° 3-2003).

(2) — **MARTY (FREDERIC) , TROSA (SYLVIE) et VOISIN (ARNAUD)** : les partenariats public-privé, Edition la découverte, paris ,2006, P 97.

(3) — **GUENOUN (MARCEL) et TIBERGHEN (BRUNO)** : quelle localisation pour les partenariats public-privé ? in partenariat public-privé et gouvernance future, S/D DE Ali Sedjari . harmattan, 2005, P 48.

وتتعرض المادة الثانية من الأمر 17 جوان 2004 لهذا الشرط المفترض، وتم الإعلان من خلالها أن إبرام عقد الشراكة لإنشاء أحد مشروعات البنية الأساسية يخضع لإجراء التقييم، قبل أن يبدأ الشخص المعنوي العام إجراءات التوقيع، ولا بد أن يثبت هذا التقييم من جانب أنه بالنظر إلى الطبيعة المركبة للمشروع، فإن الشخص العام لا يمكنه أن يحدد منفردا وبشكل مسبق الوسائل الفنية التي تتجاوب مع إحتياجاته، أو تمكنه من الوصول إلى حصر الجوانب المالية والقانونية للمشروع أو يثبت الصفة العادلة له⁽¹⁾.

يجب كذلك أن يشرح التقييم بدقة بواعث أو أسباب الطبيعة الاقتصادية والمالية والقانونية والادارية، التي أدت بعد تحليل مقارن لاسيما فيما يتعلق بالتكلفة الإجمالية للمشروع وتطوره وإقتسام المخاطر والخيارات المختلفة التي أدت إلى إقرار المشروع محل الدراسة وبدء إجراءات إبرام عقد الشراكة⁽²⁾.

كما يجب أن يبين التقييم أن إبرام هذه الشراكة يقدم جملة من المزايا تفوق تلك التي يمكن أن يقدمها غيره من صور العقود العامة الأخرى، يجرى هذا التقييم بمساعدة أحد الهيئات التي لديها الخبرة والتي تم إنشاؤها لهذا الغرض.

إن الأمر الذي يضم عقود الشراكة يظهرها على أنها آلية لموضوع تعاقدية، تم القبول بها من القانون الأوروبي، كما تمت ممارستها من الأنظمة الأجنبية، وتم تكريسها من القانون الفرنسي في شكل عقد الامتياز وكذلك من خلال تفويض المرافق⁽³⁾.

إن تواجد هذا النوع الجديد من العقود في القانون الأوروبي هو الذي عجل بظهوره في القوانين الفرنسية أين أصبح من الضروري أن يظهر في ثوب خاص به، كعقود متميزة لها قانون خاص بها ينظمها.

وبالتالي نلاحظ بالنسبة لهذه العقود بالذات أن المشرع الفرنسي قد إعتد على التشريعات الأوروبية لوضع تعديلات عميقة، كما أن هذا النوع من العقود يعتبر صنف ذو مفهوم جديد يسمح بأن يآلف بين مجموع العقود الأخرى المتواجدة⁽⁴⁾، وقد نجح المشرع الفرنسي بصفة كبيرة في إعطاء لهذا العقد خصائص ينفرد بها عن باقي العقود.

(1) — رجب محمود طاجن : المرجع السابق، ص ص 159 - 160.

(2) — المرجع السابق، ص 160.

(3) — GAUDEMET (YVES) : Les contrats de partenariat public-privé, etude historique et critique, in partenariat public-privé et gouvernance future S/D de Ali Sedjari, Harmattan, 2005, P 190.

(4) — ALBERON (GHIZLAINE) : op.Cit, P 236

رابعاً : تحفظات تفسير المجلس الدستوري الفرنسي حول الأمر المتعلق بعقد الشراكة

تعرض المجلس الدستوري الفرنسي لبعض الجوانب الدستورية لعقود الشراكة وخاصة قانون التأهيل الذي يحمل رقم 591/2003 والصادر في 02 جويلية 2003 الذي وضع تحفظات حول تفسيره لاسيما المادة 6 منه، الذي فرض على الحكومة بالإستناد إلى المادة 38 من الدستور وهذا لإصدار أمر يحدد الضوابط القانونية لهذا النوع من العقود، وفعلا أكد المجلس الدستوري على دستورية هذه المادة، لأنه طبقا للمادة 6 يمكن تفويض شخص خاص، لممارسة مهمة سيادية(1).

وقد دافعت الحكومة عن دستورية الأمر نافية أن يكون مشروع القانون قد خالف الدستور، وبالتالي على المجلس الدستوري أن يرفض الطعن المقام أمامه في دستورية القانون المتعلق بالأمر الخاص بعقود الشراكة لغياب السند الدستوري له(2).

أما فيما يتعلق بالالتزامات الدستورية لحماية الأملاك العمومية فإنه ومنذ مدة قد أكد على محتواها، حيث تستفيد الأملاك العمومية مثل أملاك الأشخاص الخاصة بالحماية الدستورية المكرسة، ضمن إعلان حقوق الإنسان سنة 1789، وهو ما ينجر عنه وأن الدستور يعترض على أن تسلم أملاك أو مؤسسات عمومية لأشخاص يريدون تحقيق المصلحة الخاصة مقابل أسعار أقل من قيمتها(3).

من هذا المنطلق نجد وأن المجلس الدستوري حرص على إجبار الجماعات والمؤسسات العمومية من التأكد في كل حالة، وأن إختيار عقد الشراكة يعتبر الأكثر ملائمة.

إن الأمر السابق الذكر جاء من أجل تكريس وصف إجراء إبرام عقود الشراكة، التي تحترم الالتزامات الوطنية والمشاركة للشفافية والشرعية وهو ما يجعله إجراء تحاوري تنافسي.

(1) — GAUDEMET (YVES) : op.Cit, P 203.

(2) — رجب محمود طاجن : المرجع السابق، ص ص 47 - 48.

(3) — GAUDEMET (YVES) : op. cit, P 203.

في فرنسا يرتبط نجاح تطوير عقود الشراكة بمدى فعالية وضع قيد الإجراء للقانون العضوي المتضمن قوانين المالية، ولمجهودات الإدارة وما تملكه من مؤهلات الخبرة التقنية (المالية والقانونية) الضرورية للتفاوض عند إبرام هذا النوع من العقود(1).

إن العقود التي تكون عن طريق عقد الشراكة تسمح بتحسين فعالية النشاط العمومي وهذا لا يتحقق إلا من خلال تكريس رقابة مركزة على النتائج وليس على الوسائل.

إن المشرع الفرنسي قد صرح بشكل واضح أن إستحداث عقد الشراكة العمومية الخاصة كان من أجل تدارك نقائص قانون الطلبات العمومية .

خامسا ، أهم المشاريع المنجزة في إطار عقود الشراكة

تكرست عقود الشراكة في فرنسا بواسطة تنفيذ برنامج ثلاث سجون وبناء مستشفيات جامعية، وكانت الإنطلاقة الأولى للشراكة بين القطاعين العام والخاص واتسعت التجربة لتشمل قطاعات أخرى على غرار الإنارة العمومية والطرق والمنشآت الرياضية والاتصالات وجمع النفايات ومن أبرز هذه المشاريع(2):

- ✓ المعهد الوطني للرياضة والتربية المدنية: 250 مليون أورو لمدة 30 سنة.
- ✓ الملعب الرياضي بمدينة ليل 430 مليون أورو.
- ✓ مركب صحي لجنوب فرنسا 340 مليون أورو.
- ✓ مشروع مراقبة بالكاميرا لمدينة باريس: 44 مليون أورو... الخ.

وحسب الاحصائيات المتوفرة تم خلال سنة 2010 إمضاء 57 عقد شراكة أغلبها بكلفة لا تتجاوز 30 مليون أورو من جملة 327 مشروع أعلن عنه وتعود ثلاثمائة أرباع (3/4) العقود المبرمة للجماعات المحلية وتشمل قطاع الإنارة العمومية. ومن المنتظر إبرام عقود شراكة خلال السنوات القادمة في مجالات مختلفة.

لقد تم توجيه بعض الإنتقادات للتجربة الفرنسية في مجال عقود الشراكة، التي عرفت بعض العراقيل ويتعلق الأمر على سبيل المثال بمشروع المركز الصحي لجنوب فرنسا، حيث طالب المستثمر من الدولة تعويضه بمبلغ 100 مليون أورو بسبب السماح بتوقيف الأشغال لمدة شهرين.

(1) — MARTY (FREDERIC) et AUTRES : op. cit, P 111.

(2) — الشراكة بين القطاع العام والقطاع المدرسة... المرجع السابق، ص 81. على نفس الموقع السابق.

من جهة أخرى تمت إثارة كلفة تمويل المشاريع بإعتبار أن فوائد القروض التي ترمها الدولة أو الجماعات المحلية تكون معفية من الأداء على القيمة المضافة، في حين تفرض عليها نسبة 19.6% في عقود الشراكة⁽¹⁾.

وبرغم هذه الانتقادات تجدر الإشارة أن كل من القطاع الصحي والاجتماعي بفرنسا قد استفاد بصفة كبيرة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك في مجال الخدمات الصحية والمستشفيات والخدمات الاجتماعية، كما ساهم استثمار أموال القطاع الخاص إلى جانب القطاع العام في تكريس نموذج ناجح من الشراكة الديمقراطية الاجتماعية، وشارك في وضع شفافية إدارية للشراكة في مجال الخدمات الصحية والتعليم والإدماج الاجتماعي وهو ما ساعد على تطوير هذه الشراكة التعاقدية لتصبح في خدمة المواطن.

الفقرة الثالثة

عقود الشراكة في الجزائر من المنع إلى رد الإعتبار

لقد عرفت الجزائر تطورات كبيرة منذ الإستقلال على جميع المستويات، ساعدت على أن تجد عقود الشراكة مكانتها اللائقة بها من خلال تحولات متتالية مست كل القطاعات وكل المجالات بدون إستثناء.

فبعد فترة معتبرة من تدخل الدولة بدأت منذ الإستقلال، جاء دستور 1989 ليغير الوضع في الجزائر بصفة جذرية، حيث تم الإستغناء عن النظام الإشتراكي، الذي همش أثناؤه القطاع الخاص بصفة مطلقة.

في هذه المرحلة تم الخلط بين المرفق العام والقطاع العام، لأن الدولة كانت المتدخل الوحيد والحصري في ظل السعي لتحقيق المصلحة العامة، لقد كان النظام الإشتراكي المطبق في الجزائر يسمح ويبرر تحمل الدولة بمختلف فروعها ومؤسساتها العمومية من الناحية التطبيقية كل النشاطات الاجتماعية، الإقتصادية والثقافية.

على المستوى الإيديولوجي وفي تلك الفترة كان يؤسس نشاط الدولة بالجزائر ليس على المرفق العام مثلما هو متعارف عليه بفرنسا ولكنه يقوم على الإشتراكية مع الأخذ بعين الإعتبار لعناصر الشرعية الخاصة بالمرفق العام، بل ويذهب إلى أبعد من ذلك من

(1) — الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص المرجع السابق، ص 82. على نفس الموقع .

خلال الأخذ بالقيم القوية كالتضامن الإجتماعي، العدالة الإجتماعية، والمساواة الإجتماعية ومجانية الخدمات ووضعها تحت تصرف الجمهور بأسعار رمزية⁽¹⁾.

في ظل النظام الإشتراكي وبعد استحواذ الدولة على كل القطاعات لم يسمح للقطاع الخاص بالتدخل في أي مجال مهما كان.

إلى غاية سنة 1988 لم يكن يسمح بظهور المستثمرين الخواص الوطنيين والأجانب، بسبب الشروط التعجيزية المفروضة من الدولة، وفي ظل هذه الظروف كلها لم تكن هناك إمكانية لقيام أي شراكة بين القطاع العام والخاص.

بعد العودة للنظام الليبرالي والتحول نحو إقتصاد السوق، كانت كل الظروف المحيطة غير مستقرة، وهو ما دفع بالمواطن إلى المطالبة بضرورة التعجيل لإعادة الشرعية والسماح للقطاع الخاص بالتكفل بالمرافق العمومية حتى لو أدى ذلك إلى رفع الأسعار ولكن في مقابل الحصول على خدمات ذات نوعية، وبالتالي كانت هناك مطالبات من أجل تحديث الإدارة بحثا عن فعاليتها.

كما أن العمل بواسطة نظام الاستغلال المباشر أو نظام الإمتياز بين الدولة، أو الجماعات المحلية، أو المؤسسات العمومية قد أدى إلى الحصول على نتائج كارثية، وهي الأسباب التي دفعت بالدولة للبحث عن الشراكة مع القطاع الخاص، من خلال البحث عن مصادر جديدة للأموال.

إن تفويض المرافق العمومية والخصوصية التامة لها، قد أعطت للإدارة الامكانيات اللازمة ووسائل رقابة سيرورة العمليات للإنجاز وإستغلال الاستثمار مع ميزة تحويل المخاطر على المفوض إليه⁽²⁾.

غير أنه لنجاح أي شراكة مهما كان نوعها لابد من أن تعقد في ظل شفافية كبيرة، لاسيما إذا تم التعاون بعد إشهار وخضعت لمبدأ المنافسة، ويكون أحسن إذا تم نشر النتائج المتحصل عليها من مختلف المتعاملين⁽³⁾.

(1) — TAIB (ESSAID) : Le Partenariat public-privé en Algerie en matière d'execution du service public. In partenariat public-privé et gouvernance future S/D de Ali Sedjari, Harmattan, 2005, P 119.

(2) — Ibid, P 123.

(3) — Idem , P 123.

ولمعرفة تفاصيل أكثر عن هذا الموضوع سنتطرق لنشأة وتطور مفهوم الشراكة في الجزائر (أولا)، نتناول بعد ذلك كيفية تمكن المشرع من وضع سياق قانوني ملائم خاص بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص (ثانيا)، وفي الأخير نلاحظ أن نظام عقود الشراكة كان يتذبذب بين الحرية والتقييد (ثالثا).

أولاً : نشأة وتطور مفهوم الشراكة في الجزائر

عرف مفهوم الشراكة انتشارا واسعا في الآونة الأخيرة سواء من الباحثين أو الممارسين والمفهوم على بساطة ما يبدو عليه، إلا أنه غير محدد بدقة ويتسم بالغموض، مع أن البعض حاول تعريفه حيث نجد مثلا m.cointereau أكد على أن الشراكة تعمل على تطوير ذهنية التعاون وترتكز على علاقات الثقة التي تسمح بالوصول إلى الغايات المشتركة والمتفق عليها(1).

يمكن إعتباره كمنشأ إقتصادي ينشأ بفضل تعاون الأشخاص ذوي المصالح المشتركة لإنجاز مشروع معين، ويمكن أن تكون طبيعة التعاون تجارية، مالية، تقنية أو تكنولوجية(2).

إذن عقد الشراكة هو إلتزام بين طرفين يتطلب حشد التعاون والتضامن لتحقيق أهداف مجتمعية عامة، وقد ينخذ التعاون شكل إقامة مشروعات أو زيادة الكفاءة الإنتاجية لمشروعات قائمة فعلا عن طريق ادماجها في مشروع مشترك.

إن الشراكة وجه من أوجه الاستثمار الأجنبي المباشر واستعمل في الجزائر كوسيلة قانونية لتفعيل الاستثمار الأجنبي، ومع ذلك لم يتم تعريف هذا العقد في القوانين الجزائرية التي تطرقت لهذا النوع من العقود.

بمجرد إنسحاب الدولة من دائرة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، تم تقليص مجال تدخل الدولة بصفة معتبرة، وبالتالي لم تعد الدولة المتعامل الوحيد، باستثناء الوظائف السيادية ولم يسلم أي نشاط من تدخل القطاع الخاص، مع أن المرسوم

(1) — بلالطة مبارك : أهمية الشراكة الأجنبية في تأهيل المؤسسة الاقتصادية الجزائرية، المنتدى الدولي: آثار وانعكاسات اتفاق الشراكة على الاقتصاد الجزائري، جامعة سطيف، 13-14 نوفمبر 2004، ص 2.

(2) — Ar.m.wikipedia.org : le 11/08/2016.

التشريعي رقم 12/93 المتعلق بترقية الاستثمار⁽¹⁾ لم ينص صراحة على الشراكة ضمن بنوده، وإنما إكتفى بتعداد النشاطات التي تدخل في نطاق تطبيقه من خلال المادة 2 منه وهو نفس التوجه الذي ذهب إليه الأمر رقم 03/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الأنشطة التي تدخل في مفهوم الاستثمار وهي:

- ✓ اقتناء أصول تدرج في إطار إستحداث نشاطات جديدة أو توسيع قدرات الانتاج واعدادة التأهيل والهيكلية.
- ✓ المساهمة في رأسمال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية.
- ✓ استعادة النشاطات في إطار خوصصة كلية أو جزئية.

وبالتالي المشرع لم يعط تعريفا للشراكة بالرغم من إلغاء الشركات ذات الاقتصاد المختلط بصفة صريحة ضمن المرسوم التشريعي رقم 12/93.

ومع ذلك بداية الجزائر في مجال عقود الشراكة كان محتشما لأن المرسوم التشريعي رقم 12/93 لم يسمح للقطاع الخاص بالاستثمار في المجالات المخصصة للدولة وفروعها، إلا أن هذا الإشكال قد تم إلغاؤه بواسطة الأمر 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار⁽²⁾.

واعتبارا من هذا الأمر أصبح مجال الاستثمار من القطاعات المفتوحة، سيما في الصحة، الهاتف المحمول، النقل الجوي والبري، الماء، الكهرباء، تسيير الفضلات، صناعة السيارات...إلخ.

إلا أن أهم إشكال يطرح في الجزائر هو عدم تحديد بدقة عقد الشراكة، بسبب عدم وضع المشرع الجزائري لقانون خاص ومستقل به، مثلما فعل نظيره المشرع الفرنسي، حيث جعله عقد مختلف عن العقود الأخرى، وهي الصفقات وتفويض المرافق العامة، ولكن في الجزائر هناك من يعتبر أن عقد تفويض المرافق ما هو إلا نموذج لعقود الشراكة، ولحل هذا الإشكال سنحاول تحديد سياقه القانوني لدرء أي إبهام أو غموض.

(1) — المرسوم التشريعي رقم 12/93 والصادر في 5 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 10 أكتوبر 1993.

(2) — الأمر رقم 03/01 الصادر في 20/08/2001 المتعلق بتطوير الإستثمار، الجريدة الرسمية، عدد 47، المؤرخة في 2001/08/22.

ثانياً : وضع سياق قانوني ملائم خاص بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

لقد تم إعادة الاعتبار للقطاع الخاص على المستوى السياسي، كفاعل مؤثر في تنمية البلاد، وقد تجسدت هذه الصورة بواسطة إصلاحات جذرية، لاسيما في قطاع الاستثمار بوضع قانون جديد سمح للمستثمرين الخواص بالاستثمار في كل القطاعات وبكل الأشكال القانونية.

من جهة أخرى، تم إنشاء نوع جديد من المؤسسات الإدارية المستقلة كشكل جديد من سلطات الضبط للنشاط الاقتصادي، والتي قلصت أو ألغت الضبط الوزاري، تم إنشاؤها بموجب قانون الاستثمار، من بينها الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والمجلس الوطني للإستثمار، وتسهر هذه الهيئات على مراقبة آليات ممارسة الشراكة وتفعيلها كما تبرم اتفاقيات الشراكة.

غير أن عقود الشراكة التي عرفها النظام القانوني الجزائري، لم يتم وضعها في تشريع خاص بها ينظمها، ويحفظ من خلاله حقوق الدولة.

كما أن إنشاء المشاريع الكبرى لم يعد يسلم للمؤسسات العمومية الوطنية إلا نادراً، وأصبحت المؤسسات الأجنبية تنفذ أغلبية المشاريع.

ما يميز النظام الجزائري عند بداية الدخول إلى السوق هو إعطاء أولوية مسبقة للقطاع الخاص في مجال الاستثمار على سبيل المثال قطاع الصحة، لاسيما وأن التقدم العلمي يدعو إلى ديمقراطية القرارات الاستشفائية التي استطاعت أن تفرض من خلالها منافسة شرسة مع مستشفيات القطاع العام الغارقة في البيروقراطية، وكذلك في الصعوبات المالية وهروب أهم إطاراتها.

هناك كذلك النقل الحضري والشبه الحضري وهو قطاع مفضل من الشركاء الخواص غير أنه، يلاحظ وأن القطاع الخاص ليس قادراً بعد على التكفل بالأشغال الكبرى والشركاء القادرين على هذا النوع من الأشغال هم المستثمرون الأجانب، لأنها تستلزم موارد مالية كبيرة وتقنيات تكنولوجية عالية(1).

(1) — TAIB (ESSAID) : op. cit , P 134.

من عقود الشراكة التي كان لها صدى كبير في الجزائر نجد عقود البوت، أي عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية .

هذا العقد الذي يسمح للحكومة من التوسع في مشروعات البنية التحتية وتحسينها عن طريق إستغلال الموارد خارج مخصصات الميزانية(1).

إن الهدف من إستعمال الدولة أو أحد أجهزتها التعاقد بنظام البوت، هو إنشاء مرافق عمومية اقتصادية تساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية بالشراكة بين القطاع العام والخاص، ليتحمل هذا الأخير عبء إنشاء وتشغيل بعض المشروعات الأساسية مقابل الحصول على حق الإستغلال .

ولكن في ظل غياب تنظيم تشريعي متكامل لهذه النوعية من العقود، يتم الإعتماد على نصوص متفرقة في بعض القوانين، لهذا لا بد من الإعتماد على صياغة هذه النوعية من العقود من ذوي الاختصاص، كون أغلبية الشركاء شركات أجنبية، وهذا الأمر قد يؤدي إلى تكريس تبعية الدولة للجهة الشريكة، حيث يمكن أن تفرض شروطا مجحفة بحق الإدارة ، لاسيما في مرحلة المفاوضات .

إن الدولة الجزائرية عندما تطبق هذا النوع من العقد تعتمد بصفة أساسية على القواعد المستمدة من قوانين الإستثمار، رغبة منها في جلب رؤوس الأموال في القطاعات المعقدة التي تتطلب تكنولوجيا متطورة تملكها الشركات العالمية الكبرى للإستفادة من خبرتها في مجال الإدارة والتسيير، غير أن الرغبة الشديدة في جلب الاستثمارات لا يجب أن يكون بصورة إندفاعية دون ضوابط واضحة، وهذا تفاديا لأي إنحرافات قد تكون نتائجها وخيمة.

ومع ذلك إن الشراكة وباعتبارها أسلوب جديد في الجزائر لم تبلغ بعد أقصاها، بسبب العراقيل التي واجهتها سواء من جهة الإدارة أو من المتعاملين الخواص.

كما يبدو وأن السياق القانوني بصفة عامة ليس آمنا بالنسبة للشريك، حيث لم يستطع أن يكسب ثقته بسبب تعقد القواعد التنظيمية(2).

(1) — إبراهيم الشهاوي : عقد الإمتياز، المرفق العام Bot، دراسة مقارنة، مؤسسة طواجي، القاهرة، 2003، ص 55.

(2) — TAIB (ESSAID) : op. cit , P 135.

بالإضافة إلى انعدام الضمانات التعاقدية ويرجع ذلك بسبب استمرارية الإدارة في استعمال امتيازاتها وسلطاتها بإفراط، كما أن الشريك عادة ما تفرض عليه إجراءات طويلة تعجيزية ومكلفة.

من جهة أخرى، شكل نقص العقار الصناعي عائقا كبيرا بالنسبة للمستثمرين، حيث تكمن المشكلة الأساسية في طريقة التسيير المعتمدة في إدارة الملكية العقارية، بسبب عدم استغلال مساحات كبيرة من هذا العقار، وعدم تسوية الوضع القانوني لفئة كبيرة، وعدم الاستقرار في تسيير المناطق الصناعية⁽¹⁾، بالإضافة إلى طغيان المضاربة على العقار الصناعي حيث تم تحويل عدد معتبر من العقار الصناعي إلى وجهة غير استثمارية، كما أن بعض المؤسسات العمومية تستحوذ على مساحات كبرى في حين أن حاجياتها الفعلية لا تتعدى 3% منها⁽²⁾.

إن عقود الشراكة تمثل شكل جديد من التسيير، لهذا لم تكن الإدارة جاهزة في بعض الأحيان، عند ممارستها لهذا الاختصاص، سيما على المستوى القانوني، وفيما يخص القدرة على تحرير العقود وإعداد دفتر الشروط، كما أنه وفي حالات كثيرة نجد أن مدة الالتزام لا تحدد بالنسبة للمستثمرين⁽³⁾.

كما أن الرقابة الضرورية على أرض الواقع والمتابعة للمشاريع منعدمة من أجل التأكد من نوعية الخدمات أو الاستجابة لتطلعات المواطن.

بصفة عامة نجد أن الإدارة ما زالت لم تتأقلم بعد في تكريس الشراكة مع القطاع الخاص، كما أن المنافسة التي كانت بين القطاع الخاص والعام لم تساعد في تحسين نوعية المرفق ولم تحفض من ثمن الخدمات.

ثالثا : نظام عقود الشراكة بين الحرية والتقييد

عندما جاء قانون 03/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، والذي يسمح بإنجاز استثمارات وطنية أو أجنبية في شكل استثمارات مشتركة بين

(1) — بن حسين ناجي : دراسة تحليلية للمناخ الاستثماري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، 2006-2007، ص 295.

(2) — عجة الجيلاي: الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية للنشر، طبعة 2006، الجزائر، ص ص 654 ، 655.

(3) — TAIB (ESSAID) : op. cit , P 192.

جزائريين وأجانب، أو بين جزائريين مقيمين وأجانب من جهة ومؤسسات عمومية اقتصادية من جهة أخرى فقد مر نظام الشراكة بعدة مراحل منذ صدوره إلى يومنا هذا. من سنة 2001 إلى سنة 2009 وهو نظام الشراكة الحر، وهذا يعني أنه يمكن للمستثمر الأجنبي أن ينشئ شركة وفقا للقانون الجزائري مع مستثمر وطني دون تحديد قانوني لمساهمته في رأسمال الشركة.

منذ قانون المالية التكميلي لسنة 2009 (1) أين قيد المشرع نظام الشراكة وألزم المستثمر الأجنبي، الذي يريد إنشاء استثمار في الجزائر أن يشترك إلزاما مع مستثمر وطني مقيم، وقيد نسبة اشتراكه في الرأسمال التأسيسي للشركة ب 49% على أن تكون نسبة مشاركة المستثمر الجزائري ب 51%، كما ألزم أن تكون مساهمة المستثمر الوطني المقيم أو الأجنبي بنسبة محددة في حالة الشراكة مع المؤسسات العمومية الاقتصادية.

هذا القيد أحدث ضجة كبيرة في فئة المستثمرين الأجانب، والذين رأوا فيه إجحافا في حقهم، وهو الأمر الذي أدى بالعديد من الشركات الأجنبية إلى القيام بإعداد دراسات مفصلة توضح فيها مدى تأثير هذا القرار على استثماراتها.

مع ظهور الأزمة مرة أخرى بعد الإنهيار الكبير لأسعار البترول في الآونة الأخيرة، بدأت جهات كثيرة ترى بأن الوضع في الجزائر أصبح خطيرا، ولا بد من وضع بدائل جديدة تساهم في جلب الأموال وتشجيع المستثمرين، من خلال وضع إجراءات تحفيزية، مع ضرورة التعجيل بإزالة العراقيل التي كانت موجودة في القانون القديم، من خلال تعديل عدة مواد، إضافة إلى تحويل مواد أخرى إلى قانون المالية، وأهمها سحب قاعدة 51/49 من قانون الاستثمار الجديد(2)، ليتم تأطيرها من نصوص قوانين المالية، مع عدم سحب هذه القاعدة بالنسبة لبعض القطاعات الإستراتيجية كالمحروقات مثلا التي ستخصص لها قوانين خاصة بها.

ولكن لحد هذا الوقت لم تطبق هذه الإجراءات، وتم الإتفاق على المحافظة على المحافظة على القاعدة 49/51 على اعتبار أنها قاعدة سيادية يمنع المساس بها في جميع القطاعات بدون إستثناء.

(1) – وهذا ضمن الأمر رقم 01/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية، عدد 44، مؤرخة في 26 جويلية 2009.

(2) – قانون ترقية الإستثمار رقم 09/16 الصادر في 03 أوت 2016 الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 03 أوت 2016.

من خلال الواقع المعاش، نلاحظ أن الشراكة المتبناة في الجزائر تختلف عن الشراكة في القانون الفرنسي، لأن القطاع الخاص في الجزائر لا يستثمر إلا في القطاعات الأكثر إنتاجا، والتي ينجر عنها مخاطر أقل على عكس عقد الشراكة الفرنسي، الذي يشترط لإنشاء هذا العقد عناصر سبق ووضحناها وهي الشروط التي لا نجدتها في عقود الشراكة الجزائرية، وبالتالي هناك اختلاف كبير بين عقود الشراكة في القانون الفرنسي ونظيره الجزائري.

ناهيك عن عدم وجود قانون موحد ينظم عقود الشراكة في الجزائر، ولهذا فمن الضروري التعجيل بوضع هذا القانون إقتداء بالمشروع الفرنسي من أجل وضع معايير واضحة، تحدد بدقة الحالات التي يمكن فيها اللجوء لهذا العقد، لاسيما مع الوضع الجديد الذي أصبح مستعدا للاستثمار أكثر في ظل قانون الاستثمار الجديد الذي يحاول أن يوفر للمستثمرين مناخا استثماريا أفضل.

الفرع الثاني

عقود تفويضات المرافق العمومية

مصطلح جديد لعلاقة قديمة

فرضت التحولات الجديدة التي عرفتها الجزائر طرقا جديدة لتسيير المرفق العام المتجسدة في تفويض المرفق العمومي، وقد جاء ذلك في إطار البحث عن تحقيق المردودية والفاعلية.

يعتبر تفويض المرفق العام أسلوب من أساليب التسيير الحديثة التي تم انتهاجها في السنوات الأخيرة، ولكن هذا الأسلوب ظهر في بداية الأمر في الفقه الفرنسي ثم تكرر بعد ذلك في التشريع والقضاء الإداري بفرنسا.

إن تفويض المرفق العام يعتبر نمط من أنماط الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، الذي أصبح ظاهرة عالمية تهم جميع الدول، وقد إستعمل المشرع الفرنسي مصطلح تفويض المرفق العام لأول مرة في قانون 06 فيفري 1992 تحت رقم 125/92 الخاص بالإدارة اللامركزية للجمهورية، حيث يفرض هذا القانون بعض الشروط الإجرائية في إبرام عقود تفويض المرفق العام من قبل الجماعات المحلية، ثم تعاقب بعد ذلك إستعمال المصطلح في عدة قوانين منها القانون رقم 122/93 الصادر في

29 جانفي 1993، (La Loi Sapin)، المتعلق بالوقاية من الرشوة وشفافية الحياة الإقتصادية، والقانون رقم 1168/2001 المؤرخ في 2001/12/11 (Loi Murcef) .

أما في الجزائر فظهر هذا العقد من خلال المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 2015/09/16⁽¹⁾، الذي قام بتجميع وتوحيد كل أنواع هذا العقد، التي كانت مبعثرة في عدة نصوص قانونية قطاعية كالكهرباء، الإتصالات، المياه، المناجم والنقل البري... إلخ.

وقد جاء هذا المرسوم متصلا بالصفقات العمومية، بسبب وجود نقاط مشتركة بينهما، على إعتبار أن العقدين يهدفان إلى عقلنة وترشيد وحماية الصفقات العمومية في ظل تراجع مداخيل الخزينة العمومية. يغطي عقد تفويض المرفق العام مختلف طرق التسيير التقليدية، مثل عقود الامتياز ، الوكالة ... إلخ.

هناك من يؤكد على وجود خصوصيات لعقد التفويض، على الرغم من أن اصوله توجد في عقد الامتياز⁽²⁾، ويعتبر أول نص عام في الجزائر يعرف عقود تفويض المرفق العام ويحدد أنواعه على الرغم من الاختصار الشديد الذي يميزه، إلا أنه يعتبر خطوة إيجابية لتوحيد النظم القانونية المتعلقة بعقد تفويض مرفق عام.

إن وضع منظومة خاصة بعقود تفويض المرافق، أصبح ضرورة ملحة، لاسيما وأن المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الذي تطرق لهذا الموضوع، والذي ينحصر في تسع مواد، ما زال يحتاج إلى تفاصيل كثيرة تشرح أكثر تطبيق هذه العقود على أرض الواقع، بسبب تعلق هذا النوع من العقود بالمال العام، إذا إفترضنا أنه يعتبر الحل الأمثل والأجمع في ظل الأزمة الراهنة، نتيجة الإنخفاض الكبير في أسعار البترول.

إن الفلسفة العامة لهذا القانون يغلب عليها المقاربة الاقتصادية المحضة، التي حددت أولوياته في تحقيق التوازن الميكرو اقتصادي في تسيير بعض المرافق العامة وتخفيف العبء

(1) — المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الصادر في 2015/09/16 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 2015/09/20.

(2) — BEKKALI (ABDESSALEM) : La Paratique de la Gestion deleguée au Maroc reflexions Sur La Portée de la Convention Conclue Entre la Communauté Urbaine de Casablanca et la Lyonnaise des Eaux, Remald, serie, Themes Actuels , N° 30 , 2001, P 105.

على ميزانية الدولة في هذا المجال قصد ضمان التوازنات الاقتصادية الكبرى(1).

لقد تم اللجوء إلى تفويض المرفق العمومي لأسباب عديدة(2):

- ✓ _ زيادة طلبات المرتفقين كما وكيفا لخدمات المرافق العمومية.
- ✓ _ الحاجة الماسة لتطوير نوعية الخدمة .
- ✓ _ حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية وتجهيزات عمومية ضخمة .
- ✓ _ التخفيف من أعباء الدولة والجماعات المحلية .
- ✓ _ التغلب على صعوبات التمويل .

إن تفويض المرفق العام فكرة موجودة منذ زمن، تسمح بتوكيل تسيير المرفق لأحد أشخاص القانون العام أو الخاص، لكن الجديد هو مصطلح " تفويض " الذي إستعمله الفقه والقضاء الفرنسي، ولكن محتواه موجود في أغلبية الدول من خلال عقود الإمتياز .

إن عقد تفويض المرفق العام، الذي يعمل على إدخال الخواص كطرف فعال لتطوير الإستثمار العمومي، يساعد على توفير رؤوس الأموال سيما في ظل العجز العمومي في التمويل، فهل إستطاع المشرع من خلال تقنين هذه العقود أن يفعل دور هذه المرافق العامة؟.

لمعالجة هذا الموضوع سنقوم بمحاولة تعريف عقود تفويض المرفق العام (الفقرة الاولى)، نتناول بعد ذلك شروط ابرام عقود تفويض المرفق العام (الفقرة الثانية)، وفي الأخير نتعرف على أنواع عقود تفويض المرفق العام (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى

تعريف عقود تفويض المرفق العام

إرتبط تفويض المرفق العام بالعلاقة الموجودة بين السلطات العمومية والقطاع الخاص في ظروف اقتصادية ومالية تميزها المطالب المتزايدة على خدمات المرافق العمومية

(1) — مشرفي آمال : قراءة في القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرفق العمومي، مجلة دفاتر القانون والاقتصاد والتدبير، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، سطات، مطبعة الجسور، العدد 02/2009، ص 18.

(2) — ضريفي نادية : تفويض المرفق العام في الجزائر، مداخلة في إطار ملتقى دولي تحت عنوان : " المرفق العام في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن "، دراسة قانونية وعملية يومي 22 و 23/04/2015، جامعة الجليلي بونعامة ، خميس مليانة.

والقطاع الخاص إنسجاما مع توجه سياسي اقتصادي يتسم باللجوء إلى رفع المردودية والتنافسية، الخوصصة وتبني الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يعتبر تفويض المرافق العمومية طريقة حديثة في إدارة وتسيير المرافق العمومية، لاسيما المرافق العامة المحلية، وقد إعتترف المشرع الجزائري بهذا النوع من العقود من خلال المرسوم رقم 247/15.

قبل صدور هذا المرسوم الرئاسي، لم يكن هناك أي تعريف لتفويض المرافق من قبل المشرع الجزائري، ومع ذلك كانت هناك محاولات من الفقه لتعريفه، غير أن تلك التعريفات لم تكن دقيقة وواضحة، وكانت أغلبها تدور حول العقد الذي يعهد فيه إلى شخص آخر من أجل تسيير مرفق عام بكل مسؤولياته، وبكل ما يحمله التسيير من أرباح وخسائر ليستغل المرفق ويتحمل بذلك كل المنشآت والتجهيزات الضرورية التي تسمح بالإستغلال الجيد والتسيير العادي للمرفق⁽¹⁾.

ومع أن قانون SAPIN الفرنسي لسنة 1993، هو الذي إبتكر مفهوم تفويض المرفق العام وأعطاه نظام قانوني خاص به، حيث سجل المشرع الفرنسي بداية عهد جديد للعقود الإدارية، وهذا من خلال إدخال هذا العقد في منطوق الشفافية والتنافسية.

إلا أن عدم تحديد المشرع الفرنسي لتعريف عقد تفويض المرفق العام قد أدى بالفقهاء الفرنسيين إلى تعريفه بطرق مختلفة، هو الوضع الذي سمح بالتشكيك في إستقلالية هذا المفهوم، وقد ذهب البعض إلى إعتبار الفكرة ليس إلا تطبيقا لامتياز المرفق العام، وهو الرأي الذي تمت معارضته بشدة من أغلبية الفقهاء⁽²⁾.

لقد أسال هذا الموضوع الكثير من الحبر وتلقي إنتقادات من الفقه، الذي لم يتوان عن البحث عن ثغرات وتناقضات هذه الآلية الجديدة، وأهم إشكال تم طرحه هو تعريف تفويض المرفق العام الذي لم يوضع من قانون 29 جانفي 1993، بل جاء بعد حوالي عشر سنوات ضمن المادة 3 من قانون رقم 1168/2001 المؤرخ في 11 ديسمبر 2001.

(1) — **ضريفي نادية** : تسيير المرفق العام والتحويلات ...، المرجع السابق، ص 130.

(2) — **أبو بكر أحمد عثمان النعيمي** : إبرام عقود تفويض المرفق العام، في التشريع الفرنسي والتشريعات العربية،

مجلة القانون والأعمال، جامعة الحسن الثاني، موجود على الموقع :

تم نشر المقال في 2017/04/06، وتم الإطلاع عليه في 2017/05/01. www.droit et entreprise.org/web

وقد جاء التعريف كما يلي :

" la delegation de service publique est un contrat par lequel une personne morale de droit public , confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement lié aux resultats de l'exploitation du service . ce delegation peut etre chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens necessaires de service " .

أما المشرع الجزائري فقد عرف عقد تفويض المرفق العام من خلال المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 التي تنص على أنه يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف ، ويتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية من إستغلال المرفق العام .

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق بموجب إتفاقية .

وبهذه الصفة يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له بإنجاز منشآت، أو إقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام .

إن محاولة مقارنة التعريف الذي وضعه كل من المشرع الفرنسي والمشرع الجزائري نجدهما متشابهان إلى حد كبير، مع إختلاف طفيف، وهو أن المشرع الفرنسي قد أكد على أن المفوض له الذي يقوم بتسيير المرفق العام، يمكن أن يكون شخص عام، أو شخص خاص، بينما المشرع الجزائري لم يحدد نهائيا شخصية المفوض له، ومع ذلك نعتقد وأن التعريف يقصد من تفويض المرفق العام نقل إختصاص سلطة ومسؤولية الدولة أو أي شخص عام للقطاع الخاص واستغلاله لفترة محددة لتحقيق المصلحة العامة مقابل تعويض مالي متعلق مباشرة بنتائج إستغلال المرفق العام .

إن المشرع الجزائري وعند وضعه لتعريف تفويض المرفق العام، قد إعتد بصفة كبيرة على التعريف الموضوع من المشرع الفرنسي رغم الإنتقادات الموجهة لهذا التعريف، لأنه وحسب بعض الفقهاء الفرنسيين هناك عيوب تتحدد في غياب مرجعية بالنسبة لمعيار مخاطر الإستغلال⁽¹⁾، الذي كان يطبقه القاضي الإداري ضمن عقود

(1) — BRENET (FRANÇOIS) : La délégation unilatérale de service public AJDA, Hebdomadaire, 15/07/2013, N° 25, P 1435.

الامتياز⁽¹⁾، حيث لم يتم المشرع بتكريسه إلا في سنة 2008 بالنسبة لصنف عريض من تفويض المرفق العام.

وعلى كل حال لا نستطيع لوم المشرع الجزائري، الذي حذا حذو المشرع الفرنسي ولو أنه متأخر نسبيا ومع ذلك فقد تدارك الوضع ووضع تعريف لتفويض المرفق العام وحدد أهم أشكاله لتفادي إشكالية خلط أشكالها في المستقبل، وحتى يساهم في تطوير أساليب تسيير المرافق العامة، على اعتبار أنها آلية جد مهمة تساعد على إنعاش الحركة الاقتصادية المحلية، وخلق فرص الشغل وتحسين الخدمات الإدارية⁽²⁾.

غير أننا نجد أن كلا من المشرع الفرنسي والجزائري، ومن خلال التعريفات المقدمة في حالة ما إذا قررت الإدارة إبرام عقد تفويض مرفق، يجب أن ينبني على إجراءات معينة أهمها :

- ✓ _ بناء المنشآت العامة .
- ✓ _ تغطية تكاليف الإستغلال .
- ✓ _ ممارسة رقابة على المفوض له .
- ✓ _ تحديد نطاق مسؤولية الشخص المفوض له وتحمله للمخاطر.

الفقرة الثانية

شروط إبرام عقود تفويض المرفق العام

يقدم المرفق العمومي خدمة عمومية تهدف إلى تلبية حاجيات تزداد وتتطور نوعا وكما، لهذا يجب أن يواكب هذه الحاجيات تطور المرفق العام لاسيما في طرق تسييره.

إذا كان تفويض إدارة المرفق العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص، فهذا يؤكد عدم تحلي شخص القانون العام عن المرفق المرتبط به، بل يبقى مسؤولا عنه ويحرص على تأمين استمراريته في تقديم خدماته، التي تختلف من مرفق إلى آخر وتنوع المرافق العمومية جعل طرق تسييرها تنوع معها، فكل نوع تناسبه طريقة تسيير معينة.

وتفويض المرافق العمومية للخواص كان بنية جعلها أكثر فعالية من خلال إستعمال لأساليب مرنة في إدارة المرافق العمومية، كما أن تفويض المرفق العمومي هو محاولة

(1) — Ce.7nov 2008, Departement de la vendé, req N° 291 794 lebon t.805 .

(2) — بن قاسم حنان : التدبير المفوض بين التنظير والتطبيق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات جامعية، عدد 61 ، سنة 2005، ص 67.

تفعيل دور القطاع الخاص وبذلك يتم الانتقال من القرارات التنظيمية ذات العلاقة المزدوجة (إدارة – مواطن) للتحول إلى طريقة أكثر تعقيدا وهي علاقة ثلاثية الأبعاد (إدارة – خواص – مواطن).

إن تفويض المرفق العام باعتباره عقدا، يفترض وجود أطراف متعاقدة، وهي السلطة المفوضة مأنحة تفويض المرفق العام، والمفوض له المكلف بتسيير واستغلال المرفق العام، الذي قد يكون شخص من القانون العام أو الخاص، بالإضافة إلى المستفيدين من المرفق العام.

إن السلطة المفوضة، هي شخص معنوي خاضع للقانون العام، يمكن أن تكون الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

أما المفوض له فهو الذي يتولى تسيير واستغلال المرفق العام على أحسن صورة، حتى يتحقق الهدف المرجو وهو تحقيق المنفعة العامة، ويمكن أن يكون المفوض له شخصا طبيعيا أو معنويا، أو مؤسسة أو جمعية من القانون العام أو الخاص.

وأخيرا المنتفعون من المرفق العام، وهم الأشخاص الذين ينتفعون من خدمات المرفق العام، غير أنهم ليسوا طرفا في العقد، ولكن القانون منح لهؤلاء مركزا هاما، خصوصا في حالات تفويض المرفق العام ، وهذا من أجل حمايتهم.

مع أن المرسوم الرئاسي رقم 247/15 قد نص على أنواع تفويض المرافق العمومية من خلال المادة 210.

إلا أن تطبيق هذا المرسوم الرئاسي يحتاج إلى مرسوم تنفيذي ينظم الجوانب المتعلقة بالتفويض، سيما بالنسبة للمرافق التابعة للجماعات المحلية على إعتبار أنها كثيرة ومتنوعة، لهذا سنتطرق لتحديد المرفق العام القابل للتفويض (أولا)، بعد ذلك نتناول الشروط المتعلقة بشفافية عقد التفويض (ثانيا).

أولا : تحديد المرفق العام القابل للتفويض

لاشك وأن المرافق العمومية التي تقبل التفويض متواجدة بمختلف الإدارات العمومية والمؤسسات والجماعات المحلية (الولاية، البلدية)، فعلى سبيل المثال تنص المادة 149 من قانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، على بعض المجالات منها :

✓ بالمياه الصالحة للشرب.

- ✓ النفايات المتزلية.
- ✓ تسيير مراكز الردم التقنية.
- ✓ صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- ✓ الإنارة العمومية.
- ✓ الأسواق.
- ✓ الحضائر ومساحات التوقف.
- ✓ المحاشر.
- ✓ المذابح البلدية.
- ✓ النقل المدرسي.
- ✓ المقابر.
- ✓ المكتبات البلدية.
- ✓ المتاحف.
- ✓ القاعات والملاعب البلدية.
- ✓ المسابح.
- ✓ قاعات السينما والمسرح.
- ✓ الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها.

ومع ذلك هناك بعض المرافق العمومية التي تشكل إستثناء لعدم قابليتها للتفويض لطابعها السيادي، مثل : مصالح الحالة المدنية بالبلدية، القضاء، الدفاع الوطني، الشرطة ... إلخ .

وتبقى ملكية المرفق العام لصالح السلطة المفرضة مع تكريس إجبارية التداول على مبدأ وضع المرفق العام للتفويض.

وضع دفتر شروط نموذجي لتفويض المرفق العام وهذا من أجل مراعاة مبدأ الإستمرارية والمساواة وقابلية المرفق العام للتكيف والتطور .

ثانياً : الشروط المتعلقة بشفافية عقد التفويض

يجب أن يتوفر عقد تفويض المرفق على بعض الشروط:

1 – الإعلان

ضرورة تحديد كيفية الإعلان عن عقد التفويض الذي قد يكون طلب عروض أو مناقصة أو مزايادة.

2 – الإشهار

لتفويض مرفق عام يجب الإعلان عنه على أكبر نطاق ممكن وذلك في الجرائد المحلية أو الوطنية وكذلك في النشرة الرسمية للمتعامل العمومي.

3 – تعيين لجنة فتح الأظرفة والتقييم

ضرورة تنصيب لجان فتح وتقييم العروض ومن مهامها الأساسية :

- ✓ إعداد قائمة المترشحين.
- ✓ تقديم رأيها للسلطة المفوضة.
- ✓ اخضاع كل مشروع ملحق للإتفاقية للرأي المسبق لهذه اللجنة.

4 – إعداد الإتفاقية

يجب إعداد إتفاقية نموذجية لتفويض المرفق العام، بحيث تكون مرجع للمتعامل العمومي وفي هذا الإطار تنص المادة 209 على ضرورة أن تخضع الإتفاقية عند إبرامها إلى المبادئ المنصوص عليها في المادة 5 التي تؤكد على ضمان نجاعة الطلبات العمومية والإستعمال الحسن للمال العام، والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات.

هذه الشروط تفرض على هيئة تفويض المرفق العام إختيار المفوض له من بين قائمة المترشحين المقبولين للمشاركة في تقديم العروض، وذلك بعد إتخاذ إجراء التحقق من تقديم الضمانات المهنية والمالية، وقدرتهم على تأمين إستمرارية تشغيل المرفق العام⁽¹⁾.

الفقرة الثالثة

أنواع عقود تفويض المرفق العام

طبقاً للمادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العمومي حسب مستوى التفويض، والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة شكل الإمتياز أو الإيجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير، ولكن يمكن أن يظهر

(1) – مروان محي الدين القطب : طرق خصخصة المرافق العام، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، 2009، ص 484 .

تفويض المرفق العام في أشكال أخرى غير المذكورة، على هذا الأساس سنقوم بدراسة عقد الإمتياز (أولا)، ثم عقد الإيجار (ثانيا)، ثم عقد الوكالة المحفزة (ثالثا)، وأخيرا عقد التسيير (رابعا).

أولا : عقد الإمتياز

طبقا للمادة 210 يعتبر عقد الإمتياز " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما بإنجاز منشآت أو إقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط بإستغلال المرفق العام.

يستغل المفوض له المرفق العام بإسمه وعلى مسؤوليته، تحت مراقبة السلطة المفوضة، ويتقاضى على ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام.

يمول المفوض له الانجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه "

يقوم عقد الإمتياز طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 247/15 بصفة أساسية على إنجاز أو إنشاء المرفق أو شراء ممتلكات ضرورية لسلامة المرفق العام وإستغلاله، كما يمكن أن يقوم عقد الإمتياز على الإستغلال فقط.

نلاحظ وأن إتفاقية الامتياز تتضمن العناصر التعاقدية التالية:

- ✓ تحديد مدة العقد.
- ✓ تحديد نسبة سنوية من عائدات أتاوى مستخدمي المرفق العام لصالح السلطة المفوضة.
- ✓ تحديد المسؤوليات الناجمة أثناء إستغلال المرفق.
- ✓ إستغلال وصيانة هذا المرفق العام توكل إلى المفوض له.

مع ذلك عقد الإمتياز ليس عقدا جديدا في القوانين الجزائرية، فقد تم إستعماله كأسلوب من أساليب التسيير الحديثة في بعض المرافق القطاعية، ولكن صدور العديد من القوانين التي تحكمه أدى إلى ظهور العديد من التناقضات في الأحكام التي تنظمه، ولهذا جاء المرسوم الرئاسي رقم 247/15 ليضع حدا لهذا الإختلاف والتباين.

ومع أن الكثير من القوانين الجزائرية قد نصت على هذا العقد، من بينها قوانين البلدية والولاية، قانون المياه، قطاع المناجم والمحروقات... الخ.

نجد أن البعض من هذه القوانين قد عرفته، أما البعض الآخر فقد سهى عن ذلك من القوانين التي نصت على هذا العقد نجد على سبيل المثال :

قطاع المياه : حيث تناوله القانون 17/83⁽¹⁾، هذا القانون نص على نوعين من الامتياز:

- امتياز استعمال الملكية العامة للمياه المادة 20 .
- وامتياز الخدمة العمومية الذي تناولته المادة 21.

صدر بعد ذلك الأمر 13/96، الذي عدل القانون رقم 17/83⁽²⁾.

في هذا القانون أصبح عقد الإمتياز يمنح للأشخاص الاعتبارية العامة والأشخاص الخاضعة للقانون الخاص.

عرف عقد الامتياز تطورا ملحوظا في مفهوم القوانين المتعلقة بالمياه، فلم يجمد في مفهوم واحد، خاصة بعد صدور القرار الوزاري المشترك الذي يحدد دفتر الشروط النموذجي لمنح امتياز استغلال الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب⁽³⁾.

أما القانون رقم 12/05 المتضمن لقانون المياه⁽⁴⁾، فقد تناول تعريف عقد الامتياز في المادة 76 منه، وفي هذا القانون اعتبر عقد الامتياز عقدا من عقود القانون العام لكل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص أن يقدم طلبا بذلك طبقا للشروط المحددة، ونجد أن هذا القانون قد أعطى لعقد الامتياز حيز أكبر بعدما كان مخولا للأشخاص الاعتبارية فقط.

عقد الإمتياز في مفهوم القانون 03/10 المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة.

(1) — القانون رقم 17/83، المؤرخ في 16/07/1983، المتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية عدد 30، الصادرة في 16/07/1983.

(2) — الأمر رقم 13/96 المؤرخ في 15/06/1996 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 15/06/1996.

(3) — القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18/11/1998 الذي يحدد دفتر الشروط النموذجي لمنح امتياز استغلال الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب، الجريدة الرسمية عدد 86، الصادرة في 18/11/1998.

(4) — القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04/08/2005 الذي يتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية عدد 60 الصادرة في 04/09/2005.

لقد عرفت المادة 4 الفقرة الأولى من قانون 03/10⁽¹⁾ عقد الامتياز في هذا المجال، والملاحظ أن التعريف المقدم كان كافيا وشاملا، حيث تعرض لجميع العناصر المكونة له من تحديد أطرافه، محله، مدته، والمقابل الذي يتقاضاه الملتزم في شكل إتاوات والجديد في هذا التعريف أنه حصر الملتزم في الشخص الطبيعي فقط واستبعد الأشخاص المعنوية، كما إشتراط أن يكون من جنسية جزائرية فقط.

نلاحظ أن عقد الامتياز الذي تم تعريفه في بعض القوانين القطاعية، قد تم استعماله كذلك في مجالات جديدة أخرى بقطاع المحروقات، خدمات النقل الجوي وميدان الغاز والكهرباء.

ما يلاحظ في هذا الصدد أن المشرع الجزائري وعند بداية استعماله لهذا العقد، قد استبعد الطرف الأجنبي من بعض القطاعات، وهو ما يتعارض مع مبادئ وقوانين الاستثمار، التي تركز فكرة المساواة في المعاملة بين الوطنيين والأجانب، ولعل المشرع قد اتخذ هذا الموقف لارتباط بعض هذه النشاطات بأهم المرافق العامة، ولهذا حرص على أن يبقى إتخاذ القرار وتسيير مجلس الإدارة في يد الجزائريين، ثم مع مرور الوقت تراجع المشرع عن هذا الشرط وطبق ما يعرف بقاعدة 49/51 وهذا حتى تبقى الهيمنة للمؤسسات الوطنية على أملاكها.

يتميز عقد الامتياز بطول مدته مقارنة مع بقية عقود تفويض المرافق العامة الأخرى وبالتالي هذا العقد ليس بعقد أبدي كما لا يمكن التنازل عنه، وإنما يبقى مجرد طريقة للتسيير وهذه الميزة تعتبر من أهم العناصر المميزة لعقد الامتياز⁽²⁾.

ما يلاحظ في هذا الشأن أن عقد الامتياز لم يعد يقتصر على التسيير والإدارة والاستغلال فقط، بل صار إنشاء المرافق أحد أهم ميزاته، وترجع هذه المنشآت للإدارة مانحة الامتياز بعد انتهاء مدته، وبالتالي تستفيد الإدارة بمنشآت مجانية تُظهر أهمية عقد الامتياز على الصعيد العملي، نظرا لأن الدولة تعتبر أحد أطرافه لأنه يجرر المرفق العام من التعقيدات الإدارية والروتينية على اعتبار أن الإدارة تتبع في إجراءاته أساليب القانون

(1) — قانون 03/10 المؤرخ في 2010/08/15 المحدد لشروط وكميات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة لأمالك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة في 2010/08/28.

(2) — **SOLDINI (DAVID)** : La Délégation De Service Public : sa fonction, ses critères, in RFDA , N° 6, 2005 , P 75.

الخاص التي تتفق وطبيعة المرافق الاقتصادية فضلا عن إعفاء الإدارة من أعباء تشغيل المرفق ومخاطره المالية.

إن توحيد المشرع لبعض العقود في قانون واحد هو قانون تفويض المرافق العمومية سيقضي لا محالة على التعارض والتناقض فيما يخص تعريفه، وتحديد بعض خصائصه، التي كانت موجودة في بعض النصوص القانونية المنظمة للمرافق القطاعية، ولكي تتضح الأمور أكثر لابد من التعجيل بوضع مرسوم تنفيذي يحدد تفاصيل تنظيم عقد الامتياز من جهة وعقود تفويض المرافق الأخرى وهذا لاستكمال تفاصيل تطبيقه على أرض الواقع، سيما وأن هذا العقد قد غزا مختلف الأنشطة العمومية التي تمارس على مستوى المرافق العامة.

ومع ذلك يعتقد البعض، وأن عقد الامتياز يعتبر تصرف من تصرفات الإدارة العامة الفرنسية وليس من صميم القانون الإداري الفرنسي، لأن هذا الأخير اكتفى بوضع الإطار القانوني فقط لهذه العملية التي تبقى خاضعة لسياسة الإدارة في منح الامتياز⁽¹⁾.

ثانياً : عقد الإيجار

إن المرسوم الرئاسي رقم 247/15 ومن خلال المادة 210 قد عرف عقد الإيجار على أنه :

" تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام، صيانتها، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له، حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته.

تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام " .

يعتبر تأجير المرفق العام أسلوباً من أساليب التسيير.

الإيجار هو عقد يكلف بموجبه شخص عمومي (المؤجر) شخصاً آخر (المستأجر) باستغلال مرفق عمومي.

إن السلطة المفوضة هي من يمول إنشاء وإنجاز المرفق العام، حيث تضع السلطة المفوضة تحت تصرف المفوض له كل التجهيزات الضرورية المتعلقة بالمرفق العمومي التي

(1) — بن عبلة حميد : مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الإداري الجزائري، تحول النشاط الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006، ص 271.

أنجزتها مسبقا وهو يتصرف لحسابه الخاص وعلى مسؤوليته، ليستغل بعد ذلك المفوض له المرفق العام ويصونه ويدفع إتاوات سنوية للسلطة المفوضة .

أجر المفوض له يكون من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام.

يجب على المفوض له تقديم سنويا تقرير مالي وتقرير تقني عن حصيلة تسييره، وفي هذا العقد تكون الإدارة ملزمة على احترام شروط الإشهار، الشفافية والمنافسة في اختيار صاحب الإيجار.

عرف عقد الإيجار تطورا في فرنسا، خاصة في المجال السياحي، الثقافي، التسلية والترفيه، فقد قامت السلطات العامة بإنشاء عدة مرافق ثقافية واجتماعية ولجأت للإيجار لتسيير هذه المرافق العمومية للتقليص من أعباء التسيير، والإيجار يجلب إهتمام المؤسسات الخاصة التي تهدف إلى الربح، على إعتبار أن المستأجر يكتفي بالتسيير والاستغلال(1).

اما في الجزائر فقد جاء المرسوم الرئاسي رقم 247/15، ليفتح المجال أمام القطاع العام لتأجير البعض من مرافقها العمومية، لاسيما في ظل فشل البعض منها في تسيير مرافقها، وكذلك في ظل تشجيع الدولة للبحث عن موارد مالية جديدة.

ثالثا. عقد الوكالة المحفزة

إن المادة 210 من المرسوم الرئاسي السابق قد عرفت هذا العقد على أنه : " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحفظ بإدارته.

ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية وحصصة من الأرباح عند الاقتصاد.

تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام ويحصل المفوض له، التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية "

(1) — ضريفي نادية : تفويض المرفق العام ...، المرجع السابق .

من خلال هذا التعريف يجب أن تتضمن اتفاقية الوكالة المحفزة الشروط والعناصر التعاقدية التالية:

- ✓ _ السلطة المفوضة هي من يمول إنشاء وإنجاز المرفق العام.
- ✓ _ يقوم المفوض له بصيانة واستغلال المرفق العام مقابل تلقيه أجر، التي تكون بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية وحصّة من الأرباح عند الاقتضاء.
- ✓ _ تحدد وتضع السلطة المفوضة الشروط التقنية والاقتصادية والمالية اللازمة لاستغلال المرفق.
- ✓ _ مخاطر الإستغلال تتحملها الهيئة العمومية، والجزء الآخر يتحمله المسير لأن أجره مرتبط بنتيجة الإستغلال.
- ✓ _ تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، التي يُحصلها المفوض له لصالح السلطة المفوضة.

رابعاً : عقد التسيير

تم تعريف عقد التسيير ضمن نفس المادة 210 من المرسوم الرئاسي السابق على أنه : " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته " .

ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية.

كما أن السلطة المفوضة تحدد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحفظ بالأرباح، وفي حالة العجز فإن السلطة المفوضة تعوض ذلك للمسير الذي يتقاضى أجراً جزافياً ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعينة.

وبالتالي أهم النقاط التي يجب أن توجد في الاتفاقية:

- ✓ تتكفل السلطة المفوضة بإنشاء وإنجاز المرفق العام.
- ✓ تحدد وتضع السلطة المفوضة الشروط التقنية والاقتصادية والمالية اللازمة لاستغلال المرفق.

✓ يقوم المفوض له بتسيير المرفق أو تسييره وصيانتته مقابل منحة تتحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية.

طبعاً عقد التسيير سبق وأن نظمته المشرع الجزائري في القانون 01/89⁽¹⁾ وأعطى له تعريفاً قريباً من التعريف الذي جاء في المرسوم الرئاسي رقم 247/15.

عقد التسيير إذن هو عقد مبرم بين هيئة عمومية وشخص خاص، هدفه ضمان سير المرفق وعدم تحمل أعباء البناء والتجهيز، بل مجرد مسير بسيط للمرفق، لا يتحمل أرباح وخسائر لتسيير المرفق العام⁽²⁾، ولهذا هناك من يعتبر عقد التسيير أقرب للمنفعة منه لعقد تفويض المرفق العام، بالنظر لمسؤوليات المسير وسلطاته، وهو ما ذهب إليه الأستاذ S.Braconnier الذي لم يدرج عقد التسيير في عقود تفويض المرفق العام⁽³⁾.

على كل حال نلاحظ أن المرسوم الرئاسي رقم 247/15 قد نص على العديد من عقود تفويض المرافق العامة، التي يمكن أن يستعملها أي شخص معنوي خاضع للقانون العام في تسيير مرافقه العامة.

ومع أن المرسوم الرئاسي قد عدد أهم هذه العقود، إلا أنه أكد على أن تفويض المرفق العام يمكن أن يأخذ أشكالاً أخرى.

ولأن المرسوم التنفيذي للمرسوم الرئاسي 247/15 لم يصدر بعد فإن تفاصيل تطبيق هذه العقود مازالت غامضة نوعاً ما، ومع ذلك نؤكد على أن عقد الامتياز يبقى من أهم عقود تفويض المرفق العام.

وفي الأخير يجب أن ننوه رغم أن القوانين الجزائرية، تعتبر عقود تفويض المرافق العامة، لاسيما عقد الامتياز كعقود شراكة، إلا أن هذه التسمية يجب أن تؤخذ بحذر شديد حتى لا تخلط الأسماء مضامين المسميات، لأن عقود تفويض المرافق العمومية هي عقود شراكة بالمعنى الواسع، لكنها ليست عقود شراكة بمعنى الأمر رقم 559/2004 الفرنسي، ولهذا يجب الإسراع في وضع منظومة قانونية متكاملة لطائفة عقود تفويض المرافق العامة، بالإضافة إلى وضع تشريع خاص بعقود الشراكة تفادياً لأي لبس أو خلط بينهما .

(1) — الأمر رقم 58/75 المتضمن للقانون المدني الصادر في 1975/09/26، الجريدة الرسمية عدد 78 المعدل والمتمم بالقانون 01/89 المؤرخ في 1989/02/07، الجريدة الرسمية عدد 04 الصادرة في 1989/02/08.

(2) — ضريفي نادية : تسيير المرفق العام ... ، المرجع السابق، ص 159.

(3) — ضريفي نادية : تفويض المرفق العام ...، المرجع السابق.

المطلب الثالث عقود النجاعة

ظهر في السنوات القليلة الأخيرة نوعا جديدا من العقود سميت بعقود النجاعة، تم تطبيقها في العديد من الدول المتقدمة، وتهدف إلى تسهيل التسويات المالية وتحسين فعالية قطاع معين بذاته، لهذا نجد أن هذه العقود تستعمل في مجالات كثيرة ومتعددة لترشيد وعقلنة قطاع معين، والجزائر كغيرها من الدول لم تعرف هذا النوع من العقود إلا مؤخرا، وبالتالي ليس هناك قانونا ينظمها، ولمعرفة أكثر هذا النوع من العقود سنقوم بدراسة خصائص عقود النجاعة (الفرع الأول)، بعد ذلك نحاول أن نتعرف على بعض أنواع عقود النجاعة (الفرع الثاني)، وفي الأخير نتطرق إلى عقود النجاعة الطاقوية في القانون الفرنسي (الفرع الثالث).

الفرع الأول خصائص عقود النجاعة

يعرف موضوع عقود النجاعة اهتماما متزايدا في العديد من القطاعات، إذ تهدف هذه العقود إلى تحسين أداء المؤسسات والانتقال من منطق التسيير المبني على الوسائل، والمفهوم الضيق للإدارة إلى منطق التسيير المبني على النتائج والمفهوم الحديث للإدارة⁽¹⁾، ومع أن هذا النوع من العقود لا تنظمه قوانين خاصة به، إلا أنها أصبحت من الآليات الأساسية للتسيير داخل المؤسسات العمومية، تساعد هذه العقود على إدخال إجراءات تحفيزية، مثل المكافأة بالأداء، أو ربط التمويل بمستوى إنجاز الأنشطة الواردة في العقد، وهو ما يشكل الإستراتيجية الأنسب لتحقيق وتجسيد الأهداف المسطرة في مختلف المجالات ذات العلاقة بتسيير عقود النجاعة⁽²⁾.

تهدف عقود النجاعة إلى تصحيح الإختلالات الواردة في الأنشطة والمجالات المتفاوض حولها في العقد⁽³⁾.

(1) — بوشلاغم عميروش : تسيير عقود النجاعة بالمؤسسات الصحية، العمومية في الجزائر، دراسة حالة المركز الإستشفائي الجامعي بن باديس قسنطينة، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 43، جوان 2015، مجلد أ، ص 185. موجود على الموقع : www.revue.umc.edu.dz

(2) — المرجع السابق، ص 186.

(3) — نفس المرجع، ص 186.

إن تطبيق عقود النجاعة بالمؤسسات العمومية مرهون بتوفير عوامل وشروط النجاح الأساسية التي تساعد في تجسيد المشروع وتذليل العقود .

للوصول إلى الأهداف المرجوة يجب تحديد بدقة (1):

- ✓ نقاط القوة ونقاط الضعف، بالنسبة للمؤسسة العمومية .
- ✓ التهديدات التي قد تواجه المؤسسة العمومية .
- ✓ القيام بتحليل البيانات .
- ✓ إبراز النتائج المتحصل عليها .
- ✓ وفي الأخير تحدد الملاحظات والتوصيات والنقائص المسجلة .

إن اعتماد منهاج عقود النجاعة رغم حداثتها، قد أثبتت فائدتها في أكثر من جانب، ولذا فإن الجهات المعنية مطالبة بتطوير عقود النجاعة مستقبلاً، من خلال استغلال النتائج المحققة في الميدان.

لنجاح عقود النجاعة لا بد من تبني لسياسة إتصال ناجعة بغرض مرافقة الأطراف الفاعلة، من أجل استيعاب وفهم مضمون وآليات عقود النجاعة.

- ضرورة مكافأة المؤسسات والهيئات الأكثر نجاعة .
- ضرورة وضع كل الوسائل الضرورية المادية والبشرية لإنجاح المشروع .
- ضرورة متابعة وتقييم عقود النجاعة .
- ضرورة تنظيم دورات تدريبية للموظفين بغرض تحسيسهم بأهمية موضوع عقود النجاعة، ومدى قدرة هذه الأخيرة على تحسين الأداء .

الفرع الثاني

بعض أنواع عقود النجاعة

طبقت عقود النجاعة في عدة مجالات، من بينها العقود المحلية للنجاعة، (الفقرة الأولى)، وذلك على مستوى الجماعات المحلية، كما تم استعمال عقود النجاعة من أجل تحديث تسيير التموين بالماء الشروب (الفقرة الثانية)، يوجد كذلك هذا النوع من العقود في القانون الفرنسي من خلال عدة عقود، من بينها عقود النجاعة الطاقوية (الفقرة الثالثة).

(1) – بوشلاغم عميروش: المرجع السابق، ص 186.

الفقرة الأولى العقود المحلية للنجاعة

من أجل جعل الجماعات المحلية قادرة على استغلال الوسائل المادية الكافية، التي تسمح بتوفير خدمات ترقى إلى مستوى تطلعات المواطنين، كما تؤدي إلى ترقية اللامركزية، وجعلها ضمن سياق اقتصاد السوق، لجأت الدولة الجزائرية لعقود النجاعة، لاسيما على مستوى البلديات، حيث يبرم هذا العقد مع أطراف أخرى أهمها :

✓ ممثل الإدارة المحلية (وزارة الداخلية) .

✓ ممثل عن المجلس الوطني للتخطيط .

✓ ممثل عن بنك محلي أو وطني .

إن العقد البلدي للنجاعة قد استلهم من تلك العقود التي تبرمها المؤسسات الاقتصادية العمومية أو الخاصة مع المؤسسات البنكية، قصد تجاوز الاختلال المالي، ومن ثم فهو يهدف إلى تحسين قدرات التسيير والتحكم في المشاكل التنظيمية، ويهدف كذلك إلى تعديل أنماط التسيير والتحكم في النفقات والتكاليف .

وفي نفس السياق، أصدرت وزارة الداخلية تعليمة رقم 54 بتاريخ 10 فيفري 2015، تنص على ضرورة بعث علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية، ويجب أن يكون ذلك عن طريق عقد شراكة مع بلديات وولايات في دول أجنبية، وهذا من أجل تحسين نجاعة الخدمة العمومية وتشجيع الديمقراطية التشاركية .

إذن نجد أن خاصية هذا التعاون تكمن في طبيعته التعاقدية ، أي يجب أن تنطلق من عقد أو اتفاق يترجم تعهدات الجانبين، من أجل إنجاز مشاريع معينة.

وقد أكدت التعليمات السابقة وأن قانون البلدية رقم 10/11، وقانون الولاية رقم 07/12 ينصان كل منهما ، على إنشاء أفكار عن التعاون اللامركزي، من أجل تحسين نجاعة الجماعات المحلية، في إطار تسيير الشؤون المحلية، خاصة عندما يتعلق الأمر باكتساب الخبرات وتقنيات التسيير .

إذن حان الوقت من خلال عقود النجاعة لأن تصبح الجماعات المحلية كمحرك حقيقي لخلق الثروات ومناصب شغل من خلال ترقية الاستثمار المحلي.

لقد تم إدراج عقود النجاعة كمعيار أساسي من أجل إلزام المنتخبين على تقديم حسابات ليس على نسبة استهلاك القروض فحسب، بل حول القيمة المضافة في مجال الاستثمار ومناصب الشغل المستحدثة، وقيمة الموارد الخاصة المستغلة وعدد المشاكل التي تم حلها.

الفقرة الثانية

عقود النجاعة من أجل تحديث تسيير

التموين بالماء الشروب

تم استعمال عقود النجاعة في الجزائر في مجال تسيير التموين بالماء، حيث تم التوقيع على عقود نجاعة بين المؤسسة الجزائرية للمياه، والوحدات التابعة لهذه المؤسسة العمومية لـ 42 ولاية من أجل تحسين نوعية الخدمة العمومية للمياه وتحديث تسييرها.

وقد تم وضع هذه العقود في إطار تنفيذ إصلاح الخدمة العمومية للمياه، التي ترمي إلى منح خدمة عمومية للماء الشروب للمواطنين في إطار الشروط المعترف بها عالميا، وتشجيع إستفادة أكبر عدد من السكان لضمان التسيير العقلاني للموارد المائية .

إن عقود النجاعة تساعد كذلك على تحسين التكفل بشكاوي زبائن المؤسسة الجزائرية للمياه في الآجال القانونية وتطوير هياكل الاستقبال ومراكز الإتصال الهاتفي، وفيما يخص التوزيع والصيانة ، وبالتالي هي ترمي إلى تحسين مكافحة التسربات مع ضمان مراقبة دائمة لنوعية المياه.

الفرع الثالث

عقود النجاعة الطاقوية في القانون الفرنسي

تعتبر هذه العقود كشراكة بين صاحب المشروع والمتعامل من أجل تحديد هدف الفعالية الطاقوية، تم تأسيس هذا النوع من العقود في فرنسا من خلال المادة 5(1) من قانون البيئة الفرنسي، وقد عرف المشرع الفرنسي عقود النجاعة :

" La Contrat de Performance énergétique a pour objet de garantir dans La durée une amélioration de L'efficacité énergétique d'un bâtiment ou ensemble de bâtiment existant " (2).

(1) — cf. L'article 5 de la Loi N°2009/967, du 03/08/2009, de Programmation Relative à la Mise en oeuvre du Grenelle de D'environnement (dite loi Grenelle I).

(2) — [http://: www.fr.m.wikipedia.org](http://www.fr.m.wikipedia.org)

إن تحسين الفعالية الطاقوية تتمثل في تقليص الاستهلاك الطاقوي وتغيير لمتسوى الخدمة.

كان أول عقد نجاعة طاقي تم إبرامه بين صناعي وجماعة محلية بفرنسا في مدينة domene et schneider electric وذلك بتاريخ أكتوبر 2012، عن طريق صفقة عمومية. إن هذا العقد يضمن خفض حوالي 14% من سعر الطاقة الذي كانت تتحمله البلدية .

هذه النتائج تم التحقق من صحتها من البروتوكول الدولي لقياس مراقبة الأداء الطاقوي، كما يهدف البروتوكول لإثبات توفير الطاقة المحققة بسبب وضع حلول الفعالية الطاقوية، وبالتالي يهدف هذا النوع من العقود لتخفيض استغلال العمارة من خلال تخفيض استهلاك الطاقة.

إذن تستعمل هذه العقود لتحسين استغلال الطاقة بطريقة أكثر عقلانية من خلال ترشيد الاستغلال.

وفي الأخير وفي سياق البحث عن تحسين الأداء، بدأت الإدارة تستعمل هذا النوع من العقود الحديثة جدا، الذي لم تبرز بعد معالمة كعقد، ومع ذلك فقد طبق في مجالات كثيرة سواء في الإدارة الجزائرية أو الفرنسية، أو على مستوى الجماعات المحلية ، وهذا في حد ذاته يثبت أن النشاط العمومي أصبح يقوم على الفعالية أكثر من أي شئ آخر.

المبحث الثاني

ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لوظيفة

الضبط كتقنية جديدة للتسيير العمومي

إن السلطات الإدارية المستقلة، والذي يعرف البعض منها بسلطات الضبط والتي أوكل لها المشرع ممارسة وظيفة الضبط، هي في حقيقة الأمر تعبر عن مفهوم جديد في القانون الوضعي، وقد جاءت من أجل تأكيد انفصالها عن الهيئات التي تنتج عن التقسيمات التقليدية المعروفة في القانون الإداري على غرار الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية.

يمكن أن تعرف سلطة الضبط، على أنها مؤسسة عمومية تتمتع أولاً بالشخصية القانونية تكلف بإنشاء وحماية قطاع نشاط اقتصادي معين، توازن فيه بين المنافسة وأهداف أخرى للمصلحة العامة محددة من المشرع⁽¹⁾.

لا يتردد أغلبية الفقهاء في اعتبار أن الاستقلالية هي الشرط الضروري لمفهوم سلطة الضبط⁽²⁾، أو على الأقل هم يعترفون وأن وجود سلطة إدارية مستقلة هو المؤشر الذي يدل على الضبط⁽³⁾.

بالنسبة لفرنسا كان تأسيس هذا النوع من المؤسسات استجابة لاحتياجات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية دور الهيئات الإدارية التقليدية بهدف التكيف مع مستجدات الدولة المعقدة والمتطورة.

لقد جاءت هذه السلطات من أجل ضبط قطاعات معينة ومهمة، لكن من غير أن يكون تدخل الحكومة بصفة مباشرة، ويتعلق الأمر عادة بقطاعات حساسة بسبب آثارها السياسية المحتملة أو بسبب تأثيرها الاقتصادي⁽⁴⁾.

بالنسبة للتجربة الجزائرية، هي تجربة حديثة، حيث أنشئت أول سلطة إدارية مستقلة مع بداية التسعينات، ويتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للإعلام، ورغم تأخر المشرع الجزائري في تكريس هذا النوع الجديد بسبب طبيعة النظام الاشتراكي المتبنى قبل صدور دستور 1989، إلا أنه وبمجرد تحول الجزائر نحو اقتصاد السوق، أنشئت سلطات لها علاقة بالمجال الاقتصادي بهدف تنظيم المنافسة وضمان الحرية في المعاملات المالية والتبادلات التجارية، والسهر على حرية الأسواق والمساهمين وكذلك المستهلكين

(1) — FRISON ROCHE (MARIE ANNE) : Le Droit De Régulations, 2000, chron, P 61.

(2) — ECKERT (GABRIEL) ET KOVAR (JEAN PHILIPPE) : L'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée, RFAP , 2012 , P 143.

(3) — DELZANGLES (HUBERT) : L'indépendance des Autorités De Régulation Sectorielles, Thèse Bordeaux 4, 2008, P 33.

(4) — DELMARRE (MANUEL) : L'administration et les Institutions Administratives, La Documentation Française, 2008, P 41.

والأهم من هذا ضبط السوق⁽¹⁾.

ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه السلطات في القانون الجزائري، هو تركيز المشرع على إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي، وغياب تلك المكلفة برقابة العمل الإداري وحماية الحريات العامة، وخاصة بعد إلغاء كل من المجلس الأعلى للإعلام ووسيط الجمهورية، لقد تم اللجوء إلى هذه السلطات الجديدة حتى تكون قادرة على التكيف مع المستجدات، سيما وأن الإدارة التقليدية كانت تتفاعل ببطء مع المستجدات وتتهرب من الحوار مع المواطنين، وتفضل السر المهني وتنبذ الشفافية.

إن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، لاسيما تلك المتعلقة بالضبط، جاءت لتأطير انسحاب الدولة من التسيير المباشر للاقتصاد والاكتفاء بمهام الضبط، وهذا لا يتسنى إلا من خلال تأطير النظام الاقتصادي بواسطة هيئات تراقب هذا المجال.

لاسيما وأن السوق أصبح محل أخطار متعددة، حيث يجد الفاعليون الاقتصاديون أنفسهم، وفي ظل إقتصاد السوق في مواجهة أخطار متعددة خلفتها التعقيدات المتزايدة للسوق والتحويلات التكنولوجية والاجتماعية في ظل عملة قاسية، خاصة وأن التاريخ قد أثبت وأن الأسواق ليست ذاتية الإنضباط، فهي في صميمها مؤسسات في مهب الريح

(1) — لهذا تم إنشاء خمس سلطات في المرحلة الممتدة من 1990 إلى 2000، ويتعلق الأمر بكل من: مجلس النقد والقرض سنة 1990، اللجنة المصرفية سنة 1990 لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سنة 1993، مجلس المنافسة سنة 1995 ثم جاءت المرحلة الثانية الممتدة ما بين 2000 و2006، التي تم فيها تعديل أغلبية النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط في المرحلة الأولى، ناهيك عن إنشائها لسلطات جديدة أهمها:

- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سنة 2000.
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية سنة 2001.
- لجنة ضبط الغاز والكهرباء سنة 2002.
- سلطة ضبط النقل سنة 2002.
- سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات سنة 2005.
- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه سنة 2005.
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006.
- لجنة رقابة التأمينات سنة 2006.
- سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية سنة 2000.
- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية ذات الاستعمال الطبي البشري، مختصة لضبط سوق المواد الصيدلانية سنة 2008.

وعرضة لفترات من الرخاء والأزمات التي أساسها المضاربة⁽¹⁾، فهي لكي تعمل بصورة جيدة لا تكون بحاجة إلى الضبط والتنظيم فقط، بل أيضا إلى الإدارة الفعالة⁽²⁾.

إن السوق ليس تنظيما طبيعيا بل إصطناعيا، وإذا لم يتم ضبطه بواسطة هيئة خارجية حرصا على إستقراره، وحماية للمصالح المتواجدة ضمنه، فسيكون القطاع محل تهديد كبير، لاسيما من ظاهرة اليد الخفية، التي يصفها " لستر ثورو " بأنها يد سارق، إذ كثيرا ما تكشف الأسواق الحرة التي لا قيود عليها عن أنظمة مريحة للغاية ولكنها ليست منتجة على الإطلاق⁽³⁾.

وهنا يأتي دور هيئات الضبط القطاعية التي تلغي فكرة القانون بدون دولــــة " le droit sans L'Etat " وأهم القطاعات المعنية هو القطاع المصرفي، نظرا للدور الكبير الذي تلعبه المصارف في الإقتصاد ككل، بالإضافة إلى قطاع الطاقة والنقل والإتصالات ... إلخ⁽⁴⁾.

إن ظاهرة إنشاء سلطات الضبط جاءت استجابة لتكريس طرق جديدة لضبط الأنشطة الاقتصادية، الاجتماعية في إطار من الشفافية والمنافسة⁽⁵⁾، أي أنها طرق نشاط جديدة تبحث عن فعالية التدخل العمومي والسرعة في الانجاز، المرونة والقابلية للتكيف مع متطلبات السوق.

إلا أن ذلك لا يتحقق إلا بواسطة إشراك الخبراء في عملية وضع القواعد في مجالات تقنية معقدة، بهدف إقناع وجذب المتعاملين الاقتصاديين.

وقبل الخوض في الاختصاصات المتميزة لسلطات الضبط، نتطرق لوظيفة الضبط والتطورات الحاصلة بشأنها (المطلب الأول)، بعد ذلك نتناول إختصاصات سلطات الضبط، هل يجعل منها هيئات تمارس طرق تدخل جديدة (المطلب الثاني)، وفي الأخير نتعرض لمدى تأثير الضبط على قواعد القانون (المطلب الثالث).

(1) — الموسوي ضياء مجيد : العولة واقتصاد السوق الحرة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2007، ص 17.

(2) — المرجع السابق، ص 17.

(3) — نفس المرجع ، ص 20.

(4) — شيبوتي راضية : الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه علوم، في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري ، قسنطينة، 2014 - 2015، ص 22.

(5) — بوجملين وليد : سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، 2011، ص 29.

المطلب الأول وظيفة الضبط والتطورات الحاصلة بشأنها

يهتم الضبط بصفة أساسية بالنشاطات الاقتصادية، ويتعلق الأمر بوضع سلسلة من الوسائل والآليات من أجل الحفاظ على نظام معقد ضمن توازن معين، رغم تعدد الفاعلين، وتعدد وسائلهم وطموحاتهم، ويوجد الضبط عندما يعجز نظاما اقتصاديا، اجتماعيا أو ثقافيا ولا يمكنه لوحده الوصول للتوازن المرجو، وهو الأمر الذي لا يمكن تحقيقه بدون تدخل الدولة، أي أن الأمر يتعلق بمراقبة اللعبة الاقتصادية من خلال وضع بعض القواعد، وبالتدخل بصفة دائمة للتخفيف من الضغوطات، وبفض المنازعات، وضمن حفظ توازن المجموعة بواسطة الضبط، وفي هذه الحالة لا تظهر الدولة كفاعل، ولكن كحكم داخل اللعبة الاقتصادية، بالاختصار على وضع القواعد للمتعاملين.

هذه الوظيفة تفترض اجتماع عدة ظروف في وظيفة خارجية، بالنظر مع اللعبة الاقتصادية مع قدرة تحكيم بين المصالح الحاضرة، وتأثير مستمر من أجل مباشرة التسوية الضرورية، لكن ممارستها تمر من خلال القانون، وحسب طرق مختلفة للتنظيم الكلاسيكي.

إن القانون المنظم للضبط يظهر كقانون مرن، واقعي، يعد طبقا لعلاقة ضيقة مع المعنيين بهم، ويسمح بإعادة المطابقة بناء على النتائج المحصل عليها(1).

من جهة أخرى يبدو من المصلحة العامة، أن يكون هناك مكان عمومي، يمكن من خلاله مواجهة إنشغالات واهتمامات المحترفين واحتياجات المجتمع بالنسبة للأهداف التي حددها القانون، إن الدولة تحدد هذا المكان من خلال إنشاء مؤسسة جديدة وهي إدارة الضبط، وبالتالي في هذه الحالة لا تكون الدولة فاعلة ولا حكم، بل تمنح وظيفة الضبط لشخص آخر هذه الفرضية تحقق نوع من تفويض الضبط من الدولة لمؤسسات جديدة، لكن في بعض الأحيان، نجد وأن انسحاب الدولة لحساب الضابط محدود(2)، حتى لا تنفلت الأمور من يدها.

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Post-moderne , op. cit , P 60.

(2) — MAILLARD DÉS GRÉES DU LOU (DOMINIQUE) : op. cit, P 26.

إذن يمكن اعتبار الضبط كشكل جديد للنشاط العمومي، تتحدد فيه مشاركة الدولة من خلال وضع القوانين والتنظيمات، التي تتعلق بتعريف مهمة الضابط، كما أنها تصدر القواعد التي تتعلق بنشاط المتعاملين والتزاماتهم تجاه الجمهور أو تجاه المتعاملين الآخرين.

أما فيما يتعلق بمؤسسة الضبط فإنها تعتبر الضابط الحقيقي، وهي التي تضمن التسيير الجيد للسوق بواسطة الوسائل المختلفة التي يوفرها لها القانون: السلطة التنظيمية، الترخيص، العقاب... (1).

لكن قبل التطرق لهذه الأدوات القانونية التي بيد سلطة الضبط، سنتطرق لتطور تناول القانوني لمفهوم وظيفة الضبط (الفرع الأول)، بعد ذلك نتناول تطور مفهوم الدولة الضابطة، وأهم أدوارها (الفرع الثاني)، ثم ندرس التطور في العلاقة بين المصلحة العامة ووظيفة الضبط (الفرع الثالث)، وأخيرا نتعرف على إستقلالية السلطات الإدارية الممارسة لوظيفة الضبط (الفرع الرابع).

الفرع الأول

تطور تناول القانوني لمفهوم وظيفة الضبط

إن المفهوم القانوني لمصطلح الضبط يبدو نوعا ما غامضا وصعبا، بسبب عدم اتفاق الفقه على تعريف موحد ومستقر، رغم أن كل من المشرع الفرنسي والجزائري قد استعملا هذا المصطلح، من خلال وصف أغلبية السلطات الإدارية المستقلة التي تعمل في المجال الاقتصادي على أنها سلطات الضبط، وهذا التصاعد لاستعمال المصطلح من المشرع هو الذي أدى إلى عدم وضوحها، ولكن هذا الغموض يتم اقتسامه مع ظاهرة ما بعد الحداثة بحيث يعتبر الضبط كمجسد لها.

وبسبب هذا الغموض نحاول أن نعرف مفهوم الضبط في القانون الوضعي والجزائري (الفقرة الأولى)، بعد ذلك نقوم بتوضيح الإشكال الذي حدث لوظيفة الضبط بسبب تجاهلها أحيانا والاعتراف بها أحيانا أخرى من الدساتير الجزائرية (الفقرة الثانية) ثم نتطرق بعد ذلك لمدى تحقيق الضبط لمقاربة متزامنة تساعد على تكييف وظيفة السلطات الإدارية المستقلة (الفقرة الثالثة).

(1) – MAILLARD DÉS GRÈS DU LOU (DOMINIQUE) : op. cit., P 27.

الفقرة الأولى محاولة تعريف مفهوم الضبط بين القانون الوضعي والجزائري

إختلف الدارسون في العلوم القانونية والاقتصادية في وضع تصورا دقيقا لمفهوم الضبط، إلا أنه يعتبر من المفاهيم الكبرى للسياسة الاقتصادية، والغالب أن الضبط وظيفة قانونية جديدة للدولة الحديثة(1).

في بادئ الأمر استعمل بطريقة غير مؤكدة وبصفة مفرطة، لوصف حالات مستحدثة حول الاقتصاد، من خلال اختيار تعابير كالدولة الضابطة، وظيفة وطريقة ضبطية fonction et modele reguletoire ، وسلطات الضبط، وكلها تدل عن محتوى ذو دلالة أكثر فأكثر واقعي حول طريقة وحدود التدخل العمومي على العلاقات الاجتماعية(2).

إلا أن البعض يعتبر الضبط كمصطلح قانوني ويعني: "عمل يتم الضبط به لظاهرة، أي أنه عمل يضمن من خلاله السير الصحيح" أو "من أجل حفظ التوازن" وبالتالي تم استعمال هذا المصطلح في القانون مع الاحتفاظ بالمعنى العام بدون تكييف أو تغيير(3).

يقصد كذلك بمصطلح الضبط في القانون العام الأمريكي برقابة السلطة العمومية للمتعاملين الذين يتطورون على حساب بعض الأسواق(4).

نجد أن قانون الإتحاد الأوروبي قد إقترح تعريفا ينص فيه على أن الضبط هو الوظيفة التي تستأثر بها السلطة العمومية للسهر على السير الحسن للمرافق العامة(5).

(1) — Le terme «régulation» est expressement utilisé dans la décision du conseil constitutionnel français, qualifiant le conseil de l'audio visuel comme autorité de régulation, décision du 18/01/1989.

(2) — **DELLIS (GEORGES)** : Régulation et droit public, continental, essai d'une approche synthétique, R.D.P, T126, juillet-aout 2010, N° 4, P P 998 - 959.

(3) — **CALANDRI (LAURENCE)** : Recherche Sur La Notion de Régulation en droit administratif Français, L.G.D.J , 2008, P 61.

(4) — **DU MARAIS (BERTRAND)** : Régulation, service public et démocratie une décennie de mutation, in Régulation économique et démocratie, S/D, de martine lombard, Dalloz, 2006, P 41

(5) — **FRIER (PAUL LAURENT)** : la regulation comme fonction, propos introductive, in droit de la regulation, service public et integratuion regionale, T 1, S/D, de Gerard Marcou et Franck Modern , L'Harmattan, Paris, P 68.

هذا التعريف يجدد النقاش الكلاسيكي حول المرفق العمومي ودور الدولة، ويرتبط بمفهوم الضبط، غير أنه يعاب عليه أن توجهات الإتحاد الأوروبي عملت دائما على دعم المنافسة أكثر من المرفق العمومي.

وبالمقابل إستخلص الإجتهد القضائي الفرنسي أهمية هذا المفهوم سنة 1983، ضمن التقرير الأول له حول الموضوع، والذي رأى فيه إنعكاسا لوظيفة الدولة.

في خضم هذا الإختلاف القانوني حول تحديد مفهوم له، فإن محاولة البحث عن مقارنة قانونية للضبط، يمكن أن تؤدي إلى التمييز بين مفهومين، معنى ضيق ومعنى واسع(1).

المعنى الضيق يجعل الضبط يهدف لضمان السير الحسن للنظام التنافسي، في حسن أن المعنى الواسع له علاقة بمصالح خارجية عن السوق، تتحدد بضمان حقوق وحرريات المواطنين، في هذه الحالة يرتبط الضبط بضمان المرافق العمومية.

وعليه يمكن القول أن الضبط هو وظيفة مستحدثة للسلطة العمومية، تسعى لإنتاج وخلق توافق مفروض بين الأعوان الإقتصاديين عن طريق وضع وتحضير تقنيات قانونية متعددة الأطراف في جو تنافسي يوازن بين مصالح وقيم يمكن أن تكون متعارضة(2).

هذه النظرة على مفهوم الضبط، التي تعتبر غير جاهزة للنقاش من الفقه، نظرا لأنها تظهر من أجل أن تمتلك شرعية جديدة مؤسسة على نظام قانوني له توجه تقني أو علمي، وبالتالي نجد أن مصطلح الضبط يأخذ تفاسير مختلفة، ولكن مصطلح الضبط الذي يهمنا هو المجال الاقتصادي، والذي يتم من خلاله ضبط السوق، ومن هذا المفهوم يطرح إشكال عام الذي يظهر الضبط كطريقة للتحكم في ظاهرة ويستعمل للرقابة.

إستعمل مصطلح الضبط لأول مرة في التشريع الجزائري ضمن القانون رقم 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008 المتعلق بالمنافسة(3)، حيث عرفت المادة 03 منه " الضبط بأنه كل إجراء مهما كانت طبيعته صادر عن أي هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم

(1) — شيبوتي راضية : المرجع السابق ، ص 9 .

(2) — المرجع السابق ، ص 9 .

(3) — القانون رقم 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم للأمر 03/03، الجريدة الرسمية عدد 36، الصادرة في 02 جويلية 2008.

وضمنان توازن قوى السوق وحرية المنافسة ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد بين مختلف أعوانها " .

إن المشرع الجزائري أكد على أن دور الدولة يكمن في إدارة السوق بآليات محددة على اعتبار أن السوق أصبح الأساس الشرعي للنظام الاقتصادي الليبرالي ولهذا أنشئت سلطات الضبط للقيام بضبط السوق.

ولأن سلطات الضبط ظهرت في الجزائر في ظروف استثنائية، أي قبل أن يتم تكريسها في الدستور فقد حاولت أن تلعب دورها المنوط بها حتى قبل الاعتراف بها من الدستور، لهذا فقد أثارت جدلا كبيرا حول مدى شرعيتها، سيما ضمن دساتير لم تكرسها، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال دراسة وظيفة الضبط بين التجاهل والاعتراف من الدستور.

الفقرة الثانية

وظيفة الضبط بين التجاهل والاعتراف

بها من الدساتير الجزائرية

لقد أنشأت الدولة الجزائرية سلطات الضبط الاقتصادي مباشرة بعد تكريس النظام الليبرالي، من خلال وضع النصوص القانونية للعديد من هذه السلطات، وهو الأمر الذي أدى إلى حدوث جدل كبير حول مدى اعتراف الدساتير السابقة التي كرس نظام اقتصاد السوق، سيما وأن كل من دستور 1989 و 1996 لم يشيرا لا بصفة مباشرة أو غير مباشرة لهذه السلطات، حيث نجد أن المادة 115 من دستور 1989 والمادة 122 من دستور 1996 لم تنصا على أحكام تسمح بإنشاء هذه السلطات.

في نفس الوقت نجد أن الدساتير السابقة لا تؤهل السلطة التنفيذية بإنشائها، إلا إذا تم التسليم بإدراج هذا الاختصاص في إطار ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، في المجالات غير المخصصة للقانون حسب المادة 125 من دستور 1996. في ظل هذا المأزق القانوني كيف يمكن تبرير إنشاء تلك المؤسسات؟.

هناك من يرى وأنه في ظل غياب أي إجهاد دستوري حول تأسيس هذا النوع من السلطات، يمكن القبول بهذه السلطات المنشأة في ظل دستور 1989 ودستور 1996، حيث نجد دستور 1996، وخاصة في الفقرة 29 من المادة 122 تنص على صلاحية

السلطة التشريعية لإنشاء فئات من المؤسسات، ومع ذلك لا يمكن رفض هذا الاحتمال لأن مصطلح مؤسسات إذا تم تفسيره بالمعنى الضيق للمفهوم التقليدي للقانون الإداري حتما يقصد به هيئات القانون العام التي تكلف بتسيير مرفق عام(1).

ولحل هذا الإشكال، نجد أن المؤسس الدستوري استدرك الأمر، وقام بوضع قاعدة دستورية تتمثل في المادة 43 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ليضمن الشرعية الدستورية لسلطات الضبط الاقتصادي، وبذلك تكون الدولة قد أكدت على تدخل الدولة لضبط السوق وهي بالتالي تؤكد على تحقيق غاية هي مقاطعة النظام الاشتراكي والتأكيد على تكريس النظام الليبرالي.

كما أن دسترة هذه المادة المتعلقة بالضبط ماهي في حقيقة الأمر إلا تأكيد على شرعية الضبط الاقتصادي، والتزام قطعت به الجزائر الشك من اليقين، لتثبت للعالم على أنها سارت في طريق لن تتراجع عنه.

ثم إن الجزائر ومن خلال المادة 43 من دستور 2016 هي تؤكد على مبدأ التخصص، حيث لا يمكن للدولة أن تضبط أسواقها بدون سلطات الضبط، وبهذا فقد تم استبعاد السلطة التنفيذية بصفة نهائية من هذا الاختصاص، وبالتالي ظهرت مصلحة عامة جديدة تتمثل في البحث عن تحقيق المردودية وتشجيع المبادرة الخاصة والمحافظة عليها، بالإضافة إلى محاولة تحقيق متطلب الاحترافية.

ومع أن المؤسس الدستوري قد أضاف هذه المادة، إلا أنه وعند تقييم الحقائق على أرض الواقع، نجد أن هذه المادة لا تتأقلم مع الواقع الاقتصادي الجزائري لأسباب عديدة أهمها:

- ✓ عدم تفعيل أغلبية القواعد المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي.
- ✓ عدم تفعيل العديد من سلطات الضبط الاقتصادية على أرض الواقع، حيث نجد العديد منها لا يمارس مهامه بسبب عدم تنصيبها أصلا.
- ✓ ضرورة إصدار النصوص التشريعية والتنظيمية التي تكرر المادة 43 من دستور 2016، من خلال واقع جزائري، لأن نجاح أي قانون مهما كان موضوعه، لا يكون بواسطة نصوص مستوردة من الخارج تمثل واقعا مختلفا عن الواقع الجزائري.

(1) — **KHELOUFI (RACHID)** : les institutions de Régulation en droit algérien, Revue Idara N° spécial , 2004-02, P 82.

ومع ذلك ورغم النقائص الملاحظة، فإن دسترة قانون الضبط يجعل من الدستور كضامن له، لهذا يستوجب توفير كل المتطلبات لنجاح هذه السلطات في ممارسة وظيفة الضبط.

الفقرة الثالثة

تحقيق الضبط لمقاربة متزامنة تساعد على تكييف وظيفة السلطات الإدارية المستقلة

لقد تعود الفقه التطرق لمفهوم الضبط حسب منظور وظيفي، ليبين من هذا الاتجاه نشاط أو تأثير السلطات الإدارية المستقلة، ومع مرور الوقت أصبح هناك اعتقاد بأن كلمة ضبط هي التي تعبر بطريقة أفضل عن مهمة السلطات الإدارية المستقلة⁽¹⁾

لقد ارتبطت وظيفة الضبط ولو بصفة جزئية بحركة خصوصية الاقتصاد⁽²⁾، أي بعدما بدأت الدولة تنسحب تاركة المجال لفاعلين جدد، ولكن كان لابد من وضع سلطات تمارس وظيفة الضبط حتى لا تنفلت الأمور عن السيطرة.

إن وظيفة الضبط وجدت مصدرها في النشاط الفقهي للجان الإدارية للقضاء الإداري العالي الفرنسي، فابتداء من سنة 1984 تم اعتبار أن الضبط يكون مفهوم قانوني شرط أن يعتبر كوظيفة، وبالتالي تم تكييف مصطلح الضبط على أنه مهمة أو نشاط، وهو بذلك يعطى له مفهوم وظيفي، هذا المنطلق الشمولي تم تناوله في إطار الدراسات اللاحقة لمجلس الدولة الفرنسي، الذي أكد على الطبيعة الوظيفية للضبط، وبالتالي التأكيد على أن هذا المصطلح يعني نشاط السلطات الإدارية المستقلة⁽³⁾، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تعدد التعابير المتعلقة بهذا المصطلح⁽⁴⁾.

على هذا الأساس تم تكييف أغلبية السلطات الإدارية المستقلة خاصة من المشرع الفرنسي على أنها سلطات ضبط، إذا كان الحال في فرنسا واضح إلى حد ما، فالوضع في الجزائر يبدو أكثر غموضاً وتعقيداً سواء من المشرع أو القضاء وحتى بالنسبة للفقه

(1) — CALANDRI (LAURENCE) : op. cit, P 72 .

(2) — FABIUS (LAURENT) : sur la Régulation économique indépendante in Régulation économique et démocratie, S/D de martine lombard, Dalloz, 2006, P 241.

(3) — CALANDRI (LAURENCE) : op.Cit, P 73 .

(4) — Comme par exemple, organe, autorité, instance de régulation.

لقلة البحوث في هذا المجال، ومع ذلك فتكليف المشرع لبعض السلطات الإدارية على أنها سلطات ضبط جاء نوعا ما متأخرا بالمقارنة مع نشأتها، وقد كان ذلك بالنسبة لسلطتين فقط ويتعلق الأمر بلجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سنة 2003 وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سنة 2000.

وحسب الأستاذ زوايمية فإن تكليف السلطات الإدارية المستقلة على أنها سلطات ضبط لا يمثل تكيفا حقيقيا، لأن الضبط يتعلق بوظيفة يمكن ممارستها بكيفيات مختلفة(1) ومع ذلك وبمرور السنوات أصبح المشرع واضحا أكثر فيما يتعلق بتحديد طبيعة بعض المؤسسات.

يهدف الضبط إلى تنظيم السلطات المعنية في بيئة تنافسية، وبالتالي هناك إتجاه لتوجيه الضبط نحو السوق(2).

إلا أن الاعتماد على الطبيعة الوظيفية لتعريف مصطلح الضبط يصعب من تحديدها ويجعل من وظيفة الضبط كنظام قانوني لنشاط ذو محتوى غير محدد.

ولأن الفقه اختلف في وضع تعريف شامل لمصطلح الضبط، فقد اختار فقه مجلس الدولة الفرنسي التعريف الأقرب للمجال الاقتصادي.

هذا ما أدى إلى تجميع كل ما يعرف باسم : الضبط الحكومي la regulation etatique أو الضبط العمومي la regulation publique، والتي تعني مجموع وسائل تدخل الدولة على الاقتصاد أو على قطاع اقتصادي معين لضمان حفظ التوازنات في هذا المجال(3).

وعليه فسلطة الضبط هي فقط التي يمكن أن تستعمل في مجال سوق معين مجموع التقنيات القانونية، التي تسمح للدولة بالتدخل والتأثير على المتعاملين أو الفاعلين

(1) — ZOUAIMIA (RACHID) : les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, ed houma, Alger, 2005, PP 94 - 95.

(2) — DELLIS (GEORGES) : op. cit, P 958.

(3) — Dans cette perspective, la « régulation étatique » de l'économie se heurte logiquement à un autre type de régulation, celle opérée par le marché lui même, dite également « auto régulation » vocable, logiquement réceptionné dans l'activité doctrinale du conseil d'Etat, en ce sens le rapport sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication est caractéristique de ce type d'approche à « l'auto régulation » issue des acteurs privés, est préférée une autre voie, melant interventionnisme ou régulation étatique et régulation par le marché, c'est la « corégulation. EDCE . la documentation française, 1998.

الاقتصاديين، وبالتالي إن سلطات الضبط هي التي تختص بضبط السوق، أما بقية السلطات الأخرى فتمارس مهام أخرى كالوساطة وحماية الحريات العامة، أو تعتبر كضامن(1).

إن الوظيفة التي تمارسها هذه السلطات، تعتبر وظيفة قانونية جديدة، وهي وظيفة متميزة نظرا لأن أهدافها تظهر متجددة بالمقارنة مع الوظائف التقليدية(2).

وبالتالي تتبع وظيفة الضبط غاية جديدة تتمثل في ضمان الانتقال نحو المنافسة في إطار احترام مهام المصلحة العامة، وهي مقارنة تعمل على تحقيقها بتوفير الوسائل الضرورية لذلك.

الفرع الثاني

تطور مفهوم الدولة الضابطة وأهم أدوارها

للدولة الضابطة وظيفة تحرص من خلالها على ضمان الحفاظ على التوازنات الكبرى الاقتصادية والاجتماعية في عالم يكون فيه الشك هو المسيطر(3).

وهو ما يؤدي إلى ظهور مجموعة من التحولات الملموسة، التي تؤثر على طرق النشاط التقليدية للدولة، ما يجعل الدولة تظهر كنوع جديد.

وهذا ما يؤدي بالبعض إلى التساؤل هل يتعلق الأمر بتحول بسيط أم هي ثورة حقيقية(4)؟.

إن الكلام عن الدولة الضابطة جاء في ظل الدور الجديد الذي أصبحت تلعبه في الاقتصاد، لهذا يجب تحديد ماهي طرق النشاط ومبادئ تنظيم الدولة الضابطة، هل هي مختلفة عن الدولة الكلاسيكية؟.

إن الإجابة عن هذا التساؤل يؤدي إلى ظهور دور الدولة الضابطة بأشكال مختلفة، وهي الدولة الضابطة ومبدأ الإلتحام الإجتماعي (الفقرة الأولى)، الدول الضابطة كحكم داخل اللعبة الاقتصادية (الفقرة الثانية) وأخيرا الدولة الضابطة كشكل جديد (الفقرة الثالثة) .

(1) — CALANDRI (LAURENCE) : op.cit, P 78 - 79.

(2) — Ibid, P 90.

(3) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Régulateur, in régulation économique et démocratie, S/D de martine lombard, Dalloz, 2006, P 29.

(4) — DU MARAIS (BERTRAND) : op. cit, P 47 .

الفقرة الأولى

الدولة الضابطة ومبدأ الالتحام الاجتماعي

تعتبر الدولة مؤسسة تكلف بالحفاظ على الالتحام الاجتماعي والتضامن غير أن تحقيق ذلك يفترض أن يكون هناك توافق في السلوك مع إمكانية حل كل المنازعات الاجتماعية، وبالتالي تظهر الدولة أكثر من قبل كمرکز للتكامل والاتحاد لمجتمع بدون وساطة.

هي تعتبر كحافز يقوم بتحويل أي تنافر اجتماعي إلى مشروع جماعي، كما يمكن أن تكون العامل الأساسي الذي يؤدي إلى جعل النسيج الاجتماعي أكثر تجانساً(1) يسوده التضامن والالتحام الاجتماعي والتعاون.

الفقرة الثانية

الدولة الضابطة كحكم داخل اللعبة الاقتصادية

هذا المظهر يجعل من الدولة تلعب دور الضابط المكلف بضمان حماية التوازنات الاقتصادية الكبرى من خلال إدماج التزامات ذات طبيعة مختلفة.

إن تطور اقتصاد السوق يجعل هذا التدخل ضروريا يرجع ذلك إلى التعقيد المتصاعد للمجالات الاقتصادية، والتحولات التكنولوجية، وعوامة التبادلات وكذلك بسبب الضغط المتصاعد من السلطات الاقتصادية، كما نلاحظ تقوية في السلطات بسبب العوامة، التي تفرض إقامة سلطات قادرة على تحديد بعض قواعد اللعبة وحماية بعض المصالح(2).

إن مفهوم الدولة كضابطة للعبة الاقتصادية يؤدي إلى قطيعة مزدوجة مع منطق الدولة الراعية.

من جهة الدولة الضابطة لن تصبح دولة منتجة للأموال الاقتصادية، كما لا يمكن لها أن تصبح دولة موجهة لأن الضبط يعني أن تبقى الدولة حاضرة اقتصاديا ولكن بطريقة مختلفة، فدورها يتمثل في مراقبة اللعبة الاقتصادية من خلال تأسيس بعض القواعد، ومن خلال التدخل بطريقة مستمرة لتخفيف الضغوطات وتنظيم المنازعات، وضمان حماية توازن المجموعة بواسطة الضبط.

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat regulateur,... op. cit , P 32.

(2) — Ibid , P 35.

إن الدولة لا تظهر كفاعل ولكن كحكم للعبة الاقتصادية من خلال طرح قواعد للمتعاملين، ومن خلال محاولة تنسيق نشاطهم⁽¹⁾.

إذن ممارسة وظيفة الضبط تمر من خلال قناة القانون، ولكن بطرق مختلفة عن التنظيم التقليدي، فالبعض ذهب إلى وضع ما يسمى بقانون الضبط، وهو فرع جديد للقانون يختلف عن التمييز التقليدي للقانون الخاص والقانون العام، يطبق على القطاعات الاقتصادية المفتوحة على المنافسة، سيما إن كان هناك اتجاه مسيطر يدعو إلى إدماج قانون المنافسة داخل الوسائل المعتادة للرقابة والشرعية⁽²⁾.

يقوم الضبط كذلك بممارسة وظيفة الحفاظ في قطاع معين على التوازن بين حماية حرية المنافسة وتحقيق بعض الأهداف، ويأخذ الدعم اللازم لإيجاد مؤسسات جديدة تجمع بعض أنواع السلطات وتكرسها على أرض الواقع شرط أن تخضع لاحترام بعض المتطلبات الأساسية، كمبدأ الحيادية، مبدأ الشفافية، مبدأ النسبية، فوظيفة الضبط تؤدي إلى حدوث تغيير في الهندسة الحكومية، التي تترجم على أرض الواقع بسلطات مستقلة، لاسيما تحت الضغط الممارس من المؤسسات الدولية⁽³⁾.

إن مفهوم الدولة الضابطة للاقتصاد قد يواجه بعض الضغوطات والعراقيل لاسيما على المستوى التطبيقي، حيث وبسبب عوامة التبادلات فقد أدى ذلك إلى حلول بعض مؤسسات الضبط محل الدولة لاسيما في وظيفتها كضابطة فعلى المستوى الدولي، على سبيل المثال نجد المنظمة العالمية للتجارة.

أما على المستوى الداخلي فهناك فاعلون آخرون وأشكال أخرى من الضبط التي تدخل في علاقة تكاملية ومتراكبة، حتى إنها تحل محل الضبط الحكومي.

الفقرة الثالثة

الدولة الضابطة كشكل جديد للدولة

يتعلق الأمر هنا بمعرفة مفهوم دور الدولة كحكم، الذي يميل إلى التفوق في الميدان الاقتصادي، فهل يمكن أن ينتقل إلى أشكال أخرى من النشاط؟ هذه الفرضية صعبة التحقيق بسبب أنها تؤدي إلى إعادة تعريف لمؤسسة الدولة من العمق.

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Regulateur, ... op. cit , P 35.

(2) — DU MARAIS (BERTRAND) : op. cit, P 44 .

(3) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Regulateur, ... op. cit , P 36.

إن اعتبار الدولة كضابطة يفترض أولاً أن التكفل المباشر بنشاطاتها لا يمكن أن يكون إلا إستثنائياً ومبرراً لإعتبارات خاصة.

فالضبط يؤدي إلى وجود علاقة مختلفة بالقانون، أو بالأحرى يستعمل تقنية قانونية مختلفة، فقد أصبح قانون الضبط يكون صورة جديدة للقانون ليس له علاقة بالقانون التنظيمي الكلاسيكي، لأنه أصبح أكثر تأقلماً مع الواقع، من خلال تقريب الأشخاص وتطابقه مع سياق المجتمعات التي يفترض أن يسيرها، إذن يتعلق الأمر بقانون آخر يتميز بالواقعية والمرونة، هذه الواقعية تظهر أولاً من خلال اشراك المعنيين في آلية إعداد القواعد.

إن الضبط يقوم على المواجهة والتحكيم للمصالح الاجتماعية التي يجب التوفيق فيما بينها، إنها تلتمس بأن تكون هذه المصالح كأداة تساعد على الاستماع والتدخل في الآلية التقريرية، ولهذا يصبح القانون تفاوضياً، أي يأتي كثمرة لمداوات جماعية(1).

هذا الأمر يسمح بأن يقوم الضبط على قانون مرن (Soft Low)، الذي يجب أن يصاغ في شكل عبارات موضوعية، تعليمات وأوامر، مع ضرورة التركيز على الردع أكثر من القمع(2).

وحتى مع منطوق الشراكة الذي يؤدي بالدولة إلى المناداة بطريقة متصاعدة للتعاون مع فاعلين آخرين، غير أن دورها لا يمكن أن يتوقف على مجرد الضبط البسيط للمرافق المسيرة من بعض المتعاملين(3).

وفي الأخير يبدو وأن شكل الدولة الضابطة غير واضح ويغطي في حقيقة الأمر لمعاني مختلفة، التي توالى عليها في السنوات الأخيرة.

هذا التعدد والاختلاف جاء نتيجة انعكاس لتحولات حديثة للدولة تسلسلت بطريقة مترابطة، واندجت بشكل منطقي، لتكون مظهراً معقداً ولتظهر في الأخير على أنها تتبع تطور فعال والذي يبدو ملائماً لها.

(1) — CHEVALLIER (JACQUES) : L'Etat Regulateur, ... op. cit , P 38.

(2) — Ibid , P 38.

(3) — Idem , P 39.

الفرع الثالث

التطور في العلاقة بين المصلحة العامة ووظيفة الضبط

يكون الضبط نشاط عمومي أصلي بالاعتماد على المعيار العضوي، هذا المعيار يعتبر شرط أساسي للخاصية الإدارية للنشاط، لأن إدماج مفهوم الضبط ضمن القانون الإداري، يفترض أنه يسعى إلى تحقيق غاية أي نشاط إداري، وهي المصلحة العامة فكيف يتم تحقيق وظيفة الضبط لهذه الغاية (الفقرة الأولى)، وما مدى مشاركة وظيفة الضبط في تحولات مضمون المصلحة العامة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى

كيفية تحقيق وظيفة الضبط للمصلحة العامة

إن إدماج الضبط ضمن النشاط العمومي أدى إلى خلق تحول متلازم لمعايير تعريف المفاهيم التي تناولت حركية الضبط، فهل هذا الأمر يؤدي إلى إرضاء المصلحة العامة المنشودة؟.

من الضروري تحديد غاية نشاط الضبط، على اعتبار أن المهام المعطاة للهيئات التي تمارسه تظهر متعددة.

من خلال دراسة النصوص المنشئة لهيئات الضبط وبالنظر لتعدد الأهداف المتبعة، نلاحظ أن هناك رابط مباشر بين نشاط الضبط وغاية المصلحة العامة من دون أن تكون بالضرورة واضحة، ولكن أغلب الأهداف المعينة من الفقه من خلال النصوص المنشئة لهذه الهيئات والمكلفة بوظيفة الضبط بصفة أساسية أو ثانوية لها خصائص مشتركة وهي أن الضبط يسمح باحترام القواعد القانونية التي تعد من سلطات الضبط نفسها أو من سلطات أخرى(1).

أي يساهم نشاط الضبط في جعل القاعدة القانونية أكثر وضوحا، وبالتالي تصبح أكثر فعالية، ثم إن لوظيفة الضبط غاية شاملة تضمن احترام القاعدة القانونية بطريقة مرنة، هو ما يسمح بالاستجابة والبحث عن التوازن المطلوب من القانون بين حقوق وواجبات كل واحد(2).

(1) — CALANDRI (LAURENCE) : op.cit, P 486.

(2) — Ibid, P 496.

يتطلب تحقيق المصلحة العامة كذلك، الحفاظ على حريات المواطنين التي أصبحت مهددة بصفة مباشرة أكثر من أي وقت، وقد جاء ذلك نتيجة تطور الهياكل الجديدة التي ترتبط بتعدد المجتمع، بالإضافة إلى عدة عوامل أخرى منها عولمة الاقتصاد، تطور السوق الأوروبية، التجارة الدولية وتساعد المطالب المجتمعية، لهذا فإن إنشاء مؤسسات الضبط أصبح ضروريا لاسيما في القطاعات المعنية بهذا التطور، لهذا يمكن اعتبار هذه السلطات كتركيبة مكيفة لاحتياجات جديدة(1).

إن تعقد المجالات المعنية جاءت نتيجة عوامل عديدة مثلما وصفها M.Gentot(2): "هي تغيرات معتبرة أثرت على حياتنا في المجتمع خلال السنوات الأخيرة، والتي يبدو على أنها مرتبطة بثورة تكنولوجية، سيما بالنسبة للمواطن المتوسط الذي ليس له أي تأثير هممه الوحيد هو موازنة المخاطر مع حقوق الشخص".

إن استمرارية إتباع تحقيق غاية المصلحة العامة من خلال ممارسة نشاط تدخل جديد وهو الضبط له نتيجتين أساسيتين:

- من جهة يضمن تحقيق المصلحة العامة المتبع ضمن ممارسة نشاط الضبط، الحفاظ عن دورها الإيديولوجي التقليدي كنظام لشرعية جهاز الدولة والسلطة العامة(3).
 - من جهة أخرى هذه الغاية تسمح بالحفاظ على دور الدولة كوسيط، وبصفة عامة كسلطة عامة من خلال مختلف الهيئات الإدارية ومثلما شرحها J. Chevallier(4) يضمن الضبط دور إيديولوجي أساسي حيث تعتبر الدولة المؤسسة الوحيدة القادرة على ضبط التطور الاجتماعي، ثم إن فكرة الضبط تعيد تنشيط التصورات الكلاسيكية التي تجعل من الدولة مصدر النظام والالتحام وأساس الشرعية للتدخلات العمومية.
- إن تحقيق هذه المصلحة العامة ضروري لاستمرارية الدولة، لأنها تكفل الحياة الكريمة لمواطنيها.

(1) — CALANDRI (LAURENCE) : op. cit, P 487.

(2) — GENTOT (MICHEL) : les autorités administratives indépendantes Montchrestien, 2^{ème} édition, 1994, P 38.

(3) — CALANDRI (LAURENCE) : op.cit, P 498.

(4) — CHEVALLIER (JACQUES) : Reflexion autour de l'ideologie de l'intérêt général: cite par Laurence calandri, op. cit, P 499.

الفقرة الثانية مشاركة وظيفة الضبط في تحولات مضمون المصلحة العامة

رأينا فيما مضى وأن نشاط الضبط قد سمح بتلبية هدف المصلحة العامة، إلا أن تحقيق هذا الهدف قد عرف تحولات، أو بالأحرى هناك تصاعد لتغيرات بدأت تظهر في الآونة الأخيرة، هذا التأثير المتبادل نتج وأن طريقة إجراء الضبط تختلف عن طرق التكوين الكلاسيكية في تحقيق المصلحة العامة، ويعود ذلك بسبب وجود آليات كثيرة تؤثر في تحديد أشكال التعبير عن المصلحة العامة(1).

وفي هذه الحالة المصلحة العامة لا يمكن أن تستمر إذا لم يقبل الأفراد بالعقد الاجتماعي الذي يتم من خلاله انتزاع مصالحهم الخاصة(2).

إذا اعتبرنا وأن الضبط كنشاط نوعي ملازم ومعاصر لبعض الآليات يمكن اعتباره "كرؤية جديدة ومتعددة للمصلحة العامة التي يفترض أن تكون متفردة ومطلقة وتحمل نفس المعنى(3).

إن المصلحة العامة المحققة من نشاط الضبط تنتج من تحليل مختلف المصالح المعنية هي تأتي من تسوية، أو من جذب مع المعنيين الشركاء، إذن هي مقارنة واقعية لتعريف المصلحة العامة التي تحقق وظيفة الضبط، والتي تتميز عن مقارنة تقليدية أين المصلحة العامة تفرض نفسها بالضرورة على المصالح الخاصة(4).

وعليه إن التكوين النهائي للمصلحة العامة ضمن نشاط الضبط يأتي نتيجة تسوية بين مختلف المصالح المعنية، لكن من خلالها يحتل الشخص العام مكانة هامة لأنه يحتفظ بدور الحكم، الذي يكون بين مختلف المصالح، ويساعد على تجاوز المصالح الخاصة، وهو ما يسمح بالقول وأن الضبط يؤدي إلى انبثاق لمصلحة عامة عشوائية.

حتى يمكن تكييف أي نشاط بأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أي أنشئ كمرفق عمومي، يجب أن تستجيب وظيفة الضبط للاحتياجات الجماعية للمواطنين،

(1) — من هذه الآليات: تطوير الإجراءات الاستشاري، الآلية التعاقدية، الشراكة... الخ. وهي الظواهر التي لا تغيب عن بعض الهيئات المكلفة بوظيفة الضبط.

(2) — CALANDRI (LAURENCE) : op.cit, P 504.

(3) — Comme le postule la théorie rousseauiste.

(4) — CALANDRI (LAURENCE) : op.cit, P 505.

وبالتالي يجب أن تكون المصلحة العامة بنفس الأهمية التي تظهر في نشاط يلي احتياجات المواطنين.

لقد كشف نشاط الضبط عن وجود قطيعة داخل الإدارة الفرنسية مع تقليد العزلة التي كانت تتميز بها، لصالح مبدأ عام للمشاركة، وهو ما يجسد أحد التغيرات التي مست طرق التعبير عن المصلحة العامة، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي، حيث اعتبر أن الآليات المتعلقة بالاستشارة أو المشاركة تساهم بشكل كبير في تغيير الطرق التقليدية لتعريف المصلحة العامة، ومع ذلك إن الحاجة لتمثيل مختلف المصالح المتواجدة يصعب من تشكيل مصلحة عامة قادرة على إدماج مختلف هذه المصالح⁽¹⁾.

وفي الأخير إن المصلحة العامة المحققة في إطار الضبط ورغم تغييرها إلا أنها تستمر في ممارسة دورها الإيديولوجي، لأن تحليل العلاقة الموجودة بين نشاط الضبط وغرض المصلحة العامة، تبين وأنها تعتبر كنشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

الفرع الرابع

استقلالية السلطات الإدارية الممارسة لوظيفة الضبط

لا تنحصر إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة وبالتحديد تلك المعروفة بسلطات الضبط على المستوى السياسي فقط، بسبب الصعوبات المطروحة على مستوى الفصل بين السلطات⁽²⁾، حيث نجد كذلك ضمن المنظور الاقتصادي أن هناك كذلك استقلالية تجاه متعاملي القطاع المضبوط⁽³⁾.

هذا الانفصال يأتي لأن السلطات المكلفة بضبط السوق، تختلف عن الأشخاص التي تؤثر في السوق.

إن استقلالية الضابطين تساهم في جعلهم أكثر ثقة في عيون المواطنين الذين أصبحوا على وعي كبير بروابط المصالح التي يحتويها عادة الجهاز العمومي⁽⁴⁾.

(1) — CALANDRI (LAURENCE) : op. cit, P 507.

(2) — EPRON (QUENTIN) : Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs, RFDA, 2001, P 1007

(3) — ECKERT (GABRIEL) et KOVAR (JEAN PHILIPPE) : op.cit, P 623.

(4) — AUBY (JEAN BERNARD) : Les autorités administratives indépendantes une rationalisation impossible ? Remarques terminales, R.F.D.A, 2010, P 934

إذن الاستقلالية هي نتيجة للخاصية القطاعية للضبط، وبالتالي من الضروري الحفاظ على المصالح التنافسية وغير التنافسية، أين يكلف الضابط بأخذ على عاتقه الاعتبارات الاقتصادية الأساسية وانشغالاته الخارجية(1).

إن استقلالية سلطات الضبط تجاه المتعاملين تقوم على أسس قانونية ومبررات اقتصادية.

كما أن هذا التوجه يجد مصدره بصفة عامة ضمن القانون العام للمنافسة والتعليمات القطاعية(2)، حيث يتمثل دورها في ضمان المساواة في الفرص بين المتعاملين من أجل الوقاية من نزاعات محتملة للمصالح داخل قطاعات تم افتتاحها حديثا للمنافسة(3).

إن أغلبية النظريات الاقتصادية الجديدة الموضوعية، قد تمت ترجمتها مباشرة بعد المصادقة على عدة تعليمات صدرت على المستوى الأوروبي وهي تخص عدة قطاعات منها : الطاقة، نقل سكك الحديدية، والاتصالات(4).

إن استقلالية سلطات الضبط بالمقارنة مع المتعاملين المضطربين يحولنا إلى مبدأ الحيادية المطبق على كل السلطات الإدارية(5).

هذا الالتزام بالاستقلالية والحيادية قد تمت تقويته من خلال المادة (6) الفقرة 1 من الاتفاقية الأوروبية لحفظ حقوق الإنسان.

وفي نفس الإطار رفض مجلس الدولة الفرنسي العديد من القرارات المتعلقة بسلطة الأسواق المالية أصدرت في المجال القمعي Repressive عندما تجاهلت مبدأ الحيادية الذاتي المحدد في المادة 6 الفقرة 1 من الإتفاقية(6).

(1) — **ECKERT (GABRIEL)** : L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique, in l'indépendance des autorités de régulation économique et financière, une approche comparée, R.F.A.P, N° 143, 2012, P 632.

(2) — voir la directive 2008/ CE DU 20 FEV 2008 modifiant la directive 96/67/CE, en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la communauté, 27 fevrier, L 52, P 3.

(3) — **ECKERT (GABRIEL) et KOVAR (JEAN PHILIPPE)** : op. cit, P 623.

(4) — **DEZOBRY (GUILLAUME)** : L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des operateurs régulés , in l'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée, R.F.A.P, N° 143, 2012, P 647.

(5) — CE, Ass, 3 décembre 1999, Didier , rec, P 399.

(6) — CE, 4 fev 2005, parant, Rec, P 454.

إن استقلالية سلطات الضبط تجاه القطاع المضبط، جاء نتيجة مبررات اقتصادية تتحدد أساسا في حماية الضابط من ظاهرة الاستيلاء من طرف المتعاملين المضطبين هذه الظاهرة تم اكتشافها من علماء الاقتصاد _ مدرسة شيكاغو(1).

إن خطر الاستيلاء، يمكن أن يوصف على أنه خطر نتج من مؤسسة مضبطة، التي تقوم بممارسة تأثير مهم على سلطة الضبط وهو الأمر الذي يجعل هذه الأخيرة تتصرف من خلال القيام بحماية غير مألوفة وغير عادية لمصالح المؤسسة المعنية(2).

أي أن هناك تخوف من الضابط من أن ينحرف أو يجيد على اعتبار أنه قريب من المؤسسات المضبطة أو بسبب عدم تناسق المعلومات عند متابعة الأهداف الشرعية التي دعت إليها القوانين التي يمارسها الضبط لحساب المصالح الخاصة، ولهذا يجب وضع بعض ضمانات الاستقلالية العضوية والوظيفية من أجل استبعاد مؤسسات الضبط عن تأثير مجموعات الضغط (سيما المتعاملين التاريخيين وكذلك الجدد الذين دخلوا حديثا) وهو الشيء الذي يؤدي إلى الحفاظ على الفعالية الاقتصادية للضبط(3). كما تعتبر الاستقلالية شرط أساسي لفعالية الضبط القطاعي(4).

لقد أصرت المؤسسات الأوروبية على ضرورة إنشاء مؤسسات ضبط مستقلة عن الدولة لتضمن إحترام مختلف الأسواق المفتوحة على المنافسة، وبالتالي من يجب أن يقوم بهذا العمل لا يجب أن يكون من فاعلي السوق، وهي الاعتبارات التي أدت إلى إنشاء لا يستهان به من مؤسسات الضبط(5).

كما يجب احترام هذه الاستقلالية في كل الظروف ومن دون أن تخضع إلى أي شرط، ومهما يكن وحتى تكون هناك فعالية، يجب أن يتم نشاط الضباط ضمن شروط جيدة وبعيدا عن تأثير المتعاملين المضطبين، لأن نوعية الضبط تتعلق بجزء كبير لمدى قدرة السلطة الضابطة على الحفاظ على استقلاليتها ومقاومة الجذب الذي يمكن أن يمارسه

(1) — ECKERT (GABRIEL), et KOVAR (JEAN PHILLIPE) : op. cit, P 624.

(2) — GUILLAUME (DEZOBRY) : op. cit, P 645.

(3) — ECKERT (GABRIEL), et KOVAR (JEAN PHILLIPE) : op. cit, P 624.

(4) — ECKERT (GABRIEL) : l'indépendance à l'égard...., op.cit, P 632 .

(5) — DEGOFF (MICHEL) : op. cit, P 154.

المتعامل المصنف بالتاريخي عليها، بمعنى آخر يجب أن تمارس السلطة الضابطة مهمتها بطريقة مستقلة تجاه المتعامل المضبط⁽¹⁾.

في فرنسا مثلا هذه الاستقلالية تم تعويضها برقابة متزايدة من اللجنة الأوروبية وهيئات الشبكات الأوروبية للضبط، من غير أن تعطي إحساسا بانزلاق المشروعية السياسية، نحو مشروعية مؤسسة على الفعالية الاقتصادية للضبط وبطريقة أخرى هناك اتجاه نحو مشروعية السوق.

إن مؤسسات الضبط في الجزائر مازالت تبحث عن استقلاليته من جميع النواحي رغم أن البعض منها قد كفلته له القوانين المنظمة لها.

إلا أن الوضع يختلف في فرنسا عن الجزائر، بسبب الرقابة والضغوطات الخارجية الممارسة من القانون الأوروبي، وهو الأمر غير الموجود في الجزائر، وبالتالي يمكن القول أن مؤسسات الضبط في الجزائر مازالت تبحث عن الآليات التي تقوي وتطور فعاليتها.

المطلب الثاني

إختصاصات سلطة الضبط

هل يجعل منها هيئات تمارس طرق تدخل جديدة

لقد منح المشرع أغلبية السلطات الإدارية المستقلة، لاسيما تلك المؤهلة لممارسة وظيفة الضبط اختصاصات متعددة ومختلفة، كما أن البعض منها يمتلك لوسائل نشاط خاصة لا تتوفر لدى السلطات التقليدية، ومع ذلك هي تمتلك لوسائل التدخل التقليدية المتوفرة لدى أغلب السلطات الإدارية المتواجدة ضمن السلم الإداري التقليدي، هذا ما يجعل منها كمنافس لها، كما أن البعض من هذه السلطات التي تتدخل في ميادين مختلفة تمنح لها سلطة حل التراعات من خلال التطبيق الصارم لقواعد القانون، وهو الأمر الذي لم تكن تستطيع القيام به الإدارة التقليدية الخاضعة لمبدأ الشرعية، غير أن أغلب هذه السلطات لا تمتلك نفس الاختصاصات، فالبعض منها يمارس اختصاصات غير مألوفة (الفرع الأول)، لكن الكثير منها يمارس اختصاصات تعتبر من الاختصاصات الأصلية لسلطات الضبط (الفرع الثاني)، وهي اختصاصات تشاركها فيها بعض الإدارات التقليدية وأخيرا هناك الاختصاصات العقابية (الفرع الثالث).

(1) — DEZORBY (GUILLAUME) : op.cit, P 648.

الفرع الأول الاختصاصات غير المألوفة

تحدد أساسا في ثلاث اختصاصات الوساطة والمصالحة (الفقرة الأولى)، التفاوض والتشاور (الفقرة الثانية)، والإعلان عن أعمالها (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى الوساطة والمصالحة

بواسطة هذا الاختصاص يمكن لبعض هذه السلطات أن تتوصل لفض بعض النزاعات تكريسا للعدالة : أحسن مثال لهذا النوع من السلطات، وسيط الجمهورية، لكن في فرنسا يوجد نوع آخر ويتعلق الأمر بوسيط السينما(1).

كما توجد هيئة أخرى بفرنسا تسمى بسلطة الأسواق المالية المؤهلة لاستقبال شكاوي المعنيين، سيما تلك التي تكون موضوعاتها من اختصاصها، فتقوم بعد ذلك باستدعائهم من أجل اقتراح حل بالتراضي عن طريق المصالحة أو الوساطة(2).

لايوجد في الوقت الحالي بالجزائر هيئات تمارس هذا النوع من الاختصاصات، لاسيما بعد إلغاء هيئة وسيط الجمهورية، ولهذا على الدولة أن تكون أكثر إنفتاحا فيما يتعلق بهذا النوع من السلطات .

الفقرة الثانية التفاوض والتشاور

كثيرا ما يتعامل فاعلي المجال الاقتصادي أو السوق عن طريق التفاوض أو التشاور، لذا فالاستعمال لمثل هذه الوسائل يعتبر من الآليات المفضلة لديها، هذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي عند تقييم مدى شرعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة.

في نفس الإطار يمكن لسلطة رقابة التأمينات أن تؤجل افتتاح نشاطها في حالة إذا ما قررت إجراء استشارة(3).

(1) — Créé par la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

(2) — Cf.Art.L.621-19.code de marchés financiers.

(3) — MAILLARD DES GRÉES DU LOU (DOMINIQUE) : op. cit, P 220.

في الجزائر مازالت أغلب سلطات الضبط لم ترق بعد إلى استعمال هذه الآليات ولهذا على المشرع أن يتدارك هذا النقص من أجل أن يدعم هذه السلطات بهذه الإجراءات المهمة والتي تزيد من فعالية هذه السلطات .

الفقرة الثالثة

الإعلان عن أعمالها

تأخذ هذه العملية عدة أشكال على اعتبار أن أغلب هذه السلطات تودع تقارير سنوية تسلم لرئيس الجمهورية أو للبرلمان، ومن خلال هذه الوسيلة تغتنم هذه السلطات الفرصة للفت الانتباه حول بعض المشاكل، وهي تدخل في إطار ممارسة رقابة ذاتية على نشاطها، لاسيما وأن البعض من هذه السلطات تمتلك إمكانية عرض ملاحظاتها على الجمهور أو تتخذ قرارات تندرج في إطار ملف خاص الهدف من ورائه فضح التصرفات التي يجب أن تحاربها للقضاء عليها، وبالتالي يعتبر هذا الاختصاص كوسيلة ضغط وتأثير فعالة(1).

الفرع الثاني

اختصاصات سلطات الضبط الأصلية

تمارس سلطات الضبط بعض الاختصاصات التي يمكن أن تقوم بها الكثير من الهيئات الكلاسيكية للإدارة وأهمها إصدار الآراء والتوصيات (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى اتخاذ القرارات الفردية التنظيمية (الفقرة الثانية)، ناهيك عن ممارسة سلطة المراقبة والتحقيق (الفقرة الثالثة)، وأخيرا تمارس سلطة التحكيم (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى

إصدار الآراء والتوصيات

تمارس بعض سلطات الضبط اختصاص إصدار الآراء (أولا)، وكذلك تقوم بتقديم التوصيات (ثانيا)، ولكن ما طبيعة التوصيات والآراء الصادرة عن سلطات الضبط (ثالثا).

(1) — MAILLARD DÉS GRÉES DU LOU (DOMINIQUE) : op. cit, P 220.

أولاً : إبداء الرأي

عادة ما تتمتع سلطات الضبط بخاصية إبداء الرأي وذلك بمقتضى القوانين التي أنشأتها، ويأتي ذلك نتيجة استشارتها أو استطلاع رأيها من طرف الإدارة و الخواص . وبالتالي يمكن القول أن هذه السلطات تدلي برأيها بشكل تلقائي، أو بناء على إحالة، أو بعد طلب استشارة، ومع ذلك تعتبر هذه الآراء، التي تظهر في عدة أنواع، غير ملزمة، بحيث يمكن الأخذ بها أو تركها جانبا(1).

نجد مثلا لجنة عمليات البورصة تعتمد على إجراء الفتوى (procedure de rescrit) مما يتيح للمختصين التأكد قبل إبرام أي التزام من أن العمليات مطابقة للقانون أم لا .

ثانياً : تقديم التوصيات

تمارس أغلبية سلطات الضبط سلطة التوصية، والتي تعتبر كوسيلة اختيارية، وقد تم تعريفها على أنها دعوة قوية تقدم للحكومة أو الإدارة وذلك بقصد حملها على تبني سلوك معين، أو إجراء إصلاح، أو تعديل نص تنظيمي أو باقتراح تعديل تشريعي إلى البرلمان(2).

ثالثاً : طبيعة التوصيات والآراء الصادرة عن سلطات الضبط

يعتقد العديد من الفقهاء أن التوصيات والآراء وباعتبارها تصدر مجردة من عنصر الإلزام، فهي تبقى مجرد أعمال تدخل في إطار الإجراءات التحضيرية للقانون مثل تلك المعروفة في المجال الكلاسيكي، ومع ذلك هناك فئة من الآراء والتوصيات تصدرها السلطات الإدارية المستقلة تشكل فئة جديدة ومتميزة عن تلك الكلاسيكية، لكن هل افتقاد هذه الأعمال لخاصية الإلزام وتأسيسها على عنصر التحفيز والدعوة يقلل من طبيعتها كعمل تنفيذي؟.

تتطلب وظيفة الضبط التدخل الدائم والمستمر لمعالجة ومواجهة وقائع وحالات ومعطيات جد متحركة ومتطورة في قطاعات تتميز بالتعقيد، لأن وضع القواعد القانونية بالطريقة الكلاسيكية لم بعد يتلاءم مع طبيعة المشاكل المطروحة، حيث أصبح الأمر

(1) — GENTOT (MICHEL) : op. cit, PP 68 - 69 .

(2) — Ibid, P 71 .

يتطلب مواجهة تلك المسائل بصفة وقائية ومستمرة مع التأكيد على منطق الإقناع والحوار بدل الإكراه⁽¹⁾.

كل هذا من أجل الوصول إلى قواعد تقنية أكثر تأقلمًا وتكيفًا مع الواقع، فكيف تكتسب هذه الأشكال قوتها ومصداقيتها؟.

إن الخصوصية المتميزة التي تتصف بها سلطات الضبط على خلاف أجهزة الإدارة الكلاسيكية أهمها التشكيلة الجماعية لأجهزتها، والتي تضم ضمن أعضائها أشخاصًا متخصصين في المجالات التي تشرف عليها هذه السلطات، بالإضافة إلى اعتمادها في عملها على إشراك الفاعلين والمتدخلين في مختلف القطاعات سواء كانوا متعاملين، شركات، مؤسسات أم أفرادًا في الأعمال التي تصدر عنها من خلال طلب آرائهم للوصول إلى إقناعهم بها دون الحاجة إلى إلزامهم بها.

هذه الخصوصية منحت التوصيات والآراء التي تصدرها هذه السلطات مصداقية وقوة تنبثق عن الثقة التي تتمتع بها هذه السلطات، واستعمالها لتقنيات تكنولوجية جد متطورة تضبط بواسطتها مختلف قطاعات النشاط في الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى أدى ظهور لحقوق جديدة لم تكن مكرسة من قبل كالحق في موضوعية وتعددية الإعلام بعد فتح القطاع وخصوصته، الحق في المعلومة الصحيحة، الحق في حماية الحياة الخاصة من التجسس، حق المواطن في الإطلاع على الوثائق الإدارية التي تهمه، كل هذا أدى إلى إيجاد آليات جديدة لحماية هذه الحقوق، بل وحفز على إنشاء بعض السلطات المختصة في المجال الحقوقي⁽²⁾.

كما نجد أن البعض من سلطات الضبط تشارك المواطنين والفاعلين في القطاع للاستفادة من ملاحظاتهم وتجاربهم، ولا تقتصر هذه المشاركة على مرحلة وضع التوصيات، بل وتمتد إلى مرحلة تنفيذها أو متابعة تنفيذها.

ويشير بعض الفقهاء وأن ممارسة إجراء الاستشارة مع الفاعلين تزيد من فعالية ومصداقية تدخلاتها في السوق وجعلها أكثر تلاؤمًا مع الواقع⁽³⁾.

(1) — خرشى إلهام : دور التوصيات والآراء في تفعيل السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف2، العدد 18، جوان 2014، موجودة على الموقع : <http://revues.univ-setif.dz>

(2) — المرجع السابق، نفس الموقع .

(3) — CALANDRI (LAURENCE) : op. cit, P 507.

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في تقرير له لسنة 2001 حيث أوصى بضرورة أن تفتح السلطات الإدارية المستقلة على الجمهور، حتى ولو كانت المسائل المعروضة تتصف بالتقنية⁽¹⁾، حيث عندما أرادت الدولة الفرنسية الاستثمار في الهاتف النقال من الجيل الثالث، قامت سلطة ضبط الاتصالات بإجراء 20 استشارة عمومية من أجل طلب آراء المواطنين في الفترة ما بين 1996 و1998، وفي هذا الصدد تستعمل معظم سلطات الضبط مواقعها الخاصة على الانترنت لقيامها بهذه الإجراءات.

وقد يتم إشراك المعنيين من خلال تواجدهم في التشكيلة الجماعية، حيث يصف بعض الباحثين هذا الأسلوب بالضبط التشاركي، ويكون هذا النوع من المشاركة في غالب الأحيان منصوفا عليه في قوانين إنشائها.

إن سلطات الضبط تتمتع بخصوصيات تجعل منها هيئات أصلية ومتميزة عن أجهزة الدولة الكلاسيكية، من حيث تشكيلاهما الضامنة لعنصري التخصص والخبرة والإجراءات التي تعتمدها هذه السلطات في الكثير من الأحيان عند إصدارها للتوصيات أو الآراء، سيما عند إشراك الفاعلين بتلك القواعد والقرارات التي تتخذها، وهذا يعد تطورا نحو إدارة جديدة تفاوضية، ينتج لنا قانونا مختلفا يوصف بقانون ما بعد الحدائة غير أن سلطات الضبط المنشأة في الجزائر مازالت بعيدة نوعا ما عن أداء دورها المنوط بها ولعل الوقت كفيلا بتحسين الأمور.

فعلى سبيل المثال نجد المجلس الأعلى السمعى البصري الفرنسي قد قدم في العديد من المناسبات توصيات إلى السلطات العمومية والقنوات التلفزيونية، حيث بمناسبة الانتخابات التشريعية لسنة 1993 قد بعث بتوصية إلى مصالح الإعلام السمعية والبصرية، تتضمن القواعد التي يجب أن تطبق خلال الحملة الانتخابية وقبلها⁽²⁾.

وجدير بالذكر، أن أغلبية السلطات الإدارية المستقلة المكلفة بوظيفة الضبط الاقتصادي تمارس تأثيرها عن طريق التوصيات، التي تنشرها في تقاريرها السنوية وتخطب بها الوسط المهني إلى جانب القطاعات الحكومية.

(1) — Rapport du conseil d'Etat, 2001, P P 371 - 372.

(2) — GENTOT (MICHEL) : op. cit, P 25 .

الفقرة الثانية إتخاذ القرارات الفردية والتنظيمية

تعتبر من أهم الاختصاصات التي تتميز بها بعض سلطات الضبط ولهذا سنركز على دراسة السلطة التنظيمية (أولا)، بعد ذلك نتناول سلطة إتخاذ القرار الفردي (ثانيا).

أولا : السلطة التنظيمية

إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة بإصدار قرارات تنظيمية يسمح لها بإتخاذ قواعد عامة ومجردة تنشئ التزامات وترتب حقوق، غير أن الاعتراف لها بهذا النوع من الاختصاص يطرح عدة إشكاليات قانونية، لاسيما وأنه طبقا لما هو متعارف عليه من خلال نص المادة 125 من دستور 1996 الملغاة والتي تم تعويضها بالمادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾، فإن رئيس الجمهورية هو المختص بممارسة السلطة التنظيمية، في المسائل غير المخصصة للقانون، بينما يقتصر اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي بتطبيق القوانين، أي يمارس سلطة تنظيمية محدودة ومقيدة تنحصر في شرح وتفسير القانون واعتبارا لهذا المنطق القانوني، لا يمكن أن نتصور وجود سلطة تنظيمية أخرى خارج حدود المادة 143 من دستور 2016، ولكن مع ذلك تشارك سلطات الجماعات المحلية المتمثلة في الوالي ورئيس البلدية السلطة التنظيمية في مجال الضبط الإداري، بالإضافة للسلطة التنظيمية للوزراء.

نجد نفس الوضع يتكرر من خلال المادة 21 من الدستور الفرنسي، التي تنص على أن الوزير الأول يمارس السلطة التنظيمية لهذا أثر مدى دستورية إسناد المشرع لسلطات إدارية مستقلة صلاحيات قانونية في المجال التنظيمي لسلطة أخرى غير الوزير الأول⁽²⁾ بالنسبة لفرنسا ولرئيس الجمهورية بالنسبة للجزائر.

في هذا الإطار أبدى مجلس الدولة الفرنسي تحفظه إزاء مشروع قانون يستهدف منح اختصاصات تنظيمية لبعض من سلطات الضبط مع تشكيكه في مطابقتها للدستور، غير أنه وفي الأخير فصل المجلس الدستوري المخاطر طبقا للدستور على أن المادة 21 من

(1) — قانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتعلق بالتعديل الدستوري الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

(2) — DEG OFF (MICHEL) : op. cit, P 156.

الدستور الفرنسي لا تشكل عائقا أمام البرلمان بمنح السلطة التنظيمية لسلطة أخرى غير سلطة الوزير الأول(1).

لقد سار المشرع الجزائري في نفس اتجاه المشرع الفرنسي، إلا أنه لم يعترف بهذه السلطة إلا بالنسبة للقليل منها فقط، بل وكان متحفظا في معظم الأحيان من خلال محاولة تقييدها، فنجده قد منح هذا الاختصاص لسلطتين فقط، هما مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، لكن بالنسبة للمشرع الفرنسي فقد اعترف بهذا الاختصاص للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات، لجنة عمليات البورصة، المجلس الأعلى للسمعي البصري، ولجنة التنظيم البنكي، فيما لم تستفد سلطات أخرى من هذه الصلاحية على غرار اللجنة المصرفية ومجلس المنافسة ولجنة رقابة التأمينات، ويرى مجلس الدولة الفرنسي، بأن منح هذه الصلاحية لسلطات الضبط لا يكون إلا في حالات عندما يكون مجال التدخل تقنيا وضروريا، مثلما هو الحال في قطاع البورصة أين تضطلع لجنة عملية البورصة بسلطة معيارية(2).

إن المشرع الجزائري وطبقا للمادة 62 من الأمر 11/03 قد أعطى لمجلس النقد والقرض صلاحية تنظيمية بصفته سلطة نقدية يصدر من خلالها قواعد في شكل تنظيمات تتعلق بمجالات محددة: كإصدار النقد وتحديد أسس وشروط عمليات البنك المركزي، ولاسيما فيما يخص الخصم وقبول السندات تحت نظام الأمانة، ورهن السندات العامة والخاصة والعمليات لقاء معادن ثمينة وعملات أجنبية... الخ.

بالنظر إلى المحتوى الكمي والنوعي لهذه الصلاحيات، يتمتع مجلس النقد والقرض بسلطة معيارية حقيقية، حيث يكتفي القانون بتحديد مجالات ومواضيع هذه الهيئة، وهو ما أكده مجلس الدولة الجزائري(3) حيث لا يمكن أن يطعن في التنظيمات الصادرة عن هذه السلطة إلا وزير المالية بواسطة طعن بالإلغاء وذلك في أجل 60 يوما ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

أما بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فتمتع بممارسة سلطة معيارية حقيقية وليس مجرد قواعد ذات طابع تقني ويتمحور اختصاصها في المجال التنظيمي على

(1) – Conseil constitutionnel, decision 86 -217. du 18 sept, 1986.

(2) – بوجملين وليد: المرجع السابق، ص 107 .

(3) – قرار مجلس الدولة : قضية يونين بنك/ اللجنة المصرفية في 2000/05/08 رقم 2138.

حسن سير سوق القيم مثالها رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في البورصة واعتماد الوسطاء في عمليات البورصة والقواعد المهنية التي تطبق عليهم... الخ.

رغم اتساع السلطة التنظيمية لهاتين السلطتين السابقتين، إلا أنها تخضع لإجراء الموافقة أو المصادقة الوزارية، وهذا ما يعرض قراراتها للإلغاء.

وتبعاً لكل هذا يمكن القول أن سلطات الضبط تمارس سلطة تنظيمية محدودة كما وكيفا، وتخضع للرقابة الوزارية، وبالتالي تمارس سلطات الضبط السلطة التنظيمية بصفة مزدوجة مع الحكومة بواسطة إجراء الموافقة، ولهذا لا يمكن اعتبارها أداة التدخل المميزة لنشاط سلطات الضبط بسبب محدوديتها وهذا على عكس سلطة اتخاذ القرار الفردي.

ثانياً : سلطة اتخاذ القرار الفردي

تتدخل معظم سلطات الضبط بواسطة سلطة اتخاذ قرارات فردية تظهر في شكل رخص واعتمادات، تسمح بعد ذلك للمتعاملين بالدخول إلى السوق، بناء على معايير انتقائية تنافسية، وقد تم تحويل هذه الصلاحيات لفائدة هذه السلطات بهدف إرساء حرية الاقتصاد، مما يؤدي إلى تشجيع المتعاملين، وتأمين شروط الاستثمار والنمو⁽¹⁾.

تمنح أغلبية سلطات الضبط اعتماد مسبق أو ترخيص يسلم للمؤسسات التي تريد ممارسة أنشطة معينة، لأن القوانين المنظمة للاستثمار في الجزائر، تفرض الحصول على الاعتماد المسبق من أجل تحقيق احتياجات محددة من القوانين.

من الناحية القانونية، تتمتع هذه القرارات بقوة النفاذ الذاتي، إذ يلتزم المعنيين بها من خلال التقيد بكل الآثار المتولدة عنها، سواء كانت حقوقاً أو إلتزامات، غير أن هذا لا يمنع خضوعها لرقابة القاضي الإداري، إذ يبسط هذا الأخير رقابته حول شرعيتها، وعن عدم تجاوزها للهدف المحدد لها⁽²⁾.

نجد على سبيل المثال أهم التراخيص التي تصدر في شكل قرارات فردية من مجلس النقد والقرض تتمحور موضوعاتها حول المسائل التالية⁽³⁾:

(1) — بوجملين وليد : المرجع السابق ، ص 112 .

(2) — بعلي محمد الصغير : القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005 ، ص 107 .

(3) — أنظر المادة 62 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 26 أوت 2003، الجريدة الرسمية عدد 52، المؤرخة في 27 أوت 2003، المعدل بالأمر رقم 04/10 المؤرخ في 26/08/2010، الجريدة الرسمية، عدد 50 المؤرخة في 11/10/2017، الجريدة الرسمية، عدد 57 المؤرخة في 12/10/2017.

- ✓ تصريح إنشاء بنك أو مؤسسة مالية وتعديل في نظامها الداخلي.
- ✓ تصريح فتح مكاتب تمثل البنوك الأجنبية.

نلاحظ وأن سلطة الترخيص لا تتعلق فقط بإنشاء البنك أو المؤسسة المالية، بل تمتد كذلك لكل تعديل يمس بطبيعة تنظيم المؤسسة، لأنه ما الفائدة من إخضاع المؤسسة لترخيص مسبق، إذا كان بإمكانها تعديل نظامها الداخلي بدون رقابة(1). من جهة أخرى تختص سلطات الضبط بسحب الترخيص الذي مكن المؤسسات من ممارسة نشاطها لأسباب عديدة، ويكون بطلب المؤسسة أو تلقائيا، أو إذا أصبحت الشروط التي يخضع لها الاعتماد غير متوفرة.

لا تتمتع سلطات الضبط بسلطة تقديرية واسعة للموافقة على منح الاعتماد أو الرخصة، إذ أن المشرع لم يعط العديد من الخيارات، بل يفرض عليها شروط المنح، ويرجع لسلطة الضبط تقديرها تحت رقابة القاضي الإداري، وإن كان هذا التقدير يتسع ويضيق من سلطة لأخرى(2).

ولكن في حالة رفض منح الاعتماد يجب أن يكون مسببا، ومن هنا تظهر أهمية هذه القرارات الفردية، فمن خلالها يتحدد عدد المتعاملين داخل السوق وفق شروط موضوعية، شفافة وبدون تمييز.

تتخذ سلطات الضبط القرارات الفردية مشاركة مع الإدارات المركزية، حيث لا يمكن أن يكون حكرا على هيئات الضبط وحدها، غير أن هذا التقسيم يكون في قطاعات لصالح الإدارة المركزية بشكل مفرط، كقطاع التأمينات والموارد المائية والمحروقات ما يؤدي إلى تقزيم دور سلطات الضبط .

الفقرة الثالثة

سلطة المراقبة والتحقيق

إن الغاية من تمكين بعض سلطات الضبط من صلاحية التحقيق هي الرقابة على حسن سير السوق والمنافسة وحسن تطبيق القاعدة القانونية(3).

(1) — ZOUAMIA (RACHID) : Les Autorités de Régulation,... op. cit, P 38.

(2) — شيبوتي راضية : المرجع السابق ، ص 161 .

(3) — بوجملين وليد: المرجع السابق ، ص 126 .

وكذلك التأكد من احترام المتعاملين لمبادئ المرافق العامة، وضمان استمرارية الخدمة العامة في المرافق المفتوحة على المنافسة.

التأكد من عدم وجود وضعيات احتكارية تتنافى مع مبدأ المنافسة وحماية النظام العام الاقتصادي.

تقوم كذلك سلطة الضبط برقابة احترام أخلاقيات المهنة.

إن مجلس المنافسة هو الهيئة التي تتمتع بسلطة رقابية عامة تشمل جميع قطاعات الإنتاج والتوزيع والخدمات.

هو الأمر الذي أكدت عليه المادة 18 من القانون رقم 12/08 المتعلق بالمنافسة⁽¹⁾، حيث يمكن أن يستعين مجلس المنافسة بأي خبير أو يستمع إلى أي شخص بإمكانه تقديم معلومات له، كما يمكن أن يطلب من المصالح المكلفة بالتحقيقات الاقتصادية، لاسيما تلك التابعة للوزارة المكلفة بالتجارة إجراء كل تحقيق أو خبرة حول المسائل المتعلقة بالقضايا التي تدرج ضمن اختصاصه.

إن مجلس المنافسة يعتبر سلطة ضبط عامة، تشمل جميع قطاعات النشاط وهذا تطبيقاً للمادة 37 من القانون رقم 12/08، حيث يقوم مجلس المنافسة في حالة ما إذا كانت الإجراءات المتخذة تكشف عن ممارسات مقيدة للمنافسة بمباشرة كل الأعمال الضرورية لوضع حد لها، وعليه يمكن لمجلس المنافسة أن يتدخل في مختلف القطاعات التي تم فتحها على المنافسة، والتي تخضع في نفس الوقت للضبط القطاعي، الذي تمارسه سلطات الضبط القطاعية.

وفي هذا الإطار ونظراً لوجود علاقة حتمية بين الضبط العام والضبط القطاعي، والتي لها تأثير مباشر على أداء المهام على صعيد كل السلطات، كان لزاماً تدعيمها بنوع من التعاون والتنسيق بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى، وعلى هذا الأساس، فإن المجلس يقوم في إطار مهامه بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط⁽²⁾.

(1) — القانون رقم 12/08 المؤرخ في 2008/06/25 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 36، المؤرخة في 2008/07/02.

(2) — المادة 2/39 من القانون 12/08.

عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة تتعلق بقطاع نشاط يدخل ضمن اختصاص سلطة ضبط، عليه أن يرسل فوراً نسخة من الملف إلى سلطة الضبط المعنية لإبداء الرأي في مدة أقصاها ثلاثون 30 يوماً⁽¹⁾.

هذا الرأي يكون إلزامياً لأن سلطة الضبط القطاعية تملك خبرة خاصة، لاسيما في المسائل ذات الطابع التقني، وهذا من شأنه أن يساعد المجلس على حل القضية المعروضة عليه.

ومن جهة أخرى، يمكن لسلطات الضبط القطاعية عند حلها لأي نزاع يتطلب تطبيق قواعد قانون المنافسة والقواعد المنظمة للقطاع المسؤولة عنه، أن تطلب من مجلس المنافسة أن يقدم لها أي اقتراح أو يبيد رأيه بخصوص المسائل العالقة، وفي هذا الصدد يمكن أن يخطر الوزير المكلف بالتجارة بمجلس المنافسة أو ينظر في القضايا من تلقاء نفسه أو بإخطار من سلطات الضبط الاقتصادية.

إن هذه العلاقة التي تربط بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية، خاصة في إطار التحقيقات، ومن خلال تبادل الآراء والاقتراحات لاشك وأنها تساهم إلى حد كبير في حل القضايا وبشكل سريع، ما يساعد على ضمان حقوق الأعوان الاقتصاديين.

لكن وفي المقابل، نلاحظ في بعض الأحيان، وجود تداخل بين الاختصاصات ضمن بعض النصوص القانونية المنظمة لسلطات الضبط الاقتصادية وقانون المنافسة، مما يحدث نوع من الفوضى والاختلال قد يؤثر سلباً على الاختصاص العام لمجلس المنافسة، لذلك يجب دائماً مراعاة بعض الاختصاصات التي تبقى خاصة فقط بمجلس المنافسة، وبالتالي عند إخطار سلطات الضبط القطاعية بشأنها عليها أن تقرر عدم اختصاصها لصالح مجلس المنافسة باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي والحصري⁽²⁾.

غير أنه قد يخالف في بعض الأحيان، بسبب ميل أغلبية المؤسسات التعامل أكثر مع سلطة الضبط، وهذا الإشكال أثبتته الممارسة، حيث نجد على سبيل المثال أن كل الخلافات المرتبطة بالمنافسة التي نشأت بين الأعوان الاقتصاديين في قطاع البريد والمواصلات قد رفعت أمام سلطة ضبط البريد والمواصلات وليس أمام مجلس المنافسة.

(1) – ZOUAMIA (RACHID) : de l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les Autorités De Régulation Sectorielle en Droit Algérien, Revue IDARA, N° 01, 2007, N° 33, P 43.

(2) – منصور داود : المرجع السابق، ص 306 .

الفقرة الرابعة سلطة التحكيم

يعتبر التحكيم وسيلة فعالة لحل الخلافات وفض النزاعات من غير اللجوء للقضاء، إلا أنه لا يعتبر كإجراء إلزامي، خصت به أغلب القوانين المنظمة لسلطات الضبط، غير أن استعماله يختلف من سلطة إلى أخرى.

يعد التحكيم الضمانة الرئيسية للاستثمار الأجنبي، الذي يجب أن يتساوى من خلاله المتعاملون العموميون، المحليون والأجانب في ظل اقتصاد سوق مفتوح.

وقد أكد الأمر 01/03 لاسيما المادة 17 منه على حماية الضمانات الممنوحة للمستثمرين الأجانب، خصوصا وأن الجزائر قد انضمت إلى معظم الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتحكيم.

يهدف المشرع من خلال سلطة التحكيم، إلى تسوية النزاعات بين المتعاملين حفاظا على مصالح كل الأطراف المؤثرة في السوق التي تضمن حفظ التوازنات اللازمة لحسن سير المنافسة⁽¹⁾.

يرتكز التحكيم على أساسين، إرادة الخصوم وإقرار المشرع، ويبدأ بعقد وينتهي بحكم.

لقد أدرك المشرع الجزائري أهمية التحكيم، لاسيما في ظل الحركة الاقتصادية التنافسية مستوحيا ذلك من القانون المقارن والقانون الدولي، سيما في المسائل التجارية، حيث إنضمت وصادقت الجائر على معظم الإتفاقيات الدولية المكرسة للتحكيم في المجالات التجارية .

على هذا الأساس أجاز المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط إنشاء هيئات تحكيمية على غرار ما هو موجود بلجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، بواسطة الغرفة التأديبية والتحكيمية وغرفة التحكيم بلجنة ضبط الغاز والكهرباء⁽²⁾.

ما يلاحظ على تركيبة هيئات التحكيم هو تميزها بالطابع القضائي والحيادية بسبب انفصالها عن التركيبة الأصلية لسلطة الضبط.

(1) — بوجملين وليد : المرجع السابق ، ص 127 .

(2) — المرجع السابق، ص 127 .

أما بالنسبة للإجراء المتبع في التحكيم، فيتعلق بالاختار حيث تعمل الغرفة التأديبية والتحكيمية بطلب من الأطراف التالية:

✓ اللجنة.

✓ المراقب المذكور في المادة 46.

✓ الأطراف المذكورة في المادة 52.

✓ بناء على تظلم أي طرف له مصلحة.

أما في مجال الطاقة فإن غرفة التحكيم تتولى الفصل في النزاعات بناء على طلب أحد الأطراف.

تخضع بعض القرارات الناتجة عن التحكيم إلى الطعن أمام مجلس الدولة الجزائري كقرارات غرفة التأديب في التحكيم، إلا أنه استثنى قرارات غرفة التحكيم من هذا الإجراء، واعتبرها قرارات نهائية(1).

تمارس بعض سلطات الضبط بنفسها التحكيم دون الحاجة لإنشاء أي هيئة داخلية على غرار الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.

الفرع الثالث

ممارسة سلطة العقاب

تمارس سلطات الضبط رقابة لاحقة على السوق عن طريق وظائف ردعية وهذا من خلال تسليط عقوبات مختلفة، لاسيما في مجال المخالفات الاقتصادية، التي تتميز بالمرونة والسرعة والفعالية، مقابل إجراءات قضائية تتصف بالبطء والتعقيد(2). والعقوبات المفروضة من هذه السلطات قد تكون أكثر شدة وقسوة من أغلب العقوبات التي قد ينص عليها قانون العقوبات نفسه.

إلا أن هذه الممارسة تعرف بعض الإشكالات، أهمها تتعلق بمدى تأثير ممارسة سلطة العقاب على مبدأ الفصل بين السلطات (الفقرة الأولى)، لأن صاحب الاختصاص الأصلي هو القاضي الجزائري، غير أن العقوبات التي تحكم بها سلطة الضبط تختلف نوعا ما عن تلك التي يحكم بها القاضي الجزائري، هذا ما ساعد على تكريس ظاهرة إزالة

(1) — بوجملين وليد : المرجع السابق ، ص 128 .

(2) — المرجع السابق، ص 130 .

التحريم، لهذا سنقوم بدراسة ممارسة سلطة العقاب وتكريس ظاهرة إزالة التحريم (الفقرة الثانية)، نسلط بعد ذلك الضوء على ما يعرف بالتأطير الإجرائي لسلطة العقاب (الفقرة الثالثة)، وفي الأخير نتناول أشكال العقوبات الإدارية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى

مدى تأثير ممارسة سلطة العقاب على مبدأ الفصل بين السلطات

إن الإقرار لسلطات إدارية باختصاص قضائي يرجع أصلاً للقاضي الجزائي، يطرح عدة إشكالات قانونية أبرزها تناقض هذا التوزيع الجديد للاختصاصات مع مبدأ الفصل بين السلطات، لأنه من البديهي والمنطقي أن تمارس كل سلطة اختصاصها دون أن تعتدي على اختصاصات سلطة أخرى.

لكن ظهور سلطات إدارية مستقلة تقوم باختصاصات قضائية أدى إلى طرح تساؤل جوهري، وهو ما الأساس الدستوري لهذا الاعتراف غير المنطقي؟.

إن الرد عن هذا الإشكال قد جاء من خلال صدور قرارات صدرت عن المجلس الدستوري الفرنسي⁽¹⁾، وفي كلا القرارات لم يعترض المجلس الدستوري على مبدأ منح سلطة العقاب الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، ويرى بأن ذلك لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات، عندما تقوم السلطة بتسليط العقاب في الحدود اللازمة لإنجاز مهمتها، وبالتالي فممارسة هذه السلطات للاختصاص العقابي لا يتعارض حسب الاجتهاد الدستوري الفرنسي ومبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما يؤهل أغلبية سلطات الضبط لاتخاذ تدابير عقابية تعبر عن ممارسة عادية لامتيازات السلطة والتي تشكل الأساس القانوني لهذا التدخل.

بالنسبة لقانون المنافسة الجزائري، نلاحظ أن المشرع لم يعط مجلس المنافسة حق التصرف في سلطته القمعية دون تأطير، بل قيدها بضرورة احترام الحق في الدفاع المكرس في الدستور، وهذا ما أكدته المادة 30 من القانون رقم 03/03.

(1) — أنظر قرار رقم 240/88 المؤرخ في 17/01/1989 المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري، وقرار رقم 260/89 المؤرخ في 28/07/1989 المتعلق بلجنة عمليات البورصة.

الفقرة الثانية

ممارسة سلطة العقاب وتكريس ظاهرة إزالة التجريم

لم تعد العقوبات الجنائية التي يحكم بها القاضي مجدية لتأمين حسن تنفيذ النصوص التنظيمية في بعض القطاعات الاقتصادية أو المالية، لهذا تم نقل السلطة العقابية من القاضي الجنائي لصالح سلطات الضبط، وبذلك تم تطبيق سياسة إزالة التجريم واستبدال العقوبات الجنائية بعقوبات إدارية، وقد كان هذا الاتجاه بسبب التأثيرات السلبية التي أصبح الأشخاص يعانون منها من جراء توسع اختصاص القاضي الجزائي إلى مخالفات لا تتطلب المتابعة الجزائية لكونها لا تشكل خطرا لا على المجتمع ولا على حقوق الناس.

كما أن رفع التجريم لم يقصد منه حذف تجريم هذه الأفعال وتكريس اللاعقاب، وإنما هو توضيق فقط من مجال هذه الجرائم وتدقيق عناصرها.

إن مبالغة المشرع في تبني سياسة التجريم أدى إلى ارتفاع مستمر في قضايا الجرح والمخالفات وفي نسبة الإحرام، فقد أصبح القاضي الجزائي يعاني بدوره من العدد الكبير للقضايا التي يتكفل بمعالجتها، مما قد يؤثر على نوعية الفصل في القضايا وهذا بدوره يؤدي إلى ارتفاع في نسبة الإستئنافات والطعون(1).

إن وضع المشرع لعقوبات إدارية كبديل للعقوبات الجزائية، جاء بعد ظهور سلطات الضبط وفرض العقوبات الإدارية لنفسها بسبب عدم قدرة الأساليب التقليدية على مسايرة التحول.

كما أن وضع المشرع لعقوبات إدارية وإزالة التجريم كان بسبب تميز نظام العقوبات الإدارية بمجموعة من الخصائص(2).

وبالتالي يمكن اعتباره الطريق البديل الوحيد الذي يسمح بالتحول عن الإجراء القضائي لأن توقيع العقاب على المخالفين لم يعد مرتبطا باللجوء للقضاء لمعاقبتهم.

(1) — منصور داود : المرجع السابق، ص 366 .

(2) — غنای رمضان : منافع العقاب الإداري كطريق بديل للدعوى الجزائية موجود على موقع:

يساعد هذا التحول من تخفيف العبء على جهات القضاء الجزائي ومعالجة القضايا المعروضة بنوعية أكثر.

إنه يكرس ظاهرة الحد من التجريم decriminalisation، بمعنى أن نظام العقاب الإداري يتزع التكييف الجزائي عن الجرائم التي تختص السلطات الإدارية بمعاينة مرتكبيها، ما يساعد على الحد من تضخم التشريع العقابي الجزائي.

هو يكرس كذلك ظاهرة الحد من العقاب الجزائي depenalisation، لأن نزع الوصف الجزائي عن بعض الأفعال لا يعني أنها تصبح مشروعة، بل تبقى ممنوعة ومعاقب عليها بصفتها جرائم إدارية، وبالتالي يصبح العقاب الإداري كبديل للعقاب الجزائي بالنسبة لبعض الجرائم غير الخطيرة.

إنه يجسد سياسة الحد من السجن deprisonalisation، وهذا يعني أن العقوبات الإدارية هي غير سالبة للحرية ولا يحتاج تنفيذها بزج المعاقبين في السجن وهو الأمر الذي يضمن حماية حرية الأفراد وكرامتهم والسماح بإعادة إدماج المعاقبين في المجتمع.

إن إنتهاج سياسة الحد من العقاب الجزائي يعتبر من البدائل الأساسية لمسايرة تطور الكثير من التجارب الدولية الرائدة في تكريس نظام متكامل للعقوبات الإدارية لمواجهة الجرائم الأقل خطورة.

إن الجزائر اختارت هذا التوجه بمجرد الانتقال من الدولة المتدخل إلى الدولة الضابطة، حيث أصبح العقاب الإداري كبديل للدعوى الجزائية.

يعتقد البعض أن تطور قانون العقوبات الإدارية يرجع إلى كونه يعبر عن فكرتين أساسيتين متكاملتين وهما: فكرة التخلي تدريجيا عن حتمية اللجوء إلى القضاء لحل بعض المنازعات، وفكرة الحد من احتكار القاضي الجزائي توقيع العقاب(1).

إن تكريس العقاب الإداري لاشك وأنه يتأقلم مع الواقع الجديد للسوق الذي يتطلب استقرار كبير للنظام العام الاقتصادي.

كما أن استبعاد مخاطر المتابعة الجزائية يضمن نجاعة واستقرار المؤسسات الاقتصادية العمومية ويزرع الطمأنينة في نفوس المتعاملين الاقتصاديين.

(1) — غنای رمضان : المرجع السابق ، على نفس الموقع .

الفقرة الثالثة

التأطير الإجرائي لسلطة العقاب

حرص الاجتهاد القضائي الفرنسي على تكريس جملة من القواعد الإجرائية الواجبة الاحترام عند ممارسة الإجراء العقابي من سلطات الضبط.

وعلى العموم فإن النظام العقابي المتبع أمام سلطات الضبط يخضع لنفس النظام الإجرائي المتبع أمام القاضي الجزائي.

ومن جهة أخرى، تم الاعتراف لسلطات الضبط التي تمارس سلطة عقابية كمحكمة، بالمعنى المنصوص عليه في المادة 6 الفقرة الأولى من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية⁽¹⁾.

وعليه يجب على هذه السلطات التي لها اختصاص الفصل في المجال العقابي ضرورة احترام متطلبات المادة 6، وهذا حسب تفسير الاجتهاد القضائي للمجلس الأوروبي لحقوق الإنسان وكذلك مجلس الدولة الفرنسي⁽²⁾.

إذن أهم الضمانات والمبادئ التي يجب احترامها :

- ✓ ضمان حقوق الدفاع.
- ✓ مبدأ الخضوع لرقابة القاضي.
- ✓ مبدأ تسبيب العقوبات.

في نفس الإطار لقد حرص القانون الجزائري على توفير نظام إجرائي يتفرع إلى قسمين:

- نظام إجرائي يتعلق بضمان استقلالية وحياد سلطة الضبط وهي آليات تطبق عند منح الرخص، رقابة إجراء التحقيق أو تسليط عقوبة إدارية.

(1) — Ce paragraphe 1 de l'article 6 dispose que : « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement, et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

(2) — MAILLARD DÉS GRÉES DU LOU (DOMINIQUE) : op. cit, P 221.

• نظام إجرائي يتعلق بحقوق الدفاع المكفولة من الدستور والقانون بواسطة توفير آليات حمانية كإمكانية الاستعانة بمستشار في مرحلة التحقيق أو تعيين ممثل أو محامي، لكن ما يعاب على هذا النظام هو وضعه من طرف المشرع بشكل مختلف بين سلطات الضبط، أو غيابه في بعض الأحيان بالنسبة للبعض الآخر (1).

إن هذا التقصير والاختلاف من شأنه المساس بحق المتعاملين في الحصول على نظام إجرائي أكثر عدالة يحترم المبادئ الدستورية وقواعد الشرعية.

الفقرة الرابعة

أشكال العقوبات الإدارية

يمكن تقسيم هذه العقوبات والتي تبقى غير سالبة للحرية إلى صنفين:

أولا : العقوبات المتعلقة بالحقوق

إذا كان الأمر يتعلق بالأشخاص الطبيعيين تطبق العقوبات السالبة للحقوق في القطاع البنكي على مسيري البنوك وفي قطاع البورصة، على الوسطاء في عمليات البورصة، وعادة ما تنص العقوبات على منع ممارسة النشاط بصفة جزئية أو كلية لفترة مؤقتة أو نهائية.

أما العقوبات السالبة للحقوق والمتعلقة بالأشخاص المعنوية أي بالمتعاملين فتتجلى عادة في سحب الرخص أو الاعتماد.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة المصرفية قد قامت بسحب العديد من اعتمادات البنوك من بينها خليفة بنك، ولم يبقى ينشط في القطاع المصرفي إلا 18 بنكا من بينها 06 بنوك عمومية (2).

ثانيا : العقوبات المالية

بالنسبة لهذا النوع من العقوبات، لم يكن المشرع حازما، حيث ترك لسلطة الضبط سلطة تقديرية في هذا المجال، وعادة ما تكون العقوبة متناسبة مع طبيعة وحجم المخالفة.

في القطاع البنكي، يمكن للجنة المصرفية إصدار عقوبات مالية تساوي الرأسمال الأدنى الملتزم به من طرف البنوك والمؤسسات المالية.

(1) — بوجملين وليد: المرجع السابق ، ص 135 .

(2) — المرجع السابق ، ص 135 .

ما يلاحظ على هذا النظام هو تعمد المشرع عدم وضع الإطار القانوني لممارسة سلطة العقاب وترك هذا الاختصاص للأنظمة الداخلية وهو الأمر الذي يؤدي بالمساس ببعض المبادئ المكرسة من الدستور والقانون.

المطلب الثالث

تأثير الضبط على مبادئ القانون

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة هيئات مؤهلة لممارسة وظيفة الضبط، وبالتالي هي تكون داخل نظام القانون العام، وتقوم برسم الإستراتيجية أو السياسة المستقبلية لهذا النشاط، كما تساهم في إنتاج قانون الضبط بواسطة نصوص لقانون مرن، حتى ولو كانت لا تتمتع بسلطة معيارية مباشرة.

تتدخل سلطات الضبط باعتبارها حكم، وتفصل في العلاقات القانونية التي لها طابع خاص، كما أن ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لوظيفة الضبط لا يتعارض مع فكرة ترقية العمل التشاوري للمتعاملين العموميين والخواص، وبالتالي هي تقوم بتقوية قنوات الاتصال مع كافة القوى الاجتماعية، وترجع للمجتمع المدني، الذي يمتلك السلطة التقريرية، ومن هذا المنطلق إنها تكون تظاهرة للديمقراطية التشاركية داخل العلاقات الاقتصادية، وبالتالي هي تؤثر ولو بصفة غير مباشرة على النظام القانوني والإجراءات من جهة، وعلى قواعد القانون الاقتصادي من جهة أخرى، لهذا سنقوم بدراسة العلاقة التي يمكن أن تكون بين الضبط والقانون العام (الفرع الأول)، بعد ذلك نتناول التأثير المباشر للضبط على قواعد ومبادئ القانون الاقتصادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

العلاقة بين الضبط والقانون العام

يمكن أن يظهر هذا التأثير على نظام القرارات والإجراءات (الفقرة الأولى) وهو ما يؤدي الى ظهور نوع جديد من القرارات الادارية بحيث يجب تحديد طبيعتها (الفقرة الثانية).

الفقرة الاولى

تأثير الضبط على نظام القرارات والاجراءات

لقد أدى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة للضبط إلى تطوير النظام القانوني للقرارات التي تصدر عن الضابط، وكذلك في الإجراءات التي تتخذ بواسطتها هذه القرارات.

إن الرقابة على الخصائص والنظام القانوني لقرارات الضبط، سيما تلك القرارات التي يمارس بواسطتها الضابط لوظائفه على نشاط معين، تكشف عن انحرافات مهمة بالمقارنة مع النظرية المسيطرة للقانون الإداري العام، بسبب الطبيعة الخاصة لوظيفة الضبط، هي الوظيفة التي تختلف بالفعل عن الأشكال الكلاسيكية للنشاط الإداري، كالضبط الإداري، الخدمات... الخ، ولكنها تستعير منها بعض عناصرها، لهذا يصبح قرار الضبط متعدد الأشكال، كما أن نوعية قرارات الضبط لا يمكن أن تحدد وخصيتها الملزمة غير ثابتة، لأنها تكون مزيج من الالتزامات، التسييبات، ومن الحلول الاتفاقية، لكن الشيء الأكيد وأن هذه القرارات لا تستعير بالضرورة الأشكال الكلاسيكية للقاعدة القانونية أو للقرار الإداري التنفيذي، هي بالتالي تعيد النظر في التعريفات الفقهية الكلاسيكية لهذين المفهومين الأساسيين للقانون العام⁽¹⁾.

تؤثر ظاهرة الضبط كذلك على اقتراح أساسي آخر للقانون العام، وطبقا له فإن إصدار القرارات الإدارية لا يكون بالطريقة الأساسية للنشاط العمومي، لأنه عادة ما يلجأ الضابطون لمبادرات لا تدخل في صنف القرارات الإدارية التنفيذية، على الأقل حسب التعريف المسيطر لهذا المفهوم، باعتبارهم يقومون بنشر إعلانات، وتحريضات أو لمواقف مشتركة، كما أنهم يتبادلون المراسلات مع المستفيدين من خدمات المرافق، ويقومون بتنظيم حوارات... الخ، ويتم هذا التفاوض والتحاور من خلال العديد من الوسائل الاستشارية سواء الرسمية من خلال الهيئات والأجهزة الرسمية التي تمثل فئات معينة من المواطنين كالتنظيمات المهنية ومختلف الجمعيات، أو غير الرسمية من خلال استشارة المعنيين مباشرة، ويتم اليوم عبر وسائل الانترنت أو من خلال عقد المؤتمرات، واللقاءات المباشرة مع المواطنين لأخذ رأي معين في القضية المعروضة⁽²⁾.

(1) — DELLIS (GEORGES) : op. cit, P 963.

(2) — خرشي الهام : المرجع السابق ، على نفس الموقع .

من جهة أخرى إن الحاجة لجعل النشاط الضبطي أكثر تجانساً قد تم تحقيقه في سياق إجراء الضبط، مع أن قواعد القانون الإداري العام كان من المفروض أن تطبق باسم هذا الإجراء، ولكن هناك عدة فروق تستحق الذكر: منها حق المشاركة في إجراء الضبط، الذي تم توسيعه بصفة كبيرة رغم أن القانون الإداري العام يتضمن هذه المشاركة خاصة كشكل من أشكال الإصغاء المسبق.

لقد أعطى قانون الضبط للمشاركة مظهراً موضوعياً وجماعياً، تظهر في شكل الاستشارة، وهو الإجراء الذي تم إضافته في بعض القوانين الأجنبية كنتيجة طبيعية لطريقة الضبط، لأن المشاركة ترتبط كذلك بالشفافية وبمدى فعالية نشاط الضابط.

نجد كذلك أن التزام الضابط بتسبب قراراته أصبح كقاعدة تقريباً بدون استثناء، حتى إذا تعلق الأمر بإجراءات ذات أهمية عامة.

لقد تم الاستغناء نهائياً على مفهوم القانون الإداري التقليدي الذي لا يتم على أساسه تسبب القرارات التنظيمية، كما يلاحظ أن الضابط ملزم بإثبات نوعية وفعالية الإجراءات التي يتخذها(1).

وهو ما يؤكد وأن نظام الضبط لا ينتج بصفة حصرية من التعليمات الأوروبية *les directives communautaires*، القوانين الوطنية الصادرة عن البرلمان، أو بعض القرارات التنظيمية التي تطبق على نشاط معين، هذا الإطار المعياري يعتبر من حيث التعريف ناقص بسبب تعقيدته وقابلية مجالات الضبط للتغيير، ولهذا سيتم استكمالها بواسطة نصوص لقانون مرن، ومن بعض أشكال الضبط غير الرسمية وكننتيجة لذلك تحتوي وظيفة الضبط على قواعد معيارية غير رسمية متأصلة وشاسعة، تتمم وتكمل السلطة التنظيمية الكلاسيكية، التي عادة ما تكون محدودة وغير كافية، إنها تمنح للضابط هذه الأشكال غير الرسمية، ولكنها تعتبر غير منسجمة مع المفهوم الشكلي التقليدي لمبدأي الشرعية ودولة القانون، لهذا يعود للقاضي وحده البحث عن الطرق الكفيلة لإدماج هذا الشكل غير الرسمي للضبط المعياري، ولكن بسبب أهميتها فهي لا تقبل المنازعة داخل الأنظمة الوطنية للقانون العام(2).

(1) — DELLIS (GEORGES) : op. cit, P 965.

(2) — Ibid, P 964.

هذا ما يسمح بفرض مفهوم جديد لقرارات إدارية للضبط، حتى لا ينتج أي ضرر عند المعالجة القانونية لنشاط الضابط، إلا أن مصلحة هذا الأخير قد تكون في اختيار أشكال نشاط لا يدخل ضمن التعريف الكلاسيكي للقرار الإداري وهذا من أجل تجنب الرقابة القانونية أو جعل إجراؤها صعباً(1).

من ناحية أخرى يحدث الضبط لتنافذ une osmose بين عدة أصناف للقرارات القانونية حول الفصل الذي تلح عليه نظرية القانون الإداري التقليدي، إنها تجعل أهمية التمييز نسبية بين القرارات الفردية والتنظيمية، وبين القرارات النافعة favorables والقرارات الضارة defavorables ، وأيضا بين القرار الانفرادي والتعاقدي.

إن التطورات الملاحظة ساعدت على ظهور نوع جديد من القرارات الإدارية، فما طبيعة هذه القرارات الجديدة التي تنشأ نتيجة المفاوضات مع سلطات الضبط؟.

الفقرة الثانية

ظهور نوع جديد من القرارات الإدارية

إذا اتخذت الإدارة قراراتها، بعد إجراء مفاوضات ونقاشات مع ممثلي المنظمات المهنية أو النقابات في قطاعات معينة، فهي في هذه الحالة تحاول أن تفرض وجهات نظرها بطريقة مرنة، بواسطة إصدار نوع جديد من القرارات، سيما في بعض المجالات الاقتصادية، هذا ما يساعد على نشأة ما يعرف بالاقتصاد التشاوري (l'economie concertee).

إن ظهور لنوع جديد من القرارات سيؤدي لتحول تدريجي للقرارات الإدارية الانفرادية إلى قرارات تفاوضية، وبالتالي سنشهد لانتشار واسع ومعتبر لمجال تطبيق القرارات التفاوضية، وهو الإشكال الذي طرحه المؤلف Braibant ، الذي يتلخص في التخوف من انتشار و استحواذ القرارات التفاوضية على أغلبية النشاط العمومي(2).

إن وجود مثل هذا القرار سيؤدي إلى إشراك المعني في إعداد القاعدة المعيارية وهو ما يجعلها أكثر فعالية.

(1) — DELLIS (GEORGES) : op. cit, P 964.

(2) — BRAIBANT (GUY) : Administration et Participation , RISA, 1978, Vol 44, N° 1 – 2, P 164.

إن الدراسات التي تناولت هذا الموضوع قليلة جدا، كما أن هذا النوع من القرارات يأخذ تسميات مختلفة⁽¹⁾ من بينها :

✓ القرار التنظيمي ذو التكون التفاوضي Acte Reglementaire a Elaboration Negocie

✓ القرار التنظيمي ذو التكون التعاقدية Acte Réglementaire A Elaboration Contractuelle

✓ القرارات الإدارية التفاوضية Les Actes Administratifs Négociés

أمام هذا التعدد في التسميات وخوفا من خطر اختلاطها مع أعمال أخرى، سنحاول تحديد هل يتعلق الأمر بقرار انفرادي أو عمل آخر، لاسيما وأن هذه الأعمال عادة ما تصدر بعد مفاوضات مع المنظمات المهنية أو النقابات أو بعض المؤسسات.

وبسبب وجود مفاوضات ضمن هذا القرار قد يؤدي ذلك إلى توفر مظاهر العقد ضمن هذا النوع من القرار ، إلا أن القاضي يرفض إدماجه في هذا النوع من الأعمال .

وبما أن القاضي الإداري لا يعرف إلا صنفين كبيرين من التصرفات وهي العقود والقرارات الإدارية، و لأن بعض تحليلات الاجتهاد القضائي الفرنسي تظهر بعض أشكال النشاط العمومي التي لا تعتبر من القرارات الإدارية ولا من العقود لهذا يقوم القاضي باستعمال تقنية إعادة التكييف (la requalification).

إن عملية إعادة التكييف تكشف عن وجود أنواع كثيرة من القرارات الإدارية التفاوضية، التي يرفض القاضي تكييفها كنوع من العقود⁽²⁾.

أهم المجالات التي يستعمل فيها القاضي الإداري تقنية إعادة التكييف نجد مجال الإدارة الاقتصادية سيما مجال تحرير الأسعار، ويتعلق الأمر بقرارات تحرير الأسعار: . les actes de liberation des prix

في هذا النوع من القرارات يسمح لمجموعات المؤسسات أو القطاعات المهنية الممثلة بنقابتها أن تتفاوض مع الإدارة شروط تحرير الأسعار على شكل اتفاق تتم المصادقة عليه بواسطة قرار وزاري، وبالتالي محتوى القرار قد تم إعداده مشاركة بين الإدارة والوسط المهني المعني.

(1) — DEAU (RICHARD) : op. cit , P 39.

(2) — Ibid , P 42.

لقد إتفق الاجتهاد القضائي الفرنسي على كون هذا العمل قرارا إداريا ذو الخاصية التنظيمية، تم اتخاذه بالاتفاق مع المنظمة النقابية، وهذا النوع من القرارات يمكن أن يكون محل طعن بالإلغاء لتجاوز السلطة⁽¹⁾ ومن أمثلتها القرارات المتعلقة بثمان بيع الأدوية.

وعلى كل حال إن هذا العمل لم يكن الهدف منه إلا إشراك المعنيين بالقرار في الآلية التقريرية والحصول على موافقتهم عند إعداده.

حيث نجد أن قانون الحماية الاجتماعية الفرنسي ينص على أنه في حالة تحديد سعر بيع بعض الأدوية يجب أن يكون عن طريق إجراء اتفاقية بين المؤسسة المستغلة للدواء واللجنة الاقتصادية للدواء.

إن مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بأن القرار الذي يحدد ثمن الدواء، رغم أنه يأخذ شكل اتفاقية إلا أن له خاصية القرار التنظيمي⁽²⁾.

أما في الجزائر فالبحوث المتعلقة بالقرارات الإدارية التفاوضية تعتبر منعدمة تقريبا، ومع ذلك في كثير من الأحيان تتخذ الإدارة بعض القرارات بعد إجراء مشاورات ومفاوضات مع المعنيين بالأمر، من أمثلتها نجد أن الدولة وعند تسعير الحليب والقمح، فهي تتخذ قرارا إداريا بعد إجراء مفاوضات مع المنتجين وكل المعنيين على مستوى المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي، التي تعتبر مؤسسة استشارية.

هذا الوضع الجديد جاء نتيجة تحول الدولة إلى اقتصاد السوق الذي فرض عليها الانسحاب بصفة تدريجية، ومن ثم التخلي عن فكرة القرار الانفرادي، حيث أصبح القانون الإداري التقليدي كعائق أمام الدولة، ما حتم استعمال المفاوضات في علاقات المجال الاقتصادي من أجل تحقيق الفعالية، وعادة ما يكون التشاور والتفاوض مع مختلف المتعاملين الاقتصاديين المعنيين والشركاء.

وبما أن القاضي الإداري الفرنسي قد قام من خلال إعادة تكييف هذا النوع من الأعمال إلى قرارات إدارية ذات تكون تفاوضي ورفض أن يعتبرها كنوع جديد من الأعمال، نجد نفس الإشكال قد طرح على القاضي الإداري الجزائري، لكن يبدو و أن موقف هذا الأخير غامض ويرجع ذلك لعدم استقراره على حل قضائي نهائي في تكييف

(1) — DELAUNAY (BENEDICTE) : L'Amelioration, des Rapports,... op. cit , P 117.

(2) — CE. 03/05/2004 , Sté des Laboratoires Servier , Lebon , T 551.

هذه الأعمال، ففي بعض أحكامه نجده قد غلب الجانب التعاقدى على الجانب التنظيمي وفي أحكام أخرى نلاحظ أنه قد أعطى الأولوية للعناصر التنظيمية⁽¹⁾.

ونظن أن عدم استقرار القضاء الإداري الجزائري على موقف واحد ينم عن تجربة فنية، تنقصها الخبرة في هذا المجال.

وعلى كل حال وخلافا لما اتجه إليه القاضي الإداري الفرنسي، الذي يفضل إعادة تكييف القرار بدلا من اعتباره كعقد أو أي عمل آخر ويسميها بعد ذلك بالقرارات التنظيمية ذات التكون التفاوضي، نجد أن القاضي الجزائري يعتبرها كعقد ذو طبيعة خاصة⁽²⁾، وبالتالي هو يطلق عليها تسمية العقود الإدارية ذات الآثار التنظيمية، ورغم الاختلاف في التسمية بين القاضي الفرنسي والقاضي الجزائري، إلا أننا نغلب التسمية التي أعطتها القاضي الإداري الفرنسي، أي أن الأمر يتعلق بقرار إداري ذو تكون تفاوضي وهو بالتالي شكل جديد من القرارات الإدارية.

مع أن القضاء الفرنسي أصر على تكييف هذه الأعمال بالقرارات التفاوضية، إلا أن الفقهاء اختلفوا حول طبيعتها القانونية، ولم يتفقوا على رأي واحد.

وكانت جل الدراسات التي تناولت هذا الموضوع غامضة، لأنه لا توجد دراسة تجزم حقيقة الخاصية التعاقدية أو الإنفرادية، لهذا النوع من الأعمال، ومع ذلك هناك دراسة إعتبرت هذا النوع من الأعمال في صنف وسطي وتمت تسميتها بالقرارات الإدارية ذات الأساس التعاقدية⁽³⁾.

نستنتج من كل هذا أن القرار الذي تم إتخاذه مع هيئة بعد إجراء مفاوضات، هي التي تجعل من هذا العمل يأخذ تسمية القرارات الإدارية ذات التكوين التفاوضي.

(1) — راجحي أحسن : الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث، 2013، ص 107 .

(2) — قرار الغرفة الإدارية بالحكمة العليا الصادر بتاريخ 1977/07/09 في قضية الفريق : تمزالي ضد والي ولاية

الجزائر منشور في : راجحي أحسن : المرجع السابق ، ص 107 .

(3) — MADIOT (YVES) : aux frontieres du contrat et de l'acte administratif unilateral : recherches sur la notion d'acte mixte en droit public Français, L.G.D.J, 1971,P 327 .

الفرع الثاني

تأثير الضبط على قواعد ومبادئ القانون الاقتصادي

تهدف قواعد الضبط إلى إنشاء سوق تنافسي من أجل توفير خدمات المرافق العمومية، أو من أجل ضمان تغطية ملائمة للاحتياجات الاجتماعية.

أي أنها تميل إلى إنشاء شريعة عامة *un droit commun* للضبط هذا القانون الذي يبدو من الوهلة الأولى كأنه يتميز بخاصية قطاعية.

ويتعلق الأمر ببعض النشاطات ذات المنفعة العمومية (كالطاقة، الاتصالات الالكترونية، البريد، النقل، القطاع السمعي البصري).

إن حجر الزاوية الذي يقوم عليه هذا النظام يتمثل خاصة في احترام حرية المنافسة من جهة وحماية حقوق المستفيدين من المرافق المضبوطة *regulér* ومن المجتمع بصفة عامة من جهة أخرى(1).

إن القواعد المتعلقة بالخصائص الاقتصادية لمرفق مضبط، والتي يسميها الفقه الأنجلوساكسوني "بالضبط الاقتصادي" من أجل تمييزها عن الضبط الاجتماعي، تختلف بصفة أساسية عن قواعد القانون العام الاقتصادي التقليدي، لأنها تهدف إلى إنشاء في حدود الإمكانية لشروط السوق الحر من أجل تقديم خدمات المرفق الخاضع للضبط أو المضبط.

إن القواعد الاقتصادية للضبط تشكل في أغلب الأحيان مزيج من القانون العام وقانون خاص بالمنافسة، هذين النظامين يمثلان على الأقل مرحلتين لتطور النشاطات الليبرالية : من جهة تطبق القواعد الخاصة بالمنافسة لضمان نشأة السوق، والولوج للنشاط الخاضع للضبط، من جهة أخرى إن القواعد العامة المتعلقة بالمنافسة تتضمن كيفية تسيير سوق نشأ من قبل، فقانون الضبط ليس مجرد تجميع بسيط للقواعد الخاصة ولكنه يسجل قبل كل شيء انخراط للقانون العام ضمن منطق اقتصادي عن طريق مفهوم المنافسة، هذا الانخراط الذي يكون بواسطة مصطلحات قانونية تأخذ شكل مبدأ عام يؤكد احترام حرية المنافسة(2).

(1) — DELLIS (GEORGES) : op. cit, P 966.

(2) — Ibid, P 966.

غير أن الضبط لا يهتم فقط بحماية المنافسة، ولكنه يحتوي كذلك على قواعد ذات الخاصية الاجتماعية، هذه القواعد تنتج عن التزام أساسي للدولة، من أجل ضمان وتلبية احتياجات اجتماعية، وبمقتضى هذا الالتزام يجب أن تضمن السلطات العمومية ممارسة نشاطات ذات منفعة عمومية تكون مطابقة للمصلحة العامة والتي ما هي في حقيقة الأمر إلا مصلحة المجتمع.

هو الأمر الذي يؤدي إلى القول بأن هناك نوع من التناقض بين السوق والمنفعة العمومية من جهة وبين الضبط الاقتصادي والضبط الاجتماعي من جهة أخرى.

إن الضبط وباعتباره نظام عام للتدخل العمومي يهدف إلى الدمج بين مكونات هذين الزوجين، فالتدابير التي تهدف إلى تحرير ممارسة النشاط الضبطي، يجب أن تدمج الأهداف الاجتماعية، إلا أن هذه الأهداف لا يجب أن تتبع بإجراءات يمكن أن تؤثر على البيئة التنافسية للنشاط المعني(1).

حتى يستطيع قانون الضبط تحقيق أهدافه، هو يحرص على ضمان نوعية المرافق الخاضعة للضبط، ويحرص كذلك على تحقيق فعالية الضبط، ولهذا تصبح الفعالية من المتغيرات الأساسية لتقدير شرعية نشاط الضبط.

إن تحول الفعالية إلى مبدأ قانوني من أجل مراقبة إذا كانت السلطة العامة المكلفة بالضبط قد استعملت سلطاتها أحسن استعمال، يعتبر من الأشياء الجديدة لنظرية الضبط التي تم إضافتها للقانون العام.

إن آلية الضبط كوسيلة جديدة للتدخل العمومي، تُكوّن هذه الأيام السبب المباشر للتحول، لكن حسب البعض يمثل الضبط ضعف مس الدولة وكذلك القانون(2).

يبرر هذا التحول من أجل تحقيق المصلحة العامة، بواسطة السوق، الذي يقوم على فكرة الحرية والمبادرة الخاصة، من هذه الزاوية، يعني الضبط انتصار ونجاح لطريقة الاقتصاد الحر في مقابل أنظمة تنظيمية خارج اقتصاد السوق.

(1) — DELLIS (GEORGES) : op. cit, P 968.

(2) — Ibid, P 968.

المبحث الثالث تطبيق وسائل الإعلام والاتصال للوصل للترشيد الإلكتروني

تمثل تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحجر الأساس لتحديث القطاع العمومي، ففي بيئة تعرف تحولات متواصلة، تجد الإدارة نفسها مدعوة إلى التأقلم مع هذا الوضع الجديد. كانت بداية تطبيقات هذه التكنولوجيا في مجالات محدودة، ولكنها انتشرت بعد ذلك بسرعة مذهلة وامتدت إلى أغلبية المجالات، فدخلت كل مكتب ومصنع ومترل بل ودخلت المدارس ، ومع مرور الوقت أصبحت لعبة الأطفال المفضلة .

وقد أدى هذا الانتشار الواسع التي وضع تغييرات عميقة في البنى الاقتصادية والاجتماعية، كما أدى الاستعمال الواسع لهذه التقنية إلى إحداث ثورة إلكترونية، بسبب انتشار وتطور صناعة تكنولوجيا المعلومات، ولأن الإدارة لم تكن بمنأى عن هذا التطور، فقد بدأت الإدارة الإلكترونية تحل محل الإدارة التقليدية، حيث تم تشجيع استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال داخل الإدارة (المطلب الأول)، نتناول بعد ذلك واقع استعمال تقنيات الإدارة الإلكترونية داخل الإدارة الإلكترونية الجزائرية (المطلب الثاني)، وفي الأخير نتطرق لأهم محاور لإستراتيجية الجزائر الإلكترونية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تشجيع استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال داخل الإدارة

يتطلب تحديث الإدارة ضرورة وضع أهداف واضحة، ومن بين أهم هذه الأهداف إدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال داخل الإدارة. هذه الأخيرة التي تعتبر عملية تمويل ونقل وتغيير شكل الأعمال والخدمات التقليدية وجعلها أعمالا تنفذ عبر الأجهزة الإلكترونية . وهذا يؤدي إلى الاستغناء عن الأسلوب الورقي التقليدي بهدف تقديم خدمات بصورة أفضل للجمهور(1) .

(1) — مزهود شعبان العاني وشوقي ناجي جواد : الإدارة الإلكترونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2014، ص 33 .

ولأهمية هذه العملية سنحاول التطرق لكيفية إنشاء إدارة إلكترونية (الفرع الأول)، بعد ذلك نتناول علاقة الإدارة الإلكترونية بالحكومة الإلكترونية (الفرع الثاني)، ثم نعالج متطلبات التحول نحو الإدارة الإلكترونية (الفرع الثالث)، بعد ذلك نتحدث عن أهداف الإدارة الإلكترونية (الفرع الرابع)، وفي الأخير نحاول تحديد السليبات المحتملة لتطبيق مشروع الإدارة الإلكترونية (الفرع الخامس).

الفرع الأول إنشاء الإدارة الإلكترونية

تعتبر الإدارة أهم مورد من موارد المجتمع في العصر الحديث، ونقطة تحول إيجابية تساعد المجتمع على تحقيق أهدافه وطموحاته، غير أن الإدارة في ظل المجتمع الإلكتروني الجديد، أصبحت تظهر بمظهر مختلف، بسبب ما فرضته طبيعة تكنولوجيا المعلومات (1).

إلا أن الانتقال من إدارة ذات طبيعة تقليدية إلى إدارة ذات طبيعة إلكترونية، قد بشر بولادة مجال معرفي جديد هو الإدارة الإلكترونية، هذا المجال الذي يظهر للوهلة الأولى على أنه قد ظهر مع الانترنت، إلا أن بدايات الإدارة الإلكترونية كانت قبل ذلك، سيما وأن العديد من الدول، كانت تعتمد على الحواسيب في تخزين المعلومات (2).

إن الإدارة الإلكترونية تعمل على استغلال الإدارة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لتدبير وتحسين وتطوير العمليات الإدارية المختلفة داخل الإدارة (3).

كما تعد الإدارة الإلكترونية وجها جديدا للتفاعل الإداري، فبعد أن كان إبعاد العنصر البشري واحلال الآلة مكانه هو جوهر الكفاءة من المنظور التقني، أدى ظهور الانترنت إلى استبدال التفاعل الآلي في إدارة موقع المنظمات، و إدارة علاقتها مع الموردين والزبائن، مما أفقد الإدارة اللمسة الإنسانية (4).

(1) — مصطفى يوسف كافي : الإدارة الإلكترونية، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، 2012، ص 6 .

(2) — المرجع السابق، ص 6 .

(3) — عادل حرحوش المبرجي ، أحمد علي صالح ، بيداء ستار البياتي : الإدارة الإلكترونية، مرتكزات فكرية ومتطلبات تأسيس، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات 440، الطبعة الثانية، 2010، ص 60 .

(4) — مصطفى يوسف كافي : المرجع السابق، ص 9 .

وبالتالي يمكن القول أن الإدارة الالكترونية قد قامت بوضع تغييرات أهمها :

✓ إزالة الفجوة التنظيمية المتواجدة ضمن مبادئ الإدارة التقليدية بين الأعلى والأدنى بفعل الهرمية ووحدة الأمر النمطية .

✓ الترويج لممارسة إدارة الذات كبديل عن ممارسة الرقابة على الغير، فبعد أن كانت الإدارة التقليدية تحرص على توسيع نظام إشراف الرئيس، غير أنه وفي ظل الإدارة الالكترونية أصبحت الممارسة فيها تعتمد على إدارة الذات والتفاعل المباشر بين الرئيس والمرؤوسين من جهة وبين السوق والزبائن من جهة أخرى (1) .

كما تساعد الإدارة الالكترونية على جعل المعلومة متاحة للجميع وبقدر كبير، ثم أن الإدارة الالكترونية أصبحت أكثر ملائمة لمتطلبات الحاضر والمستقبل، لاسيما بالنسبة للتحديات المعاصرة، فهي تساهم في توسيع المشاركة بين جميع أصحاب المصالح، مما يجعل الشفافية في أعلى مستوياتها .

وبالتالي يمكن إعتبار الإدارة نتيجة التحولات التي شهدتها القرن الحالي كهدف متحرك يصعب التنبؤ بمستقره وحركته (2) .

هي كذلك تساعد عن الاستغناء عن المعاملات الورقية عن طريق الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات و تحويل الخدمات العامة إلى إجراءات مكتبية ثم معالجتها حسب خطوات متسلسلة منفذة مسبقا (3) .

ويمكن تعريف الإدارة الالكترونية على أنها : العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال في تخطيط وتنظيم وتوجيه والرقابة على الموارد و القدرات الجوهرية للإدارة والآخرين بدون حدود من اجل تحقيق أهداف الإدارة (4) .

(1) — مصطفى يوسف كافي : المرجع السابق ، ص 9 .

(2) — المرجع السابق ، ص 10 .

(3) — علاء عبدالرزاق السالمي : الإدارة الإلكترونية ، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن 2008، ص 32 .

(4) — محمد سمير أحمد : الإدارة الإلكترونية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 2009، ص 43 .

تعرف كذلك على أنها منظومة إلكترونية متكاملة تعتمد على تقنيات الاتصالات والمعلومات لتحويل العمل الإداري اليدوي إلى أعمال تنفذ بواسطة التقنيات الرقمية الحديثة(1) .

في ضوء التعريفين السابقين نستخلص وجود خصائص مشتركة فيما بينهما وهي :

1 - استعمال تكنولوجيا المعلومات وشبكات الاتصالات في أداء الأعمال وتقديم الخدمات .

2 - تأكيد رفع الكفاءة في الأداء وتحقيق الفاعلية في التعامل .

3 - القضاء على الهرمية والبيروقراطية في التنظيم .

4 - تبسيط إجراءات العمل ووضوحها وتقليل الاستعمال الورقي .

5 - الاستجابة السريعة لمتطلبات الزبائن .

إن التوسع في مفهوم الإدارة الإلكترونية يعد أمراً حتمياً، لأنه يفتح آفاقاً جديدة وواعدة للمزيد من التوقعات، هي إذن مدخل تكاملي للمعلومات وتعزيز الخدمة وتحقيق رضا الجميع .

إن الإدارة الإلكترونية هي تكنولوجيا أكثر من كونها إدارة ، وتكنولوجيا موجهة للإدارة أكثر منها موجهة للتكنولوجيا وعليه فهذه العملية تحكمها رؤيتان هما الرؤية الإدارية والرؤية التكنولوجية، والمطلوب هنا هو التفكير في كيفية الجمع بين معطيات الرؤيتين، وتحقيق التوافق والتكامل والتفاعل وليس في إطار من المواجهة والاختيار بين الاثنتين : أي بين الإدارة أو التكنولوجيا، الإنسان أو التسهيلات، التفاعل الإنساني أو التفاعل الآلي، المعرفة الضمنية أو الظاهرية، بين الحدس الإداري أو المعلومات والبرمجيات(2) .

(1) - طارق عبدالرؤوف عامر: الإدارة الإلكترونية، دار السحاب للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، 2007، ص 28 .

(2) - مصطفى يوسف كافي : المرجع السابق، ص ص 14 - 15 .

وفي ضوء ما تقدم هناك من طرح فكرة نهاية الإدارة⁽¹⁾، هذه المقولة ظهرت في ظل الإدارة الالكترونية تجسيدا للتكنولوجيا الموجهة للإدارة أكثر مما هي إدارة موجهة للتكنولوجيا .

إن مقولة نهاية الإدارة استندت في طرحها إلى مبررات تقادم الإدارة وخفض تكلفة الصفقات والإدارة الذاتية مقابل إدارة الغير .

إلا أنني أرى أننا في حاجة ماسة إلى رؤية تكاملية تقوم على التوازن والتعاون بين التكنولوجيا والإدارة وليس على أساس طغيان الواحدة على الأخرى .

الضلع الثاني

علاقة الإدارة الالكترونية بالحكومة الالكترونية

كثر في الآونة الأخيرة الجدل بشأن مصطلحي الحكومة الالكترونية والإدارة الالكترونية ، هل هما مصطلحان مختلفان أم مترادفان . لكن الدراسات قد توصلت إلى أن العلاقة الموجودة بينهما هي علاقة الجزء بالكل فالإدارة الالكترونية هي الجزء أما الحكومة الالكترونية فهي تمثل الكل⁽²⁾ . وهذا يعني أن الإدارة الالكترونية هي مرحلة سابقة من الحكومة الالكترونية .

فالإدارة الالكترونية والحكومة الالكترونية يتشابهان ويتدخلان في الكثير من النقاط المتعلقة بالأهداف والوسائل ، غير انه وعند التدقيق في مصطلح الإدارة الالكترونية يرى البعض وان تعبير الإدارة الالكترونية هو المصطلح الأقرب لتحقيق التوافق بين عناصر التعريف على أساس أن المراد ليس ممارسة سلطة الحكم بطريقة الكترونية، وإنما المقصود هو إدارة الأمور بطريقة الكترونية سواء على المستوى الحكومي أو المحلي⁽³⁾ .

ومع ذلك هناك من يعتبر أن الإدارة الالكترونية تعد من أهم مظاهر الحكومة الالكترونية التي تربط المواطنين بمختلف المؤسسات الإدارية، إذ تسهل عملية استخدام

(1) – مصطفى يوسف كافي : المرجع السابق، ص 15 .

(2) – عادل حرحوش المبرجي وآخرون : المرجع السابق، ص 266 .

(3) – بن أعراب محمد : تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة، وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي مجلة العلوم الانسانية الاجتماعية، عدد 2014/12/19 . من

تكنولوجيا الاتصال الحديثة ، فهي تقلل من مراجعة المواطنين لموظفي الحكومة مباشرة للحصول على الخدمات الحكومية ، فضلا عن ربطه مع أكثر من دائرة إدارية للاستفادة من خدماتها ، سيما وان حاجة المواطن في اغلب الأحيان تتطلب مراجعة العديد من الدوائر لإجراء معاملة واحدة .

وهو رأي تأكد عند وضع تعريف الحكومة الالكترونية الذي يركز على أنشطتها الرئيسية التي تنقسم إلى أربع مجالات هي :

- ✓ الديمقراطية الالكترونية.
- ✓ الخدمات الالكترونية.
- ✓ الإدارة الالكترونية .
- ✓ الحوكمة الالكترونية.

لكن لكي تتحقق هذه الأنشطة لابد من تصميم نظم متكاملة لقياس الأداء الحكومي من خلال استطلاع آراء المواطنين في الخدمات المقدمة، كما يتطلب إشباع نماذج إدارية مميزة للعلاقات التنظيمية الداخلية لتنظيم تدفق المعلومات بين هذه المجالات الأربعة(1) .

وبالتالي مفهوم الحكومة الالكترونية يظهر أعمق، لأنه ينظر لمفهوم الحكومة الالكترونية كنظام متكامل للحكم الالكتروني، يشمل الأهداف السياسية مثل الديمقراطية الالكترونية والحكومة الالكترونية، كما يتطرق إلى إعادة هيكلة للمنظمات الحكومية من الداخل وإتباع أساليب جديدة لإدارتها لتناسب مع نظم الإدارة الالكترونية(2).

وبالرغم من تعدد التعاريف التي تطرقت لمفهوم الحكومة الالكترونية ، إلا أن رجال القانون قد يضعون تحفظا على مصطلح الحكومة الالكترونية انطلاقا من تعريف الفقه الدستوري لمصطلح الحكومة ، والتي يقصد بها مجموعة الهيئات الحاكمة للدولة اي السلطات الثلاث في الدولة. وبما أن تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في القطاع الحكومي تقتصر فقط على السلطة التنفيذية ولا يمتد إلى السلطتين التشريعية

(1) — إيمان عبدالمحسن زكي : الحكومة الإلكترونية، مدخل إداري متكامل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،

بحوث ودراسات، 457، سنة 2009، ص ص 20 - 21 .

(2) — المرجع السابق، ص 21 .

والقضائية. حيث إن استخدامات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في هذا المجال لا تتعدى توفير قواعد البيانات الداعمة لاتخاذ القرار(1).

لذلك إتفق رجال القانون على استخدام مصطلح الإدارة الالكترونية باعتباره التعبير الأدق والأصح، ومع ذلك يجب التأكيد على أن مصطلح الحكومة الالكترونية لا يعبر عن حكومة موازية للحكومة العادية أو حتى أنها حكومة بديلة تتطلب تعديلا دستوريا للتعبير عنها ، وإنما هو مصطلح يشير إلى أسلوب جديد لأداء الحكومات يقوم على التحول إلى النظم الالكترونية في إدارة الأنشطة الحكومية لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة .

ومع أن مفهوم الحكومة الالكترونية أوسع وأشمل إلا أنه ينصح باستخدام الإدارة الالكترونية بدلا من مصطلح الحكومة الالكترونية(2) خاصة في منطقتنا العربية على اعتبارا أن مصطلح الإدارة الذي يعبر عن اطار مفتوح وواسع يمس جميع المستويات في الدولة ويشمل جميع الأشخاص في علاقاته(3) .

الفرع الثالث

متطلبات التحول نحو الإدارة الالكترونية

إن التحول من التنظيم الإداري التقليدي إلى تنظيم الاتصالات الالكترونية تعتبر عملية متعددة الجوانب، فهي ليست عملية بسيطة يمكن استخدامها وانتظار ثمارها، بل إن هذه العملية تستلزم توفير متطلبات عديدة :

1 - ضرورة توفر إرادة سياسية من طرف السلطات العليا بتبني مشروع الإدارة الالكترونية التي تؤدي إلى إدخال التغييرات اللازمة على أساليب العمل، في الإدارة من خلال توفير الجهد والوقت والمتابعة المستمرة وهذا من اجل نجاح عملية التحول إلى الإدارة الالكترونية .

(1) - إيمان عبدالمحسن زكي : المرجع السابق، ص 21 .

(2) - علاء عبدالرزاق السالمي : المرجع السابق، ص 33 .

(3) - بن أعراب محمد : المرجع السابق، على نفس الموقع .

- 2 - التخطيط الاستراتيجي لعملة التحول⁽¹⁾، ويكون ذلك من خلال العمل على إعداد خطة إستراتيجية بالإضافة إلى تحديد الأولويات ومراحل تنفيذ عملية التحول .
- 3 - تطوير شبكة الاتصالات على المستوى الداخلي والخارجي للإدارة من خلال توفير بنية تحتية تتضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات .
- 4 - تأهيل الكوادر والإطارات اللازمة لهذه العملية سيما الفئة التي لديها المهارة المطلوبة من خلال وضع خطة محكمة لتدريبهم وتكوينهم .
- 5 - التركيز على نوعية الخدمة المقدمة التي يجب أن يرضى بها الزبون، مع توفير مختلف القنوات ضمن إجراءات موحدة لضمان الفاعلية في تقديم خدمة متميزة، ونشدد على أن تكون الأسعار معقولة قدر المستطاع من أجل فتح المجال لأكبر عدد ممكن من المواطنين .
- 6 - استخدام تقنيات حديثة للمعلومات والاتصالات مع ضرورة تخصيص الإمكانيات البشرية ، الفنية والمالية .
- 7 - ضرورة وضع النصوص القانونية الملائمة للتحكم في أسلوب التعامل الجديد مع الأوضاع الجديدة التي تفرضها المتطلبات الحديثة، بالإضافة إلى وضع تشريعات تنظم نشر المعلومات والمحافظة على سريتها .
- 8 - ضرورة وضع خطة تسويقية دعائية شاملة للترويج لاستخدام الإدارة الالكترونية من خلال إبراز محاسنها مع ضرورة مشاركة جميع المواطنين في هذه العملية للتفاعل معها من خلال جميع وسائل الإعلام الوطنية من إذاعة وتلفزيون وصحف وإقامة الندوات والمؤتمرات واستضافة المسؤولين والوزراء .
- 9 - توفير الأمن الالكتروني والسرية الالكترونية على مستوى عالٍ لحماية المعلومات الوطنية والشخصية للحفاظ على الأرشيف الالكتروني من أي عبث .

(1) - علي محمد رحومة : الأترنت والمنظومة التكنواجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان 2005 ، ص 93 .

الفرع الرابع أهداف الإدارة الالكترونية

إن الفلسفة الأساسية للإدارة الالكترونية هي نظرتها إلى الإدارة كمصدر للخدمات والمواطن والشركات كزبائن أو عملاء يرغبون في الاستفادة من هذه الخدمات وهذا في حد ذاته يكون ما يسمى بأهداف الإدارة الالكترونية وأهمها : الأهداف ذات الصلة بالجانب التنظيمي بحد ذاتها (الفقرة الأولى)، والأهداف ذات الصلة بمتعاملاتها (الفقرة الثانية)، والأهداف ذات الطابع الاقتصادي (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى

الأهداف ذات الصلة بالجانب التنظيمي بحد ذاتها⁽¹⁾

- ✓ خلق الجو الملائم لممارسة العمل الإداري والتقليل من مخاطر فقد المعلومات والحفاظ على سريتها .
- ✓ تعميق مفهوم الشفافية والابتعاد عن المحسوبية والبيروقراطية وكسب ثقة المواطن باعتبارها شرط أساسي في الحكم الراشد .
- ✓ استيعاب عدد أكبر من العملاء في وقت واحد إذ أن قدرة الإدارة التقليدية كانت محدودة جدا ما يجعل المواطن يضطر للوقوف في صفوف طويلة لقضاء احتياجاته⁽²⁾ .
- ✓ إلغاء عامل العلاقة المباشرة بين طرفي المعاملة أو التخفيف منه ، ما يؤدي إلى الحد من تأثير العلاقات الشخصية والنفوذ في إنهاء المعاملات المتعلقة بأحد العملاء .

الفقرة الثانية

الأهداف ذات الصلة بمتعاملاتها

تحدد هذه الأهداف في تحديد تطلعات المواطن والاقتراب منه، وتسهيل مشاركته في المسار السياسي، وفي اتخاذ القرارات المهمة، ففي العديد من الدول الأوروبية كفرنسا مثلا أصبحت أداة ممتازة لتحسين السياسات العمومية من خلال تدعيم مشروعيتها، وهذا من خلال استعمال هذه الوسيلة للحصول على استشارة المواطن، لاتخاذ القرارات

(1) – بن أعراب محمد : المرجع السابق، على نفس الموقع .

(2) – عادل حرحوش المبرجي وآخرون : المرجع السابق، ص 69 – 70 .

المناسبة، بعدما تيقنت تلك الإدارات بأن سياستها ستفشل إذا لم تحض بتأييد ودعم الجمهور، ومنظمات المجتمع المدني .

الفقرة الثالثة

الأهداف ذات الطابع الاقتصادي

- ✓ تساهم في محاربة الفساد وتخفيض نفقات الانجاز بعد استبدال الحاسب الالى مكان النظام اليدوي التقليدي .
- ✓ التأكيد على مبدأ الجودة الشاملة والعالية وتفادي تضييع الوقت الذي يمكن تقييمه من الناحية الاقتصادية .
- ✓ تحسين التنافس الاقتصادي عن طريق استخدام الانترنت خاصة في مجال الصناعات الصغيرة والمتوسطة من خلال إتاحة لها الفرصة لدخول المنافسة .

الفرع الخامس

السلبيات المحتملة لتطبيق مشروع الإدارة الالكترونية

قد يعتقد البعض وأنه عند تطبيق إستراتيجية الإدارة الالكترونية ستزول كل المصاعب والمشاكل، لكن الممارسة العملية قد أثبتت أن تطبيق الإدارة الالكترونية سيحتاج إلى مراقبة مستمرة لتأمين استمرار تقديم الخدمات على أحسن وجه، وبشكل عام هناك بعض السلبيات منها، إمكانية التعرض للتجسس الإلكتروني (الفقرة الأولى)، وزيادة التبعية للخارج (الفقرة الثانية)، ورداءة البرمجيات المستعملة، وزيادة المخاطر المترتبة عن الأخطاء التقنية (الفقرة الثالثة)، وإمكانية الإضرار ببعض الفئات الاجتماعية الضعيفة (الفقرة الرابعة) .

الفقرة الأولى

التجسس الالكتروني

من الطبيعي عند التحول إلى نظام الإدارة الالكترونية ، فان الدولة ستحول أرسيفها إلى أرسيف الكتروني وهو ما يعرضها إلى مخاطر كبيرة تتمثل في التجسس على وثائقها، وكشفها ونقلها وحتى إتلافها، ولتفادي هذه المخاطر يجب العمل على تأمين المعلومات

الالكترونية من خطر التجسس الالكتروني الذي يأتي غالبا من ثلاث فئات وهي :
الأفراد العاديون، الهاكرز ومن أجهزة الاستخبارات العالمية للدول (1) .

الفقرة الثانية زيادة التبعية للخارج

بما أن أغلبية الدول العربية لا تمتلك التكنولوجيا بل تعتمد بصفة كلية على
تكنولوجيا الدول الغربية، فذلك سيزيد من مظاهر تبعية الدول المستهلكة للدول الكبرى
الصناعية ، وهو ما سيكون له انعكاسات سلبية كبيرة خاصة في المجال الأمني للإدارة
الالكترونية .

ولا يقتصر التجسس على المعلومات لأهداف عسكرية وسياسة بل تتعدى إلى
القطاع التجاري حتى تتمكن الشركات الكبرى من الحصول على معلومات تساعدتها
على البقاء منفردة في الأسواق .

ولهذا من الضروري على الدولة التي تريد التحكم في هذه التكنولوجيا أن تعمل
على تطوير وامتلاك هذه التكنولوجيا .

الفقرة الثالثة رداءة البرمجيات المستعملة وزيادة المخاطر المرتبة عن الأخطاء التقنية

إنها تحدث نتيجة خلل فني أو عيب في تشغيل الاجهزة المعلوماتية أو في مصادر
التغذية الكهربائية أو في الصيانة، حيث يمكن ان يترتب عن خلل في التيار الكهربائي أو
توقف البطاريات الاحتياطية تأثير على المعطيات والمعلومات المخزنة في الحاسوب .

الفقرة الرابعة إمكانية الإضرار ببعض الفئات الاجتماعية الضعيفة

إن الأشخاص المستفيدين من الإدارة الالكترونية هم فقط الفئة ذات المستوى
الثقافي العالي، نظرا لوجود فجوة بين أشخاص متخصصون وآخرون أميون في هذا المجال
فيحرمون بالتالي من مزايا هذه الخدمة .

(1) — عادل حرحوش المبرجي وآخرون : المرجع السابق، ص 73 .

المطلب الثاني واقع استعمال تقنيات تكنولوجيا المعلومات داخل الإدارة الالكترونية الجزائرية

يعتبر استخدام تقنيات تكنولوجيا المعلومات والحاسب الآلي والاتصالات ثورة حقيقية في عالم الإدارة، الهدف منه تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية إلى أعمال وخدمات الكترونية، تعمل بنظام ذات أداء فعال، لأن الخدمات تنجز بسرعة عالية ودقة متناهية، ولأن الجزائر قد أدركت مدى المنافع التي يمكن أن تجلبها هذه التكنولوجيا فقد سعت لإدخال هذه التقنية على إدارتها بصفة تدريجية ، فهل محاولة الجزائر عصرنه إدارتها وإدخال تقنيات الإدارة الالكترونية كان خيار أم واقع محتوم ؟ (الفرع الأول) سنتطرق بعد ذلك لمستقبل الإدارة الالكترونية في الجزائر (الفرع الثاني) ثم نتناول مدى مساهمة تقنية الجيل الثالث في تكريس الإدارة الالكترونية (الفرع الثالث) وفي الأخير نحاول تحديد أهم المحاور المحددة في إستراتيجية الجزائر الالكترونية (الفرع الرابع) .

الفرع الأول عصرنه الإدارة الجزائرية عن طريق إدخال تقنيات الإدارة الالكترونية خيار أم واقع محتوم ؟

ترتبط عملية إدخال الإدارة الالكترونية على الإدارة بعملية الإصلاح الإداري سيما بعدما عرفنا المشاكل التي تعاني منها الإدارة الجزائرية ، لأن هذه الأخيرة تبدو أنها لا تلبى احتياجات المواطن الذي لطالما عانى من تعسفها ولا مبالاها اتجاهه، كم أنها إدارة تقليدية بمعنى الكلمة يسودها البطء والروتين وتحرص على تسيير مصالحها بطرق قديمة تجاوزها الزمن، وهو ما جعلها إدارة غير فعالة. هي الأوضاع التي دعت إلى ضرورة إصلاحها وتحديث طرق تسييرها ، لأن الإصلاح الإداري هو مسؤولية وطنية شاملة ومهمة رسمية ومستمرة، وإلتزام وطني على مستوى السلطة السياسية ، وعلى مستوى العاملين في الإدارة قادة ومرؤوسين، وبالتالي هذا الإصلاح ينسجم مع أهداف الإدارة الالكترونية التي تسعى إلى تحسين وضع الإدارة . غير أنه ولنجاح الإصلاح الإداري سيما تكريس إدارة الكترونية يستوجب وجود إرادة سياسية كبيرة تتخذ قرارا حاسما وفق إستراتيجية مسبقة مع ضرورة المتابعة والمراقبة الميدانية .

الضلع الثاني مستقبل الإدارة الالكترونية في الجزائر

حاولت الجزائر أن تنشئ إدارة الكترونية متطورة وناجحة تساهم في حل مشكلات الدولة الجزائرية من أجل بناء مجتمع قوي ، وفي سبيل تحقيق هذا المشروع الكبير أنفقت الحكومة مبالغ مالية ضخمة لتطوير الحكومة الالكترونية منذ عام 2003 كما قامت بفتح السوق على المنافسة ودعم نشر المعارف الالكترونية غير ان تجسيد هذه التقنية على ارض الواقع تتطلب بعض الشروط منها :

01 – البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال بالجزائر : إن تحديد البنية التحتية لهذه التكنولوجيا تساعد على تقييم مدى جاهزية أي دولة للولوج إلى عالم الإدارة الالكترونية، وفي هذا الإطار، عملت الجزائر على بناء هذه البنية التحتية كمرحلة تمهيدية للانتقال للإدارة الالكترونية، مع محاولة تطوير البنية التحتية لهذه الشبكة عبر كامل القطر الجزائري ليشمل كافة المدن والقرى .

02 – تسريع تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارات العمومية.

03 – رفع كفاءة العاملين بالإدارة العمومية : إن رفع كفاءة القوى العاملة التقنية والفنية تعد كمطلب أساسي للتحويل الناجح نحو الإدارة الالكترونية وهو الأمر الذي حرصت على تحقيقه المحاور الرئيسية لإستراتيجية الجزائر الالكترونية، التي تتمثل في تطوير الكفاءات الإستراتيجية من خلال وجوب تطوير الكفاءات البشرية الذي لا يتحقق إلا بتحقيق هدفين أساسيين :

أ / اعادة النظر في برامج التعليم العالي والتكوين المهني في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال .

ب / تلقين تكنولوجيا الإعلام والاتصال لجميع الفئات الاجتماعية .

لتحقيق هذين الهدفين كان لابد في عملية التحول الالكتروني توفير الموارد البشرية المؤهلة، وكذلك ضرورة تخفيض من حدة مقاومي التغيير التكنولوجي داخل الإدارة العمومية، وتسخير الطاقات العلمية من مهندسين وتقنيين، بالإضافة إلى إدراج مادة الإعلام الآلي في الجزائر كمادة تعليمية جديدة في مرحلة السنة الأولى ثانوي .

ومع أن الجزائر حاولت توفير كل الشروط الضرورية لنجاحها، إلا أنها واجهت عراقيل كثيرة أدت إلى إعاقه تكريس مشروع الإدارة الالكترونية، وأهم هذه العراقيل :

أولاً : صعوبة الدخول للشبكة

الذي يتمثل في انعدام شبكة الانترنت لدى الكثير من المواطنين بسبب ضعف البنية التحتية، والأمر لا يقتصر على المناطق النائية فقط، بل يشمل حتى بعض المدن الكبرى الذي يصعب فيها حتى الحصول على خط هاتفي ثابت، لهذا لا بد أن يتزامن تجهيز الإدارة بهذه التكنولوجيا مع توسيع قاعدة المستفيدين من هذه التقنية بسهولة وبكلفة تتناسب مع الفئات الواسعة من المجتمع وهذا ما أثبتته دراسة صادرة عن هيئة معترف بها دولياً هي المنتدى الاقتصادي الدولي الذي صنف الجزائر في المرتبة 111 عالمياً من بين 133 دولة في العالم، من حيث عدد مالكي أجهزة كمبيوتر شخصية، كما احتلت المرتبة 88 عالمياً في مجال عدد المشتركين في شبكة الانترنت، واحتلت المرتبة 91 عالمياً في مجال مستخدمي الانترنت. وفي مجال استخدام الانترنت في المدارس احتلت المرتبة 123 عالمياً(1).

كما أن استخدام هذه التكنولوجيا ما يزال مقتصرًا على بعض الفئات من المجتمع .

ثانياً : صعوبة فهم الموضوع

حيث ليس كل من يدخل الشبكة يمكنه فهم الموضوع والتعامل مع المعطيات الالكترونية .

إن المساعي الحثيثة التي تقوم بها الجزائر تأتي في إطار تطوير مجال تكنولوجيا المعلومات، وفي ظل المعطيات الجديدة نلاحظ أن الدولة قد صرفت أموال طائلة لاقتناء المعدات المعلوماتية، ومع ذلك مازالت الجزائر لم تصل للأهداف المسطرة، كما لا يمكن أن نتجاهل التقدم الذي تحقق في بعض القطاعات ولو أن الوتيرة المتبعة بطيئة نوعاً ما، ولم تحقق المردودية المطلوبة وبالجودة اللازمة التي تطمح الإدارة الالكترونية لتحقيقها، هذا ورغم محاولات الجزائر السير قدماً إلا أن التقرير السالف يشير إلى تراجع الجزائر المستمر في ميدان التكنولوجيا الحديثة ، فمثلاً كانت تحتل المرتبة 80 ما بين 2007/2008 ، وصعدت إلى المرتبة 108 ما بين 2008/2009 والمرتبة 113 من 133 دولة

(1) — جريدة الخبر اليومي، العدد 5948 الصادرة بتاريخ 2010/063/27، ص 6.

ما بين 2009/2010 رغم ما تبذله الجزائر من مجهودات إلا أن ترتيبها ما فتى يتأخر بمراتب جديدة، وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على الوتيرة المتسارعة التي تسير بها هذه التقنية بالنسبة لبقية الدول⁽¹⁾، بتحليل هذه الأرقام يمكن القول أن الجزائر ما تزال بعيدة عن تحقيق أهدافها المسطرة .

إن تنفيذ مشروع الإدارة الالكترونية في الجزائر، الذي يأتي في إطار التحول نحو الحكم الراشد يأخذ شكلا استعراضيا من أجل تلبية ضغوطات خارجية، لأن الأساليب التي تم انتهاجها في إطار الإدارة الالكترونية كعصرنة خدمات الحالة المدنية عن طريق نظام جواز السفر وبطاقة التعريف البيومتريين، وتقنية استصدار وثائق الحالة المدنية الأصلية دون التنقل لمكان المولد رغم ما لها من أهمية كبيرة، ما كان إلا استجابة لدعوات بعض الهيئات الدولية كالمنظمة العالمية للطيران المدني، ومع ذلك يمكن القول أن انتهاج أغلبية الدول لطريق الإدارة الالكترونية جاء في سبيل البحث عن شرعية جديدة : هي الشرعية التكنولوجية لضمان بقائها واستمراريتها وإضافة نوع من الرشد عليها .

إن تكنولوجيا المعلومات والاتصال ليست مجموعة من الآلات والأسلاك فقط يمكن الحصول عليها في أي وقت وبأي ثمن، بل الأمر يتعلق بالدرجة الأولى بكيفية استعمالها وترشيدها وصيانتها، الشيء الذي يتطلب تغييرا في السلوكيات والعقليات، لأن ذلك أساس نجاح التنمية الادارية. كما يجب أن ترافق خطط استخدام تقنية المعلومات والاتصال لخطط مماثلة لتنمية القوى العاملة، تطوير التعليم، وإدخال الحاسوب في المدارس ونشر الثقافة التقنية ودعم البحوث العلمية في هذا المجال⁽²⁾.

الفرع الثالث

مدى مساهمة تقنية الجيل الثالث

في تكريس الإدارة الالكترونية

نظرا للخصائص المتميزة التي يمكن أن تجلبها تقنية الجيل الثالث، فقد قامت الجزائر بتوسيع وتيرة نشر هذه التقنية عبر كامل التراب الوطني لجميع متعاملي الهاتف النقال ويأتي هذا الإجراء بعد تحقيق نشر شبكة الجيل الثالث بشكل جد مطابق للإتفاق .

(1) — بن أعراب محمد : المرجع السابق، نفس الموقع .

(2) — علاق محمد، أنساعد رضوان : الإدارة الإلكترونية، مفهومها ومتطلباتها تطبيقها، عرض تجارب

لبعض الدول العربية الملتقى الدولي حول متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية في الجزائر، دراسة تجارب بعض الدول، جامعة سعد دحلب البليدة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير،

13 — 2013/05/14 .

يعتبر انترنت تقنية الجيل الثالث أسرع بكثير من انترنت ADSL أو أي نوع من أنواع الخدمات الانترنيت الأخرى المتاحة في الجزائر .

بعد ذلك وفي أواخر سنة 2015 سارعت الحكومة الجزائرية على لسان المسؤولة الأولى لهذا القطاع للإعلان عن نيتها لإطلاق الجيل الرابع للهاتف النقال وقامت بإطلاق منافسة بيع الرخص على عكس الجيل الثالث الذي أخذت فيه الدولة الجزائرية كامل وقتها، ولعل الظروف الصعبة التي تمر بها الدولة هذه الأيام هي التي عجلت عملية الإعلان عن هذه التقنية وهذا من أجل اكتساب بعض الأموال من بيع الرخص .

إن استخدام الجيل الرابع والثالث سيتيح الربط بين الشبكات، كما سيسمح للمواطنين باستخدام خدمات الإدارة الالكترونية وبالتالي يساعد استخدام هذه التقنية على تكريس الإدارة الالكترونية . ويسمح بتحسين مردودية المؤسسات وعصرنة الإدارات وتطوير قطاع الخدمات ، فهي المستفيد الأكبر من هذه التكنولوجيا، مما سينعكس بالإيجاب على المواطنين والمجتمع ككل .

كما أن تكنولوجيا الهاتف النقال يمكن من خلالها دفع الفواتير، واستخراج وثائق رسمية، وبما أن المجتمع الجزائري يتكون أكثر من 70% من شريحة الشباب، فلن تطرح إشكالية التعامل مع الجيل الثالث والتطبيقات التي يوفرها .

المطلب الثالث

أهم المحاور لإستراتيجية الجزائر الالكترونية

من المحاور الأساسية لإستراتيجية الجزائر الالكترونية، هناك مؤسسة الضمان الاجتماعي (الفرع الأول)، ثم قطاع البريد والمواصلات (الفرع الثاني)، ثم قطاع التعليم العالي (الفرع الثالث)، ثم نتطرق إلى قطاع العدالة (الفرع الرابع).

الفرع الأول

مؤسسة الضمان الاجتماعي

كانت مؤسسة الضمان الاجتماعي من الهيئات الإدارية السبابة إلى تطوير قطاعها من خلال إعادة ترقيم المشتركين من أجل إعادة بناء قاعدة معطيات وطنية. الشيء الذي مكنها من تأسيس مكتبة وطنية رقمية، تسمح بالاتصال بها من جميع وكالاتها والتأكد

من المشترك. وقد تركزت الخدمة الالكترونية داخل مؤسسة الضمان الاجتماعي بواسطة بطاقة الشفاء الالكترونية للتأمينات الاجتماعية⁽¹⁾. التي تسمح بالتعرف على هوية المؤمن اجتماعيا من خلال احتواء البطاقة على شريحة الكترونية تدون فيها كل المعلومات التي تسمح بالتعرف على المرضى وذوي الحقوق وبالتالي يمكنهم الحصول على مستحقاتهم في التعويض .

لقد ساهمت هذه التقنية في تحسين الخدمة بالنسبة للمستفيدين من خدمات الضمان الاجتماعي وأراحهم من معاناة الطوابير الطويلة التي كانت تميز هذا القطاع .

الفرع الثاني قطاع البريد والاتصالات

لقد تجسدت تعديلات هذا القطاع بعد وضع قانون جديد للقطاع وهو القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000⁽²⁾، والذي جاء ليحد من احتكار الدولة لنشاطات البريد والمواصلات، بعد ذلك أنشئت سلطة الضبط بعدما تم فتح سوق الاستثمار في الاتصالات .

وقامت الجزائر بتوفير خدمات بطاقة السحب المغناطيسية التي قد تسهل عملية سحب الأموال في أي وقت دون الحاجة إلى الطابور واستعمال الصك .

الفرع الثالث قطاع التعليم العالي والبحث العلمي

حاولت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في إطار عصرنة الإدارة ومواكبة التغيير الحاصل على جل قطاعات الإدارة من خلال محاولة تطوير قطاعها في إطار نموذج يقدم خدمات راقية تلي متطلبات وطموحات الطلبة والأساتذة. الذي لا يتسنى إلا من خلال التحول لإدارة الكترونية تقدم لهم خدمات ذات جودة عالية وقد تمحورت أغلبية

(1) — أنظر القانون رقم 01/08 ، المؤرخ في 2008/01/23 يتمم القانون رقم 11/83 ، المؤرخ في 1983/07/02 والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية، الجريدة الرسمية ، عدد 04، المؤرخة في 2008/01/27.

(2) — القانون رقم 03/2000 ، المؤرخ في 2000/08/05 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادرة بتاريخ 2000/08/06.

مواضيعها حول : التسجيلات الجامعية بالنسبة لحملة شهادة البكالوريا الجدد التي تمر بعدة مراحل ، وتقديم تكوين جامعي عن بعد عبر الانترنت .

الفرع الرابع قطاع العدالة

يمثل مشروع إصلاح قطاع العدالة أحد مشاريع الإصلاح الأساسية في برنامج الحكومة الذي تحاول من ورائه إلى تحقيق الشفافية وإقرار العدالة وتأسيس لدولة الحق والقانون كمتطلبات هامة في ظل الحكم الراشد .

ويهدف هذا المشروع إلى تقديم خدمات عمومية إلكترونية تتمحور حول :

- ✓ النظام الآلي لتسيير الملف القضائي .
- ✓ النظام الآلي لتسيير الجمهور العقابي
- ✓ نظام صحيفة السوابق العدلية
- ✓ نظام تسيير الأوامر بالقبض .

هذا وقد أضاف القانون رقم 03/15 المتعلق بعصرنة العدالة⁽¹⁾ وضع منظومة معلوماتية مركزية لوزارة العدل من اجل المعالجة الآلية للمعطيات التي تتعلق بنشاط وزارة العدل .

- ✓ إرسال الوثائق والمحركات القضائية بطريقة إلكترونية .
- ✓ استخدام تقنية المحادثة المرئية عن بعد أثناء الإجراءات القضائية .

(1) — القانون رقم 03/15 المؤرخ في 01/02/2000 المتعلق بعصرنة العدالة، الجريدة الرسمية، عدد 06، المؤرخة في 10/02/2015.

خلاصة الفصل الثالث

يستلزم التكيف مع تحولات النشاط العمومي ضرورة وضع تحولات تقنية تعتبر كطرق جديدة للتسيير العمومي وتمثل بصفة أساسية في عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص التي ساهمت بشكل كبير في تفعيل الاستثمار الأجنبي في الجزائر، رغم العراقيل التي واجهت المستثمرين.

تعتبر عقود تفويضات المرافق العمومية من أساليب التسيير الحديثة، كما أنها تمثل هي الأخرى نمط أو شكل من أشكال الشراكة بين القطاع العام والخاص وتظهر في عدة أشكال.

يوجد كذلك ما يعرف بعقود النجاعة تم استعمالها في العديد من القطاعات، وتهدف هذه العقود إلى تحسين أداء المؤسسات، إذ أصبحت من الآليات الأساسية للتسيير الحديث.

ثم إن إنشاء الدولة لسلطات إدارية مستقلة تختص بممارسة الضبط يعتبر كنقطة نوعية لضبط السوق في إطار من الشفافية والمنافسة.

وقد تم وضعها لتأطير انسحاب الدولة من تسيير الاقتصاد، ولهذا فقد تمت دسترة وظيفة الضبط ضمن المادة 43 من دستور 2016 وهذا في حد ذاته يمثل خطوة إيجابية ستعمل على تطوير سلطات الضبط، خاصة وأن المشرع قد خص العديد منها بسلطات واسعة.

إلا أن نجاح هذه السلطات يتطلب تفعيلها وتنصيبها حتى تتمكن من أداء مهامها.

وفي الأخير محاولة عصرنه وتحديث الإدارة عن طريق استخدام وسائل الإعلام والاتصال سيؤدي إلى الترشيح الإلكتروني، وهذا من أجل التحول من إدارة تقليدية تعتمد على طرق تسيير قديمة إلى إدارة إلكترونية أكثر ملائمة لمتطلبات مواطن الحاضر والمستقبل.

الختام

الخاتمة

إن محاولة دراسة تحولات النشاط العمومي في الجزائر يأتي في إطار البحث عن محاولة الدولة التأقلم والتكيف مع التطورات المتسارعة التي يعرفها العالم، وفي سياق محاولات الدولة لتطوير نشاطها العمومي، لم تدخر الدولة جهدا لتحديث الترسانة القانونية المنظمة له في شتى المجالات، ولكن في كثير من الأحيان نلاحظ أن النصوص التشريعية الموضوعة لا تركز الواقع الجزائري، لأن نجاح أي إنتقال أو تحول يجب أن لا يكون بواسطة نصوص مستوردة من الخارج.

وفي هذا الإطار حاولت الجزائر تكييف تسييرها العمومي من خلال محاولة تحديث إدارتها، الذي لن ينجح إلا من خلال إنتهاج إستراتيجية شاملة متعددة الأبعاد إداريا، تنمويا، ووظيفيا، وتأخذ في الحسبان الجوانب القانونية والتنظيمية، وجوانب الحكامة الإدارية والرقابة المالية، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وكذا العمل على تعزيز آليات الحكم الراشد من خلال ترشيد النفقات العمومية، وتشجيع التسيير التشاركي بين جميع الفاعلين في بلورة السياسات العمومية من القطاع الخاص والمجتمع المدني والجماعات الإقليمية

ولكن رغم الجهود التي تحاول الدولة الجزائرية القيام بها، إلا أن البعض يرى وأنها لا ترقى إلى مستوى الطموحات، وهذا راجع بالأساس إلى غياب الإلتزام بالإصلاح الإداري . كما ان التحولات الموضوعة و رغم انها تعتبر جوهرية ، الا ان الاليات التي تم الاستعانة بها تفتقد للفعالية المطلوبة و هو ما يجعل هذه التحولات ظاهرية فقط .

وهي بالتالي قد فشلت في إنشاء إقتصاد قوي رغم الإصلاحات الموضوعة، ورغم البجوحة المالية التي عرفتھا الجزائر مع بداية الألفية، حيث بمجرد ما تراجع أسعار البترول، وجدت نفسها في أزمة مالية خانقة، واتضح أن كل ما قامت به لتحسين أوضاعها كان غير كافيا ، حيث رغم إستعانة الجزائر بآليات جديدة ومتعددة، ما زالت النتائج الملموسة ليست في مستوى التوقعات، بسبب التطورات المتسارعة التي يعرفها هذا المجال، وكذلك بسبب مرور الدولة الجزائرية بظروف صعبة، كما أن هذا النشاط يتأثر بعدة عوامل داخلية وخارجية، ولكن التأثير الأكبر يأتي من الخارج .

ان التحولات الحاصلة في الجزائر تأتي في إطار البحث عن إستقرار الدولة سياسيا، إقتصاديا وماليا، أي أنها محاولة للخروج من تداعيات الأزمة بأقل الأضرار، وهذا في سبيل البحث عن الحلول المناسبة، مع أنه في كثير من الأحيان قد تجد الدولة نفسها مرغمة على إنتهاج حلول مفروضة عليها من المؤسسات المالية، وهو الوضع الذي مرت به في أواخر الثمانينيات.

بسبب تأثير العولمة المتصاعد مقابل تراجع دور الدولة، لم يعد المستوى الوطني المستوى الاستراتيجي في تحديد طبيعة وتوجهات التغيرات الحاصلة في العالم، وإنما أضحت تنازعه فواعل أخرى تصوغ القواعد وتتحكم فيها، ولم يبق للدولة الوطنية من مجال عدا أن تتكيف وأن تحافظ على قدر كاف من نفوذها الذي يمر بمستويات مختلفة.

كما لاشك وأن تأثير العولمة في الدول يختلف حسب النظام السياسي الاقتصادي، وسط ظهور فاعلين جدد من داخل وخارج الدولة المتمثل في المجتمع المدني، ومؤسسات التمويل العالمية، كالبنك الدولي، صندوق النقد الدولي، منظمة التجارة العالمية والشركات العابرة للقارات.

لقد بذلت الجزائر جهودا كبيرة من خلال محاولة إرساء مفهوم الحكم الراشد الذي انتهجته عن طريق سلسلة من الإصلاحات، شمل كل الجوانب المؤسساتية والهيكلية، على غرار الإصلاح السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي وحتى الثقافي، ومع ذلك فقد واجهت هذه الإصلاحات العديد من التحديات والمعوقات، أهمها غياب الإرادة الحقيقية في تجسيد هذا الطرح.

كما إن رواسب وتبعات عملية التحول من نظام مركز إلى اقتصاد السوق، والإرث الكبير الذي ورثته عن نظام التسيير السابق، حال دون تحقيق النتائج بالقدر المطلوب والمنتظر، مما انعكس بعدم الفعالية عند تطبيق القوانين، وبالتباطئ عند تجسيد سياسة الإصلاح، وهو ما أفضى نوعا من الركود على المشاريع الاستثمارية التي لم تواكب الحاجات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

إن تكثيف النشاط العمومي في الجزائر يستدعي تكثيف الجهود وتضافرها في إطار الحكم الراشد، من أجل خلق أطر لتوطيد هذا المفهوم كضرورة، وكمطلب من متطلبات العولمة، إذ إتخذ الحكم الراشد في ظل العولمة أبعاد جديدة لتجسيده في جميع

المجالات، ولهذا لا بد من إصلاح الأوضاع على عدة مستويات، وقد حاولت الجزائر أن تركز ذلك على أرض الواقع من خلال وضع تحولات في التسيير العمومي على صعيدين: تحولات نظامية وأخرى تقنية، ومع ذلك كان هناك فارق زمني بين التحولين، حيث لاحظنا وجود تطور ضمن التحولات التقنية بينما تبقى التحولات النظامية ناقصة.

إلا أن نجاح تحولات النشاط العمومي مرهون بنجاح التحولات النظامية والتقنية معا.

إذا كان من السهل إدخال تقنيات جديدة على التسيير العمومي، يبقى من الصعب تحويل نظام التسيير العمومي في إجماله، هذا ما يسمح لتقنيات تتعلق بمرحلة ما يعد الحداثة، مثل سلطات الضبط والتقنيات الحديثة للإعلام والإدارة الإلكترونية بأن تتعايش مع تقنيات موروثه من الماضي، مثل التضخم التشريعي، الفساد والبيروقراطية.

إن التحولات النظامية كانت بطيئة ولتفعيلها، لا بد على إدارة الغد أن تواجه العديد من التحديات، إذا أرادت أن تتبع نظام مجتمع يتطور بثبات، أي يجب أن تتعلم كيف تعلم باحتياجات المجموعات المختلفة، وأن تقترح خطط العمل اللازمة التي تستجيب لإحتياجاتها، كما يجب أن تتعلم كيف تجدد نشاطها وكيف تتحمل المخاطر، وكيف تقبل أن تغير من طرق عملها.

إذا اعتبرنا وأن التقنيات الجديدة قد تساعد على الإستجابة، ولو لجزء من التطلعات المتزايدة للمواطنين، فيرجع للإدارة وحدها أن تستعمل هذه التقنيات التكنولوجية، وهذا من أجل تطوير خدماتها.

إن سياق تحديث الإدارة يعتبر كوسيلة لدى السلطات العمومية من أجل إعادة تركيز إنتباهها حول إحتياجات المواطنين، والإعتراف لهم بحقوق جديدة تركز الشفافية الإدارية بواسطة ممارسة حق الحصول على المعلومات والوثائق، وتسبب القرارات الصادرة في غير صالح المواطنين.

كما يكون من خلال تحسين علاقة الإدارة بالمرتفقين، عبر تحسين جودة الخدمات وتسهيل الولوج إليها، لأن الإصلاح الحقيقي يأتي من دور المرفق العمومي من خلال تحسين لنوعية الأدوات وتقنيات التسيير.

يجب كذلك تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، الذي يأتي من خلال تعزيز روابط الثقة بين الطرفين، ومن خلال الرفع من أداء الإدارة والإرتقاء بها إلى مستوى النجاح والفاعلية والمردودية.

وفي ظل غياب نصوص جديدة تنظم العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر باستثناء المرسوم رقم 131/88، الذي اعتبره البعض كانخراط بالسلطة، لأنه لم يكن يهدف إلى تحسين العلاقة مع المواطن، وإنما جاء فقط لكبح المطالبات المتزايدة للمواطن والدليل على ذلك أن خدمات الإدارة في ظل هذا المرسوم لم تتحسن، ولهذا لا بد على المشرع أن يعجل بوضع قوانين تسمح بالإعتراف بحقوق و ضمانات جديدة مع الحفاظ على إمتيازات الدولة، سيما وأن دستور 2016 قد قام بتكريس العديد منها.

يجب كذلك على الإدارة أن تشرك المواطن في عملية إتخاذ القرارات، من خلال إستعمالها لطرق جديدة للتسيير التشاركي، سيما وأن الدستور قد تطرق لأول مرة لفكرة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، وهذا في حد ذاته يعتبر تطورا مسبقا، يبقى فقط إنتظار تفعيلها على أرض الواقع عن طريق وضع القوانين المساعدة على ذلك والآليات المناسبة، ولما لاسلطات إدارية مستقلة تلعب دور الضامن من أجل ترسيخ الديمقراطية التشاركية.

إن عملية إشراك أطراف مختلفة في العملية التقريرية بعد اجراء مفاوضات يؤدي إلى إنشاء أنواعا جديدة من القرارات، تعرف بالقرار ذو التكوين التفاوضي، الذي يعتبر كقرار هجين *un acte hybride*، لأن مشاركة الفاعلين الخواص كانت في المرحلة التحضيرية، وهو ما يضمن مشاركة الاقتصاديين والفاعلين في بلورة وصياغة القواعد والمعايير.

لقد إستعانت الدولة الجزائرية بتقنيات محددة في التحولات التقنية، أهمها تطوير الآلية التعاقدية، حيث أصبح العقد الوسيلة المثلى لممارسة الإدارة نشاطها، بسبب أن هذه الآلية تؤسس على التفاوض، فهي بالتالي تستجيب لطلب المشاركة في القرار العمومي، لأنه يستعمل من أجل إصلاح النقص الموجود في الشرعية التي قد تواجه الإدارة، هذه الأخيرة أصبحت أكثر إنفتاحا على المجتمع المدني والقطاع الخاص.

كما تم إدماج العقد كآلية تسمح بتفوق التفاوض والاقناع على الإلزام والأمر في تسيير المرافق العامة، من جهة أخرى إستعملت الإدارة العقد في المجال التنافسي، وهي بذلك حاولت أن ترفع من خلاله تحدي المردودية وتحسين الأداء، ولتحقيق ذلك إستعملت عقود أهمها : عقود الشراكة، وعقد تفويض المرافق العامة وعقود النجاعة.

يجب أن تحرص الدولة كذلك على تطوير عقود الشراكة بنفس درجة حرصها على تطوير الإستثمار، ولكن ذلك لن يتسنى إلا من خلال وضع قانون ينظم هذا العقد، سيما وأنها بدأت تتدرك هذا الوضع على إعتبار أنها قامت بتنظيم عقود تفويضات المرافق العمومية بواسطة مرسوم رئاسي رقم 247/15 . لكن يجب تحديد بدقة كل من قانوني عقود الشراكة وعقود تفويض المرافق العمومية مثلما فعل المشرع الفرنسي، وهذا تفاديا لاي لبس او خلط بينهما ، لانه طبقا للقانون الفرنسي يتعلق الامر بعقدان مختلفان .

يجب على الجزائر عند إبرام شراكات، أن تبادر بتقديم ما تريد وليس العكس، أي يجب أن تكون في مركز قوة حتى تستطيع أن تفرض شروطها على الشريك .

ضرورة إبرام عقود الشراكة في الإطار الإقليمي، الجهوي والقاري للإستفادة من تجارب مختلفة وبالكفاءة والتخصص اللازمين.

إن عقود الشراكة ليست مجرد تقنيات تعاقدية تهدف إلى تحسين أداء المؤسسات، ورفع درجة جودة خدماتها، بل انها تعتبر أحد تجليات التحولات التي تشهدها الدولة، خاصة من ناحية إعادة تعريف المصلحتين العامة والخاصة وإدراج معايير النجاعة الاقتصادية، وكذا إعادة تحديد دور القطاع العمومي.

ومع ذلك تبقى عقود الشراكة عاجزة عن تجسيد العديد من الخصائص لاسيما خاصية التوزيع الأمثل للمخاطر .

ضرورة إحداث مؤسسات إقتصادية جزائرية ذات تنافسية عالمية قادرة على الإندماج في الاقتصاد العالمي ، وفق ميكانيزمات السوق وقانون المنافسة.

ضرورة التخلي عن تسيير الاقتصاد بطريقة إدارية من خلال إتخاذ قرارات عشوائية إرتجالية، وإنما يجب أن يكون التسيير بطريقة اقتصادية وفقا لاقتصاد السوق.

ضرورة تدعيم القطاع الخاص مع خلق مناخ ملائم للاستثمار، لأن المرحلة الحالية تتطلب جهداً متكاملاً بين القطاع الخاص والقطاع العام .

يجب أن يكون القطاع الخاص الأجنبي مكماً للقطاع الخاص الوطني، حيث من الخطأ الإتكال والإعتماد على القطاع الخاص الأجنبي لدفع الاقتصاد.

تفعيل وتعميق الإصلاحات وتجسيدها، مع توجيه الإهتمام أكثر للإستثمار في القطاع المنتج والخالق للثروة .

لقد عرف التسيير العمومي تصاعداً لإستعمال الإجراءات الإتفاقية، ومع ذلك لا يمكن أن ننكر أو نتجاهل إستمرارية الدولة في إستعمال الأمر والنهي والأنظمة وحيدة الجانب، وبالتالي الإدارة لم تتخل حقيقة عن القرار الانفرادي، لأنه بواسطة هذه الطريقة القانونية يترجم جزء كبير من نشاطات سلطات الضبط.

ثم أن الدولة أصبحت تأخذ بأدوات التسيير من القانون الخاص، وبالتالي نلاحظ نوع من التزاوج بين أدوات ووسائل القانون الإداري، والقانون الخاص ، وفي ظل هذه التحولات أصبح لدينا علم جديد وهو علم القانون الإداري الخاص، أو كما يسميه البعض قانون إداري اقتصادي، أو قانون إداري للأعمال ، وقد جاء هذا الوضع بسبب الانتقال من الليبرالية التي تقدر الفرد إلى النيوليبرالية التي تهتم بالجماعة.

لقد تغير كذلك القانون الإداري، لأن دور الدولة كسلطة عامة قد تغير بتغير الأوضاع السياسية والاقتصادية.

فيما يتعلق بتقنية الضبط، نلاحظ أن الدولة ما زالت لا تستجيب لمتطلبات التطورات السريعة للأسواق، وهذا راجع للنقص الكبير للخبراء وذوي الاختصاص.

ونعتقد أن وظيفة الضبط تعتبر مجرد إعادة توزيع للأدوار والوظائف في ظل سياق اقتصادي جديد يهدف إلى حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي، كما أن وظيفة الضبط قامت بتحويل ممارسات امتيازات السلطة العامة من الإدارة المركزية لصالح سلطات مستقلة نسبياً .

هناك نوع من عدم التنسيق بين اختصاص مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى القطاعية.

عدم وضوح بعض الممارسات العملية لسلطات الضبط الاقتصادي.

إعتماد المشرع الجزائري بصفة أساسية على القانون الفرنسي في إحداث سلطات الضبط شكلا ومضمونا، وكذا إعتماده الحلول المعتمدة في القانون الفرنسي، رغم إختلاف الظروف بين الدولتين .

ولتحسين وتطوير هذه الهيئات لابد من تطوير شروط ممارسة الضبط وضرورة تنويع الخبرات الفنية والتقنية والجمعوية المتخصصة، في إطار إختيار وتعيين أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي.

ضرورة توفير لها الاستقلالية اللازمة من أجل ممارسة مهمة الرقابة والقمع.

توسيع نطاق إستشارة سلطات الضبط .

فرض نشر التقارير الصادرة عن سلطات الضبط .

هذه أهم الشروط التي تجعل من سلطة الضبط تمارس وظيفتها بكل فعالية ونجاعة، غير أن الواقع قد أثبت في كثير من الأحيان، أن البعض من هذه السلطات، ورغم أن القوانين قد نصت على إنشائها إلا أنها لم تفعل على أرض الواقع، بسبب عدم تنصيبها أحيانا.

كما أن منافسة السلطة التنفيذية لأغلبية سلطات الضبط، ومحاولة السيطرة عليها بدلا من إعتبرها كشريك أو فاعل أساسي من خلال تكوينها، تنظيمها والرقابة الممارسة عليها يؤدي إلى إفراغ هذه الهيئات من محتواها وتحويلها عن مسارها، وهو ما يجعلها مجرد تضخيم للجهاز الإداري، وهنا يطرح التساؤل ما الجدوى من إنشائها، إن كانت لا تقوم بسلطات تمنح لها بمقتضى القوانين ؟ .

هذا الأمر هو الذي أدى إلى دسترة هذه السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو تطور ملحوظ يدل على النية الحسنة للدولة لجعل هذه السلطات هيئات ضبط قولاً وفعلاً .

يجب إجراء تعديلات أساسية تتعلق بالجانب النظامي أهمها :

- ✓ - ضرورة تفعيل وتعميق الإصلاحات، خاصة في الجانب النظامي ضمن إستراتيجية واضحة، سيما عند تنفيذها، مع وجوب المتابعة والتقييم، وتحديد المقومات ومصادر المقاومة لجهود الإصلاح والتعامل معها.
 - ✓ - ضرورة إجراء التقييم باعتباره وسيلة لمعالجة أزمة السلطة، لأنه يقلص الإختلاسات والإنحرافات المالية، ويحد من إتخاذ القرارات الخاطئة، ويضع حدا لسوء التسيير، ويعمل على تحسين أداء الهيئات وتفعيلها.
 - ✓ - التعجيل بوضع قانون خاص بحق الحصول على المعلومة بعد تكريسه دستوريا مع ضرورة تعليل وتسبيب رفض طلب الحصول على المعلومة، وتحديد لطرق الطعن، والنص على عقوبات مادية لكل من يرفض أو يعرقل تسليم المعلومة .
 - ✓ - ضرورة وضع قانون خاص بالتسبيب، وتقرير مبدأ التسبيب الوجوبي كمبدأ عام يسري على كل القرارات التي تصدر ضد مصلحة المواطن .
 - ✓ - ضرورة تعديل قانوني البلدية والولاية، بما يتماشى والتطورات الجديدة التي نص عليها التعديل الدستوري لسنة 2016، من خلال المادة 15 التي تطرقت لتكريس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، مع تحديد الآليات التي يستطيع من خلالها المواطن تفعيلها على أرض الواقع، لأن وضع القوانين لن يكون ذو فعالية بدون وضع الآليات، لاسيما وأن آلية التحقيق العمومي تعتبر محدودة، وتعجز على أن تحول المواطن إلى شريك حقيقي.
- وفي الأخير نستنتج أن النشاط العمومي يحاول قدر الامكان أن يكون في خدمة السوق، يتأقلم ويتكيف مع متطلباته، كما صار القانون الحالي في خدمة النشاط العمومي يحاول أن يلي تطوراتهِ .
- إن الدولة الجزائرية التي حاولت أن تكيف نشاطها العمومي مع التحولات طبقا لتأثيرات كثيرة، كالعولمة، ومتطلبات الحكم الراشد وتوجيهات الدولة النيوليبرالية، التي تدعو إلى التقليل من دور الدولة، وتزويد من دور القطاع الخاص قدر المستطاع، ما زالت موجودة تسيطر على الكثير من القطاعات، ولاسيما الاستراتيجية منها، كما أنها ما زالت تحاول أن تلعب دورها الاجتماعي خاصة بالنسبة للفئات الضعيفة في المجتمع، رغم إنخفاض أسعار البترول الذي أثر بشكل كبير على جميع القطاعات، وفي ظل الحث على ترشيد النفقات وتحميد العديد من المشاريع .

ومع ذلك أن الإصلاحات الموضوعة من أجل تكييف النشاط العمومي مع التحولات المفروضة، في إطار العولة ما زالت لم ترق بعد لتطلعات المواطنين رغم الجهود المبذولة، وتبقى التغييرات في الجانب القانوني على إعتبار أن المشرع وضع ترسانة ضخمة من النصوص، ولكن تطبيقها بالفعالية المطلوبة ما زالت بعيدة عنه .

لهذا يجب أن تعمل الجزائر على عصرنه ورقمنة كل المرافق العمومية، وكذلك ضرورة تشجيع التمويل الذاتي عن طريق الإعتماد أكثر على آلية عقود تفويضات المرافق العمومية، وعقود الشراكة التي تعتبر كرهان أساسي للخروج من الأزمة، بالإضافة إلى إصلاح المنظومة المالية والجبائية المحلية لتطوير وإقامة اقتصاد محلي على مستوى كل ولاية وبلدية، من أجل البحث عن بديل دائم للبتروول ، وهو ما يستدعي وضع تشريع محلي جديد يساير هذه التطورات.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا - المراجع باللغة العربية

أ- المراجع العامة

- 01 — أحمد صبحي العطار : جرائم الإعتداء على المصلحة العامة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1993.
- 02 — الموسوي ضياء مجيد : العولمة واقتصاد السوق الحرة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2007.
- 03 — بوحوش عمار : الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر 1984.
- 04 — بوسقيعة أحسن : الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني ، دار هومة، الجزائر ، 2007.
- 05 — جبار جميلة : دروس في القانون الإداري ، مدعمة بأحدث النصوص القانونية والقرارات القضائية، منشورات كليك الطبعة الأولى 2014.
- 06 — طاهري حسين : القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية ، ط1، الجزائر، 2007 .
- 07 — لباد ناصر : الوجيز في القانون الإداري، سلسلة القانون، لباد، الطبعة الثانية، 2007.
- 08 — محمد القريوتي : الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، 2001.
- 09 — سعيدان علي: بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والإشهار، عمان، 2011 .
- 10 — عبدالواحد السيد عطية : مبادئ واقتصاديات المالية العامة، دراسة مقارنة في الفكر الإسلامي، دار النهضة العربية 2000.
- 11 — عوابدي عمار : مبدأ الديمقراطية الإدارية، وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- 12 — عمر حلمي فهمي ومحمد سعيد حسين أمين : مبادئ القانون الإداري (دون دار نشر) 2008.
- 13 — علي السلمي : خواطر في الإدارة المعاصرة، دار غريب للطباعة والتوزيع، القاهرة 2001.
- 14 — علي السلمي : تطور الفكر التنظيمي، وكالة المطبوعات، الكويت 1980، الطبعة الثانية .
- 15 — عشي علاء الدين : مدخل للقانون الإداري ، دار الهدى ، 2012.
- 16 — فايز حسين : سيكولوجية الإدارة العامة، دار أسامة للنشر، عمان 2008.
- 17 — فريجة حسين : شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوانالمطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر ، 2010.
- 18 — قحطان السيوفي : اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للنشر، 1982.
- 19 — راجحي أحسن : الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث، 2013.

ب- المراجع المتخصصة

- 01 — أحمد محمد محرز : النظام القانوني للخصوصية، تحول شركات القطاع العام إلى شركات القطاع الخاص، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2003.
- 02 — أحمد رشيد : الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات الشعب ، الطبعة الأولى، فيفري 1976.
- 03 — أحمد فتحي أبو كريم : الشفافية والقيادة في الإدارة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى .
- 04 — أشرف عبدالفتاح أبو المجد : تسبب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2006.

- 05 — أحمد احمد الموافي : المواطنة على ضوء التعديلات الدستورية، في جمهورية مصر العربية ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008.
- 06 — العماري جمال : القرار الإداري ومنظومة الحكامة المحلية (دون دار نشر) ط1، 2012.
- 07 — السيد الحسيني : النظرية الإجتماعية ودراسة التنظيم، دار المعارف، مصر1985، الطبعة الخامسة.
- 08 — إيمان عبدالمحسن زكي : الحكومة الإلكترونية، مدخل إداري متكامل، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات 457، 2009.
- 09 — بوالشعير السعيد : النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر 1990.
- 10 — بوجملين وليد : سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، 2011.
- 11 — بوكرا إدريس: تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر .
- 12 — بوسماح محمد الأمين : المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2005.
- 13 — بوضياف عمار : القرار الإداري ، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2007.
- 14 — بعلي محمد الصغير : القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 15 — برامة عمر: الجزائر في المرحلة الانتقالية، أحداث ومواقف، شركة دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2001.
- 16 — جون كلايتون توماس : مشاركة الجمهور في القرارات إستراتيجيات جديدة للمديرين بالحكومة، ترجمة : فائزة حكيم وأحمد منيب : الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، س، م، م، الطبعة الأولى ، 2001.
- 17 — دينا محمد حسن وفاء : دور المواطن في مراقبة الجهاز الإداري في مصر ، تجارب من الخبرات الدولية (التجربة الأمريكية والانجليزية)، دار النهضة العربية 2010.
- 18 — هاشم حمدي رضا : الإصلاح الإداري ، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان 2011 .
- 19 — طارق حماد عبد العال : إدارة المخاطر (أفراد، إدارات، شركات، بنوك)، كلية التجارة، عين شمس، الدار الجامعية، الإسكندرية، القاهرة 2007.
- 20 — طارق عبدالرؤوف عامر: الإدارة الإلكترونية، دار السحاب للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة الأولى، 2007.
- 21 — مهند إبراهيم علي فندي الجيوري : النظام القانوني للتحويل إلى القطاع الخاص " الخصخصة "، دراسة مقارنة ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الأردن ، الطبعة الأولى، 2008.
- 22 — محمد الصيرفي : الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2008.
- 23 — محمد صلاح عبد البديع السيد : الاتجاهات الحديثة للقضاء الإداري في الرقابة على ملاءمة قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية 2006.
- 24 — محمد فؤاد عبدالباسط : القرار الإداري، التعريف والمقومات، النفاذ، الانقضاء، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2015 .
- 25 — محمد سمير أحمد : الإدارة الإلكترونية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان 2009 .
- 26 — مزهود شعبان العاني وشوقي ناجي جواد : الإدارة الإلكترونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2014.
- 27 — مصطفى يوسف كافي : الإدارة الإلكترونية ، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، 2012.
- 28 — مروان محي الدين القطب : طرق خصخصة المرافق العام، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، 2009.

- 29 — عادل حروحوش المبرجي ، أحمد علي صالح ، ببداء ستار البياتي : الإدارة الإلكترونية، مرتكزات فكرية ومتطلبات تأسيس، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات 440 ، الطبعة الثانية، 2010.
- 30 — عبد العزيز خليفة : قضاء الإلغاء ، أسس إلغاء القرار الإداري، دار الكتاب الحديث، طبعة 2008.
- 31 — عبدالله عثمان عبدالله : إيديولوجية العولمة من عولمة السوق إلى تسويق العولمة، دار الكتاب الجديد المتحدة، الطبعة الأولى، 2003.
- 32 — عجة الجليلي : الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية للنشر، طبعة 2006، الجزائر.
- 33 — علاء عبدالرزاق السالمي : الإدارة الإلكترونية ، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن 2008.
- 34 — علي محمد رحومة : الأنترنت والمنظومة التكنوإجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2005 .
- 35 — عصام نعمة إسماعيل : الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2009.
- 36 — عشي علاء الدين : شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011.
- 37 — رجب محمود طاجن : عقود المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، دار النهضة العربية، 2010.
- 38 — رياض الصداوي : الانتخابات والديمقراطية والعنف في الجزائر، المستقبل العربي، جويلية 1990.
- 39 — شنوفي نورالدين : أنظمة وآليات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، سند خاص بالتكوين المتخصص، 2011.
- 40 — صريفي نادية : تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.

ج - رسائل الدكتوراه

- 01 — بوخاري أحمد : سحب القرارات الإدارية " مساهمة " في بناء نظرية التراجع الإداري، أطروحة لنيل دكتوراه دولة في الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة محمد الخامس، السويس، الرباط، 2004 - 2005.
- 02 — بن عبد العزيز خيرة : الحكم الراشد بين الفكر الغربي والإسلامي، دكتوراه علوم في العلوم السياسية، تخصص : تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة حاج لخضر، باتنة، 2014.
- 03 — بن عيلة حميد : مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الإداري الجزائري، تحول النشاط الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006.
- 04 — بن ورزق هشام : الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة قسنطينة1، 2013.
- 05 — بن حسين ناجي: دراسة تحليلية للمناخ الاستثماري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، 2006-2007.
- 06 — دعاء عبدالمعتم شفيق : نظرية القرار الإداري المضاد ، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الزقازيق ، مصر ، 2000.
- 07 — حاحة عبد العالي : الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2012 - 2013.
- 08 — حسن عيسى الملا : دور المواطنين في تسيير الإدارة العامة بالطرق غير الإنتخابية، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة 1977.
- 09 — حمدي أبو النور السيد عويس : الإدارة الإستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، 2013.

- 10 — منصور داود : الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص، فرع قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015 - 2016.
- 11 — شيبوتي راضية : الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه علوم، في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري ، قسنطينة، 2014 - 2015.
- 12 — تيشات سلوى : آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، رسالة دكتوراه ، فرع تسيير المنظمات ، جامعة أمحمد بوقرة ، بومرداس ، 2014 - 2015.
- 13 — صريفي نادية : المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، حالة عقود الإمتياز، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2012.

د - النصوص القانونية

1- الدساتير

- 01 — المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 1989/02/28 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه، الجريدة لارسمية عدد 9، الصادرة في 1989/03/01.
- 02 — المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتضمن دستور 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 1996/12/08، المعدل بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 2002/04/10 ، الجريدة الرسمية عدد 25، المؤرخة في 2002/04/14.
- والقانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15، الجريدة الرسمية، عدد 63 المؤرخ في 2008/11/16.
- والقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، المتضمن التعديل الدستوري 2016 ، الجريدة الرسمية، عدد 14، المؤرخة في 2016/03/07 .

2 - القوانين

- 01 — الأمر رقم 284/66 المؤرخ في 1966/09/15، يتضمن قانون الاستثمارات، الجريدة الرسمية عدد 80 الصادرة في 1966/09/17.
- 02 — الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 المؤرخ في 2005/06/20، الجريدة الرسمية رقم 44 المؤرخة في 2005/06/26 .
- 03 — القانون رقم 02/78 المؤرخ في 1978/02/11 المتعلق باحتكار الدولة للتجارة الخارجية، الجريدة الرسمية ، العدد 7 الصادرة بتاريخ 1978/02/14.
- 04 — القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 10 المؤرخة في 1980/03/04 .
- 05 — القانون رقم 17/83، المؤرخ في 16 جويلية 1983، المتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية عدد 30، الصادرة في تاريخ 16 جويلية 1983.
- 06 — القانون رقم 25/88 المؤرخ في 1988/07/12 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 28 الصادرة بتاريخ 1988/07/13 .
- 07 — القانون رقم 29/88 المؤرخ في 1988/07/19 المتعلق بممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية، الجريدة الرسمية، عدد 29 الصادرة بتاريخ 1988/07/20.
- 08 — القانون رقم 12/89 المؤرخ في 1989/07/05 المتعلق بالأسعار، الجريدة الرسمية، العدد 29 الصادرة في 1989/07/16 .

- 09** — القانون رقم 07//90 المتعلق بالإعلام الصادر بتاريخ 1990/04/03، الجريدة الرسمية، عدد 14 الصادرة بتاريخ 1990/04/04.
- 10** — القانون رقم 10/90 المؤرخ في 1990/04/14 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 16 الصادرة بتاريخ 1990/04/15.
- 11** — القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بقانون التهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 52 الصادرة في 1990/12/02، المعدل بالقانون رقم 05/04 الصادر في 2004/08/14، الجريدة الرسمية، عدد 51، الصادرة في 2004/08/15.
- 12** — القانون رقم 03/91 المؤرخ في 1991/02/20 المتعلق بشروط القيام بعمليات استيراد سلع للجزائر وتمويلها الجريدة الرسمية عدد 22 الصادرة في مارس 1991.
- 13** — القانون رقم 07/95 ، المؤرخ في 1995/01/25، الجريدة الرسمية عدد 13، المؤرخة في 1995/03/08، المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04/06 المؤرخ في 2006/02/20، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 2006/03/22.
- 14** — الأمر رقم 20/95 الصادر في 1995/07/17 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39، الصادرة في 1995/07/23، المعدل بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 2010/08/26 الجريدة الرسمية، عدد 50، الصادرة في 2010/09/01.
- 15** — الأمر رقم 13/96 المؤرخ في 15 جوان 1996 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادر في 1996/06/15.
- 16** — الأمر رقم 06/97 المؤرخ في 1997/01/21، المتعلق بالعتاد الحربي والأسلحة والذخيرة، الجريدة الرسمية، عدد 6 الصادرة في 1997/01/22 .
- 17** — القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات الجريدة الرسمية عدد 48، الصادرة بتاريخ 2000/08/06.
- 18** — الأمر رقم 03/01 المؤرخ في 2001/08/20 المتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية، عدد 47، الصادرة في 2001/07/22، المعدل بالأمر رقم 08/06 المؤرخ في 2008/07/15، الجريدة الرسمية، عدد 47 الصادرة في 2008/07/19 المعدل بالقانون رقم 09/16 المؤرخ في 2016/08/03، الجريدة الرسمية، عدد 46 الصادرة في 2016/08/03.
- 19** — الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 2001/08/20 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة بتاريخ 2001/08/22.
- 20** — القانون رقم 01/03 الصادر في 2003/07/19، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43 المؤرخ في 2003/07/20.
- 21** — الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 43 الصادرة في 2003/07/20 ، المعدل بالقانون رقم 12/08 الصادر في 2008/06/25، الجريدة الرسمية، عدد 36، الصادرة في 2008/07/02، المعدل بالقانون رقم 05/10 الصادرة في 2010/08/15، الجريدة الرسمية ، عدد 36، الصادرة في 2008/07/02 .
- 22** — الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 26 أوت 2003، الجريدة الرسمية عدد 52، المؤرخة في 2003/08/27، المعدل بالأمر رقم 04/10 المؤرخ في 2010/08/26، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 2010/09/01، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10/17 المؤرخ في 2017/10/11 الجريدة الرسمية ، عدد 57 المؤرخة في 2017/10/12.
- 23** — القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005 الذي يتضمن قانون المياه، الجريدة الرسمية عدد 60 الصادرة في 04 سبتمبر 2005.
- 24** — القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية ، عدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006، المعدل بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 2010/08/20، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة في 2010/09/01، والمعدل بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 2011/08/02، الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخة في 2011/08/10 .

- 25 — الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف العمومي، الجريدة الرسمية، عدد 46 الصادرة في 16/07/2006 .
- 26 — القانون رقم 06/06 الصادر في 20 فيفري 2006 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 12/03/2006.
- 27 — الأمر رقم 01/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية العدد 44، مؤرخة في 26 جويلية 2009.
- 28 — الأمر رقم 03/10 المؤرخ في 26/08/2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 22/96 المؤرخ في 09/07/1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادر في 01/09/2010 .
- 29 — قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، المؤرخة في 03/07/2011.

3 - النصوص التنظيمية

- 01 — المرسوم رقم 98/83 المؤرخ في 29/01/1983، المتعلق بإنشاء الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص الوطني الجريدة الرسمية عدد 05 الصادرة بتاريخ 01/02/1983 .
- 02 — المرسوم رقم 641/83 المؤرخ في 05/11/1983، المتضمن إحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية، عدد 46 المؤرخة في 08/11/1983.
- 03 — المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 13، الصادرة في 24/03/1985.
- 04 — المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04/07/1988 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، عدد 27 سنة 1988 .
- 05 — المرسوم رقم 201/88 المؤرخ في 18/10/1988، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، الجريدة الرسمية رقم 42 الصادرة بتاريخ 19/10/1988.
- 06 — المرسوم الرئاسي رقم 131/96 المؤرخ في 28/03/1996 المتعلق بتعيين وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية عدد 20 سنة 1996، والمرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 02/08/1999 المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية الجريدة الرسمية، عدد ، سنة 1999.
- 07 — المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، عدد 71، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000.
- 08 — المرسوم الرئاسي رقم 373/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، عدد 71، الصادرة بتاريخ 26 نوفمبر 2000.
- 09 — المرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من قبل الجمعية العام للأمم المتحدة بـ نيويورك في 31 أكتوبر 2003 الجريدة الرسمية ، عدد 26، سنة 2004.

- 10 — المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 2006/11/22 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية ، عدد 74 ، لسنة 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 2012/02/07، الجريدة الرسمية ، عدد 8 لسنة 2012 .
- 11 — المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 2011/12/08، الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية، عدد 68، سنة 2011.
- 12 — المرسوم رئاسي رقم 247/15 الصادر في 2015/09/16 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 2015/09/20.
- 13 — المرسوم الرئاسي رقم 03/16 الصادر بتاريخ 2016/01/07، المتعلق بإنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد 02 الصادرة في 2016/01/13 .
- 14 — المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2016/09/14 ، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، عدد 55، المؤرخة في 2016/09/21.
- 15 — المرسوم تنفيذي رقم 188/90 المؤرخ في 1990/06/23 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية، عدد 26 ، مؤرخ في 1990/06/27 .
- 16 — المرسوم تنفيذي رقم 37/91 المتعلق بشروط التدخل في مجال التجارة الخارجية، الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في 1991/03/20.
- 17 — المرسوم تنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 2005/09/10، والمتعلق بإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .
- 18 — المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/09/10 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 2005/09/10 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.
- 19 — المرسوم التشريعي رقم 12/93 والصادر في 5 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار الجريدة الرسمية عدد 64 الصادر في 10 أكتوبر 1993.
- 20 — المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادرة في 1994/07/27.
- 21 — المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المؤرخ في 2006/05/13 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 2006/06/04 .
- 22 — المرسوم تنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 2007/05/19. المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة ، الجريدة الرسمية، عدد 34، الصادرة في 2007/05/22 .
- 23 — المرسوم تنفيذي رقم 127/08 المؤرخ في 30 أفريل 2008 المتعلق بجهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، الجريدة الرسمية عدد 23 المؤرخة في 4 ماي 2008.
- 24 — المرسوم تنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية، عدد 50 المؤرخة في 2008/09/07.
- 25 — المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 2008/09/06 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 50 المؤرخة في 2008/09/07.

- 26 — المرسوم التنفيذي رقم 274/08 الذي يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، عدد 50 المؤرخة في 2008/09/07.
- 27 — المرسوم التنفيذي رقم 96/09 المؤرخ في 2009/02/22 المحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، عدد 14 المؤرخة في 2009/03/04.
- 28 — المرسوم التنفيذي رقم 363/14 المؤرخ في 2014/12/15، المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات، الجريدة الرسمية، عدد 72 المؤرخة في 2014/12/16.
- 29 — المرسوم تنفيذي رقم 204/15 المؤرخ في 2015/07/27 المتضمن إعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، الجريدة الرسمية ، عدد 41 المؤرخة في 2015/07/29 .
- 30 — القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1998/11/18 الذي يحدد دفتر الشروط النموذجي لمنح امتياز استغلال الخدمات العمومية للتزويد بماء الشرب، الجريدة الرسمية عدد 86، الصادرة في 1998/11/18.
- 31 — قرار رقم 240/88 المؤرخ في 17 جانفي 1989 المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري، وقرار رقم 260/89 المؤرخ في 28 جويلية 1989 المتعلق بلجنة عمليات البورصة.
- 32 — وزارة الداخلية ، المنشور رقم 20 المؤرخ في 1986/06/23، المتعلق بتعيين الوسيط الإداري واختصاصاته .

هـ- المقالات

- 01 — أولاد رابع صافية : مبدأ حرية التجارة والصناعة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2006.
- 02 — الأعرج محمد : تحليل القرارات الإدارية على ضوء قانون 03/01 بشأن التزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليق قراراتها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة ، أعمال اليوم الدراسي يوم 26 فيفري 2003، العدد 43، 2003.
- 03 — بن عيسى ليلى: الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013، جامعة بسكرة ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، وعلوم التسيير.
- 04 — مساعد عبدالقادر : تعديل القرارات الإدارية من الإختيار إلى الوجود، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 37، مارس - أبريل 2001.
- 05 — شام عبدالوهاب : دراسة حول الخصوصية والتحويلات الهيكلية للاقتصاد الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، عدد 8 ، سنة 1997.
- 06 — قاسم ميلود : علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر : بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، دفاتر السياسة والقانون، العدد 5 جوان 2011.

و- الملتقيات

- 01 — بوخريسة بوبكر : الجزائر والعمولة، ظاهرة المبادرة والخضوع، الملتقى الدولي حول "الجزائر والعمولة"، منشورات جامعة منتوري، قسنطينة 2001 .
- 02 — بوعشة مبارك : العمولة مقارنة اقتصادية، الملتقى الدولي حول " الجزائر والعمولة " ، منشورات جامعة منتوري قسنطينة، 2001.

- 03 — بن تركي عز الدين و شرفي منصف : الفساد الإداري : أسبابه، آثاره وطرق مكافحته، إشارة لتجارب بعض الدول
الملتقى الوطني حول : حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، يومي 06 - 07/05/2012، جامعة محمد
حيضر، بسكرة.
- 04 — بلالطة مبارك : أهمية الشراكة الأجنبية في تأهيل المؤسسة الاقتصادية الجزائرية، الملتقى الدولي: آثار وانعكاسات اتفاق
الشراكة على الاقتصاد الجزائري، جامعة سطيف، 13-14 نوفمبر 2004.
- 05 — كسالي سامية : مبدأ حرية التجارة والصناعة أساس قانوني للمنافسة الحرة، مداخلة في الملتقى الوطني حول حرية
المنافسة في القانون الجزائري يومي 03 و 04/04/2013، جامعة باجي مختار، عنابة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- 06 — سلاطية بلقاسم : الجزائر وتحديات العولمة، الملتقى الدولي حول : "الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة
منتوري، قسنطينة 2001.
- 07 — عبدالحالق الختاتنة : التنمية العربية في ظل العولمة، الملتقى الدولي حول "الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة منتوري
قسنطينة، 2001.
- 08 — علي بن هلهول الرويلي : الأزمات، تعريفها، أبعادها، أسبابها، ضمن إدارة الأزمات، كلية التدريب، قسم البرامج
الخاصة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، خلال الفترة من 30 ماي إلى 04 جوان 2011.
- 09 — علاق محمد ، أنساعد رضوان : الإدارة الإلكترونية، مفهومها ومتطلباتها تطبيقها، عرض تجارب لبعض الدول العربية
الملتقى الدولي حول متطلبات إرساء الحكومة الإلكترونية في الجزائر، دراسة تجارب بعض الدول، جامعة سعد دحلب
البلدية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، 13 - 14/05/2013 .
- 10 — توهامي إبراهيم : العولمة : الواقع، الخرافة والتحديات، الملتقى الدولي حول "الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة
منتوري قسنطينة.
- 11 — خزار محمد : العولمة وتهيئ دور الدولة، الملتقى الدولي حول : " الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة منتوري
قسنطينة، 2001.
- 12 — ضريفي نادية : تفويض المرفق العام في الجزائر، مداخلة في إطار ملتقى دولي تحت عنوان : " المرفق العام في الجزائر
ورهاناته كأداة لخدمة المواطن"، دراسة قانونية وعملية يومي 22 و 23/04/2015، جامعة الجليلي بونعامة، خميس مليانة.
- 13 — غضبان مبروك : بين العولمة والسيادة، الملتقى الدولي حول " الجزائر والعولمة"، منشورات جامعة منتوري
قسنطينة، 2001.

ز- المقالات على موقع الأنترنت

- 01 — أبو بكر أحمد عثمان النعيمي : إبرام عقود تفويض المرفق العام، في التشريع الفرنسي والتشريعات العربية، مجلة القانون
والأعمال، جامعة الحسن الثاني، موجود على الموقع : www.droit-et-entreprise.org/web، تم نشر المقال في
2017/04/06، وتم الإطلاع عليه في 2017/05/01 .
- 02 — الدينس عبدالقادر : ترميم حائط الثقة بين الإدارة والمواطن بين الإعلانات الدولية والقوانين الوطنية.
موجود على الموقع : www.m.ahewar.org/s.asp تم الإطلاع عليه في 2016/06/09.
- 03 — المختار شعالي : الديمقراطية التشاركية آلية توسيع المشاركة السياسية .
موجود على الموقع : www.hespress.com/writtens/245404.htm P1/3 تم الإطلاع عليه في 2014/01/05
- 04 — أحديدو محمد : نظرية البيروقراطية، موجود على الموقع : www.marocdroit.com

- 05 — أركاش جهيدة وقسابسية إلياس : التحديات الثقافية والاجتماعية للتنمية السياسية في الجزائر وآليات تفعيلها . مقال موجود على الموقع : <http://www.univ-chlef.dz.eds.article-22-n3>
- 06 — بلوصيف الطيب : الحكم الراشد، المفهوم والمكونات، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية. موجود على الموقع : www.maspolitique.com
- 07 — بن أعراب محمد : تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة، وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي ، مجلة العلوم الانسانية الاجتماعية ، عدد 2014/12/19. على الموقع : www.revues.univ-setif2.dz/index.php
- 08 — داودي الطيب، بن طيبي دلال : الضوابط الشرعية لحماية الملكية من الفساد، مجلة الواحات والبحوث والدراسات، العدد 12 سنة 2011. موجود على موقع : <http://www.elwahet.univ.ghardaia.dz>
- 09 — كاس عبد القادر : التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والآفاق. موجود على الموقع : www.uniy-media.dz
- 10 — ماكس فيبر ، ويكيبيديا، الموسوعة ، موجود على موقع : <http://www.ar.m.wikipedia.org>
- 11 — منصور زين : واقع وآفاق الاستثمار في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، العدد 2. موجودة على الموقع : www.univ-chlef.dz
- 12 — مها فاروق عزت، عادل طالب سالم : أهمية العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري لمواجهة الفساد، بحث تطبيقي على الموقع : www.iasj.net
- 13 — مصطفى يونس : الديمقراطية الحديثة ، سياق أزمة ومحاولات إنبعث آراء ومناقشات. موجود على الموقع : www.cans.org.lb/down تم الإطلاع عليه في 2016/05/20
- 14 — منصف التمساني سعيد : إصلاح المرفق العام قبل أي سياسة عمومية . على موقع : M.Hepress.com.Opinions نشر بتاريخ 2014/07/22، وتم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/09/01 .
- 15 — سامح جاد : الروتين مرض عضال يصيب الإدارة العربية، موجود على موقع : <http://www.sst5.com>.
- 16 — سالم رضا الموسوي : حق الحصول على المعلومة حق من حقوق الإنسان، متواجد في موقع الحوار المتمدن : تم نشره بتاريخ 2010/01/24، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/11 www.ahewar.org/asp.2.aid=2
- 17 — سليمان ولد حامدون : اللامركزية ومساهمتها في التنمية المحلية. متواجد على الموقع : www.siironline.org/arabwab
- 18 — عاشور طارق : مكانة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية ، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، سنة 2012، موجود على موقع : www.revues.Univ-ouargla.dz/index.ph
- 19 — عبد اللاوي عبد الكريم : تطور مفهوم المرفق العام " القانونية "، جريدة الكترونية، موجودة على الموقع : <http://www.alkanounia.com>

- 20 — **عبدالقادر عبد الحافظ الشخلي** : الواسطة في الإدارة، الوقاية والمكافحة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1993.
- 21 — **عبد الحميد عبد المهدي** : أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الإدارية، متواجد على الموقع : www.a/merja.net
- 22 — **عباس عمار** : الديمقراطية التشاركية والحفاظ على البيئة وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، مقال منشور بمجلة مخبر القانون العقاري والبيئي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مستغام . موجود على الموقع : www.ammarabbes.blogspot.com بتاريخ 2015/05/20 تم الإطلاع عليه يوم 2016/06/25
- 23 — **علي عباس عبد الجليل** : أثر تقلبات أسعار البترول على الاقتصاد الجزائري بعد الصدمة النفطية سنة 1986، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية متواجدة على الموقع : <http://www.mospolitiques.com> ، تم نشر المقال بتاريخ 2014/11/10.
- 24 — **عمر البياتي** : حق الحصول على المعلومة من الإدارة في التشريع الأردني، موجود على الموقع : www.iraq-law.hooxs.com .2016/06/08 نشر المقال في 2015/07/22، وتم الإطلاع عليه بتاريخ
- 25 — **غناي رمضان** : منافع العقاب الإداري كطريق بديل للدعوى الجزائية موجود على موقع: <http://www.doit.dz.com/forum/showthreadphp?le> .2012/01/10
- 26 — **شنوفي نور الدين** : المناجنت العمومي . موجود على الموقع : www.foad8.cifc.dz
- 27 — **روزانا سهيل العياش** : الحق في الحصول على المعلومات ومطابقته للمعايير الدولية، موجود على الموقع : [www.lawjo.net/vb/shous threas](http://www.lawjo.net/vb/shous%20threas) المنشور في 2015/01/17، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/07
- 28 — **خرشى الهام** : دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، العدد 18 جوان 2014 على الموقع التالي: <http://revues.univ-setifz.dz>
- 29 — **الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، المدرسة الوطنية للإدارة معهد تنمية قدرات كبار الموظفين، الدورة الرابعة، نوفمبر 2010، جويلية 2011 تونس.** Sarle Site : [www.ena.nat.tn/file administration/ppp.ENA](http://www.ena.nat.tn/file%20administration/ppp.ENA).
- 30 — **قانون الحق في الوصول إلى المعلومة ، ترانسبارسني تؤكد الطابع التراجعي للمشروع ، موجود على الموقع :** [www.nadoe city.com](http://www.nadoe%20city.com) تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/06/07 .
- 31 — **البيروقراطية ، موجود على موقع :** <http://www.mokatel.com>
- 32 — **النظرية البيروقراطية، مدرسة الفكر الإداري، موجود على موقع :** <http://www.cte.univ-setif.dz>

ح - قرارات مجلس الدولة الجزائرية

- 01 — **قرار رقم 15869 الصادر بتاريخ 2005/07/12، مجلس الدولة، العدد رقم 2005/07.**
- 02 — **قرار بتاريخ 2005/10/25، ملف رقم 27275، مجلة مجلس الدولة، العدد 8 لسنة 2006 .**

ثانياً، المراجع باللغة الفرنسية

1 - OUVRAGES GENERAUX

- 01 – **CAILLOSSE (J)** : la constitution imaginaire de l'administration recherche sur la politique du droit administratif, presses universitaires de France , (PUF) , Sep 2008.
- 02 – **COULEUX (S)** : Droit de l'urbanisme , hyper cours , Dalloz , 4^{ème} édition , 2008.
- 03 – **DEGOFF (M)** : Droit Administratif, 2^{ème} édition , ellipses 2003.
- 04 – **DELMARRE (M)** : l'administration et les institutions administratives, la documentation Française, 2008.
- 05 – **FREIR (P. L) et PETIT (J)** : Droit Administratif, Montchrestien , 7^{ème} édition , 2000.
- 06 – **GONOD (P)** : Traité de droit Administratif, Tome2, Dalloz, 2005.
- 07 – **RIVERO (J)** : Droit Administratif, Dalloz , 1980.
- 08 – **RIVERO (J)** : a propos des Métamorphoses de L'administration, Aujourd'hui, Melanges Savatier , Dalloz, Paris , 1965.
- 09 – **RICCI (J. C)** : Droit Administratif Général, Hachette Supérieure, 2008.
- 10 – **TRUCHET (D)** : droit adminsatratif , Tome 1, Thémis 2009.

2 - OUVRAGES SPECIALISES

- 01 – **ALBERON (G)** : Les apports du partenariat public Privé au droit des contrats : entre proposition communautaire et concrétisation nationale française, in partenariat public : Privé et gouvernance future, S/D de Ali Sedjari L'harmattan, 2005.
- 02 – **ASCHER (F)** : Le partenariat public privé dans le redéveloppement, in partenariat public privé dans l'aménagement urbain S/D Wermer Heinz, L'harmattan, 1994.
- 03 – **BEZANÇON (X)** : Les nouveaux contrats de partenariat public privé, Le moniteur, 2005.
- 04 – **BELRHALI BERNARD (H)** : les Coauteurs en Droit Administratif, Paris, LGDJ, 2003.
- 05 – **BLATRIX (C)** : genèse et consolidation d'une institution, Le débat public en France, in Le Débat Public : une Expérience Française de la Démocratie Participative , S/D de Martine Revel et Autres, La Découverte , 2007.
- 06 – **CALANDRI (L)** : Recherche Sur La Notion de Régulation en droit administratif Français, L.G.D.J , 2008.
- 07 – **CARBANIS (A) et MARTIN (M. L)** : administration et partenariat public-privé : La contraction de l'espace public comme moyen de renforcement de l'Etat, in partenariat public privé et gouvernance future, S/D de Ali Sedjari, Harmattan, 2005.
- 08 – **CHEVALLIER (J)** : L'Etat régulateur, in régulation économique et démocratie, S/D de Martine Lombard, Dalloz, 2006.
- 09 – **CHEVALLIER (J)** : L'Etat post-moderne , L.G.D.J, Paris, 2003.
- 10 – **CHEVALLIER (J)** : Le Service Public, Collection que Sais, je , Paris, 1997.
- 11 – **DE GAUDEMAR (H)** : L'obligation de Motivation des actes Administratifs Unilatéraux en Droit Français, in La Motivation en Droit Public , S/D de Sylvie Caudal , Dalloz, 2013.

- 12 – **DELAUNAY (B)** : L'Amelioration, des Rapports Entre L'administration et les Administrés: Contribution à L'etude des Réformes Administratives Entreprises depuis 1945, L.G.D.J, 1993.
- 13 – **DU MARAIS (B)** : Régulation, Service Public Et Démocratie Une Décennie De Mutation, in Régulation Économique Et Démocratie, S/D, de martine Lombard, DALLOZ, 2006.
- 14 – **FABIUS (L)** : sur la Régulation Economique independante in Régulation Economique et Démocratie, S/D de martine lombard Dalloz, 2006.
- 15 – **FIKRI (M)** : La Bonne Gouvernance Administrative au Maroc : Mission Possible , Espace Art et Culture, 2005 .
- 16 – **FRIER (P L)** : la regulation comme fonction, propos introductive, in droit de la regulation, service public et integration regionale, T 1, S/D, de Gerard Marcou et Franck Modern , L'Harmattan, Paris.
- 17 – **FRISON ROCHE (M. A)** : le droit de Régulations, 2000, chron.
- 18 – **GAUDEMET (Y)** : Les contrats de partenariat public-privé, etude historique et critique, in partenariat public-privé et gouvernance future, S/D de Ali Sedjari, Harmattan, 2005.
- 19 – **GENTOT (M)** : les Autourités administratives Indépendantes, montchrestien, 2^{ème} édition, 1994.
- 20 – **GUETTIER (C)** : droit des contrats administratifs, Themis 3^{ème} édition, 2011.
- 21 – **GUENOUN (M) et TIBERGHIE (B)** : quelle localisation pour les partenariats public-privé ? in partenariat public-privé et gouvernance futur, S/D DE Ali Sedjari . harmattan, 2005.
- 22 – **KLIBI (S)** : le pouvoir administratif face aux enjeux des nouvelles politiques, in administration, gouvernance et decision Publique , S/D de **Ali Sedjari** , ed L'harmattan , Gret 2004.
- 23 – **LA CHAUM (J. F) , BOITEAU (C) , PAULIAT (M)** : Grands Services Publics, édition Armand Colin, 2eme édition, Paris, 2000.
- 24 – **LE GALIC (M)** : La Démocratie Participative , Le Cas nantais , L'Harmattan, 2005.
- 25 – **MADIOT (Y)** : aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte mixte en droit public Français, L.G.D.J, 1971 .
- 26 – **MARTINOT (V. H) et LESZEK (A. K)** : Quel Partenariat Pour la ville ?, ed Pedone, 1999.
- 27 – **MARTY (F) : TROSA (S) et VOISIN (A)**, les partenariats publics-privés, Edition la découverte, paris, 2006.
- 28 – **MAYOUKOU (C) , THUILLIER (J. P) , ALBAGLI (C) , TORQUEBIAN (E)** : Gouvernance du Développement Local ,Cirad , L'Harmattan,Coll, M.E.S, 2003.
- 29 – **PERRET (B)** : L'évaluation des Politiques Publiques, éditions la Découverte, 2008.
- 30 – **PERROT (J) et DE ROODENBEKE (E)** : la contractualisation dans Les Systèmes de santé : pour une utilisation efficace et appropriée , edition KARTHALA, 2005.
- 31 – **POMADE (A)** : la societe civile et le droit de L'environnement , contribution a la ReFléxion sur des Théories des sources du droit et de la validite . L.G.D.J , 2010.
- 32 – **PREMAT (C)** : la pratique du referendum local en France et en allemagne, le moment Référendaire dans la Temporalité démocratique , sans papiers , Avril 2009.
- 33 – **RICHER (L)** : droit des contrats administratifs, L.G.D.J, 6^{ème} édition, 2008.
- 34 – **SEDJARI (A)** : Importance de L'évaluation de la décision Publique et role de L'Etat In administration , Gouvernance et décision Publique S/D , de Ali Sedjari , L'harmattan , 2001.
- 35 – **SEDJARI (A)** : gouvernance, réforme et gestion du changement quand le maroc se modernisera, L'harmattan, 2008.

- 36 – **SPANOU (C)** : Citoyens et Administrations , les enjeux de L'autonomie et de Pluralisme L'Harmattan , 2003.
- 37 – **SYMCHOWICZ (N)** : partenariat public Privé et montages contractuels complexes, analyse et aide à la décision, le moniteur, 2^{ème} édition, 2009.
- 38 – **TROZA (S)** : « Quand l'Etat s'engage, la demarche Contractuelle » Collc : service public, Edition d'organisations, 1999.
- 39 – **TAIB (E)** : le partenariat public-privé en Algerie en matière d'exécution du service public. In partenariat public-privé et gouvernance future S/D de Ali Sedjari, Harmattan, 2005.
- 40 – **WARSMANN (J. L)** : Simplifions nos Lois Pour Guerir un mal Français , La Documentation Française , 2009 .
- 41 – **ZOUAIMIA (R)** : les autorites de Régulation Independantes dans le secteur financier en Algerie, ed houma, Alger, 2005.

3 - ARTICLES

- 01 – **ABDENNOUR (A)** : réforme administrative et gouvernance en Algerie : defis et options prioritaires, metting on priorities, in innovating gouvernance and public administration, in mediterranean region, naples , 17 – 20 May 2004.
- 02 – **AUBY (J. B)** : Les autorités administratives indépendantes une rationalisation impossible ? Remarques terminales, R.F.D.A, 2010.
- 03 – **AUTIN (J. L)** : La Motivation des Actes Administratifs Unilatéraux entre Tradition Nationale et Evolution des droits Européens, RFAP , N° 137 – 138, 2011.
- 04 – **BEN BAYER (H) et CHAURHURI (B)** : La Redefinition de L'interventionnisme etatique , in de Changement dow D'administration, Actes des Colloque international m IDARA M , N° 25 – 2013.
- 05 – **BELMIHOUB (M. C)** : efficacite institutionnelle et performance des entreprises , essai sur la nouvelle gouvernance de rapports Etat entreprises, colloque international importance de la transparence et integration effective dans l'economie mondiale, Alger, 20/06/2003.
- 06 – **BELMIHOUB (M. C)** : La Reforme Administrative en Algerie , Innovations Proposeés et Contraintes de Mise en Oeuvre , Forum Euromediterranneen Sur les Innovations et les Bonnes Pratiques Dans L'administration, Tunis 15 – 17/06/2005.
- 07 – **BENZAZZI (L)** : Les Resistances au Changements dans l'administration; Idara , N° 25, 2013 .
- 08 – **BELRHALI BERNARD (H)** : la pratique des consultations sur internet par l'administration in la Démocratie administrative, des administres aux Citoyens , RFAP, 137 – 138 , 2011.
- 09 – **BEKKALI (A)** : La Paratique de la Gestion deleguée au Maroc reflexions Sur La Portée de la Convention Conclue Entre la Communauté Urbaine de Casablanca et la Lyonnaise des Eaux, Remald, serie, Themes Actuels , N° 30 , 2001.
- 10 – **BOUSSOUMAH (M. L)** : La Situation de La Constitution de 1989 entre le 11/01/1992 et le 16/11/1995, IDARA, volume 2, N° 2, 2000.
- 11 – **BLIBECH (F)** : Le partenaiat entre administrations publiques et Associations, in les mutations des relations entre l'administration et ses administrés, Actes du colloque du 11-12 mai 2000, collection FORUM Des juristes n 10, Tunis 2002.
- 12 – **BRAIBANT (G)** : administration et participation , RISA, 1978, Vol 44, N° 1 – 2.
- 13 – **BRENET (F)** : La délégation unilatérale de service publique A.J.D.A Hebdomadaire, 15 juillet 2013, N° 25.

- 14 – **CAILLOSSE (J)** : " l'administration entre exigences juridiques et impératifs managériaux" In La reforme de L'Etat, S/D philipe tronquoy, Cahiers Français , N° 346, Sept – Oct 2008, Doc . Fr.
- 15 – **CHAPUS (R)** : Le Service Public, RDP, 1968.
- 16 – **CHEVALLIER (J)** : de l'administration démocratique à la démocratie administrative : in la démocratie administrative , des administrés Aux citoyens , RFAD, N° 137 – 138 , 2011.
- 17 – **DJOULDEM (M)** : Rhétoriques Controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique , in le changement dans l'administration , Acte de colloque international , Idara , N° 25 – 2003.
- 18 – **DELAUNAY (B)** : Décision Publique évaluée et Performance, in Performance et Droit Administratif S/D de Nathalie Albert , Actes de Colloque Organisé Par le Laboratoire D'études des Réformes Administratives et de la décentralisation , le 29 et 30/01/2009, Université François Rabelais de Tours , lexis nexis , litec.
- 19 – **DELAUNAY (B)** : Les Reformes Tendrant a améliorer La Relation des Citoyens Avec Les Administrations, A J D A, 28/2011.
- 20 – **DANGERON (B)** : la démocratie administrative dans la Théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept, in la démocratie administrative des administrés anx citoyens, RFAD, N° 137 – 138, 2011.
- 21 – **DABBOU (S)** : Réflexion Sur La Notion De Partenariat, Acte de colloque de 11-12 mai 2000, «Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », collection Forum des juristes n 10, Tunis 2000.
- 22 – **DELLIS (G)** : Régulation et droit public, continental, essai d'une approche synthétique, R.D.P. T126, juillet-aout 2010 N° 4.
- 23 – **DEZOBRY (G)** : L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés, in l'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée, RFAP, N° 143, 2012.
- 24 – **EPRON (Q)** : Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs, RFDA, 2001.
- 25 – **ECKERT (G)** : L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique, in l'indépendance des autorités de régulation économique et financière, une approche comparée, R.F.A.P, N° 143, 2012.
- 26 – **ECKERT (G) et KOVAR (J. P)** : L'indépendance des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée, RFAP , 2012 .
- 27 – **FERFERA (M. Y) et BENABDELLAH (Y)** : Administration Locale , décentralisation et gouvernance , Idara, N° 25, N° 01- 2003.
- 28 – **GARBAR , (C. A)** : Performance et contractualisation de L'action publique, in Performance et droit administratif . S/D de Nathali Albert : Actes de colloque organise par Le laboratoire d'études des reformes administratives et de le centralisation (LERAD) de 29 et 30/01/2009.
- 29 – **GODE - SANCHEZ (C)** : La Démocratie Participative , outil d'aide a la Decision Publique, in Administration , Gouvernance et Decision Publique S/D de Ali Sedjari , L'Harmattan, 2004.
- 30 – **HOUSTIOU (R)** : Le commissaire enquêteur en droit Français , in la participation du public au processus du Décision en Matière d'environnement et d'urbanisme , S/D de Benoit Jadot, Actes de Colloque le 27/05/2004, CEDRE Bruylant, 2005.
- 31 – **HELIN (J. C)** : une utile rénovation de l'enquete publique environnementale, AJDA, N° 5/2012, 13/02/2012.

- 32 – **JEGOUZOU (Y)** : LA Reforme des Enquêtes Publiques et la mise en œuvre du Principe de Participation, AJDA , N° 32 , 2010.
- 33 – **JADOT (B)** : Les cas dans Lequels une enquête Publique doit être Organisé en Matière d'urbanisme et d'environnement : L'inexorable evolution , in la Participation du Public au Processus de Décision Publique en Matieres d'environnement S/D de Benoit JADOT, Actes de Colloques le 27/05/2004 Par le CEDRE, des Facultés Universitaires saint Louis Bruyland , Bruxelles , 2005.
- 34 – **KHELOUFI (R)** : les institutions de Régulation en droit algerien, Revue Idara N° spécial , 2004-02.
- 35 – **LARSEN (C)** : les modalites et la deroulement des procedures d'enquete publique en matière d'urbanismes, in la participation du public au processus de décision en matiere d'environnement et d'urbanisme , S/D de benoit jadot , actes de colloques, Le 27/05/2004, par le centre d'étude du Droit de l'environnement (CEDRE) des facultes universitaires saint louis, Bruylant, Bruxelles, 2005.
- 36 – **LECLERC (J. P)** : Le Rôle de la commission D'accès Aux documents administratifs. In La democratie administrative des administres aux citoyens , RFAP, 137 – 138, 2011.
- 37 – **MOUSSA (Z)** : Relation Administration , citoyen : Une Tentative D'approche , in les Mutations des Relations entre L'administration et ses Administrés, Actes du Colloque du 11 - 12 Mai 2000, Collection Forum des Juristes , N° 10, Tunis 2002.
- 38 – **PISSALOUX (J. L)** : La Démocratie participative dans le domaine environnemental , in La Démocratie administrative des administres aux citoyens , RFAP, N° 137 – 138 , 2011
- 39 – **PONTIER (J. M)** : Performance et Simplification in Performance et Droit administratif . S/D de Nathalie Albert : Actes de Colloque Organisé Par Le Laboratoire D'étude des Reformes Administratives et de la Centralisation (LERAD) le 29 et 30/01/2009.
- 40 – **PIPARD (A) et MAILLARD (D)** : urbanisme, aménagement pratique de la concertation, acteurs , principes juridiques , models, le moniteur , 2003.
- 41 – **RAHMANI (A)** : l'administration publique algerienne : evolution récente et perspective , revue marocaine d'administration locale et du développement , N° 14 – 15, Janv. Juin, 1996.
- 42 – **SOLDINI (D)** : la délégation de Service public : sa fonction, ses critères, in RFDA, N° 6, Dalloz, Paris, Nov- Dec.
- 43 – **TENIOU (A) et BENTERKI (A)** : Réformes de l'administration publique Algerienne : a traver du passe et leçons internationales , revue dirassat iqtissadiya, N° 01, 2014.
- 44 – **VEDEL (T)** : L'internet et ses Usagers Citoyens , in les nouvelles dimensions de la Citoyenneté , Cahiers Français , 2013, N° 316.
- 45 – **WALINE (J)** : les contrats entre personnes publiques, in les contrats administratifs et leur evolution, journée d'études en hommage au professeur Yves weber, organisée à l'université Nancy 2. le 26 mai 2005, IRENEE, RFDA, mars-avril 2006.
- 46 – **ZOUAMIA (R)** : de l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les Autorités De Régulation Sectorielle en Droit Algérien, Revue IDARA, N° 01, 2007, N° 33.

4 - THESES

- 01 – **DUMONT (G)** : La Citoyenneté Administrative , Thèse de doctorat en droit public soutenue en 2002, a L' universite pantheon, Assas.
- 02 – **DEAU (R)** : Le Actes Administratifs Unilatéraux Négociés , Thèse de Doctorat en Droit Public, Université D'Angers , 08/12/2006.

- 03 – **DELZANGLES (H)** : L'indépendance des Autorités de Régulation sectorielles, Thèse bordeaux 4, 2008.

5 - ARTICLES SUR INTERNET

- 01 – **BENTALEB (K)** : démocratie Etat de droit et bonne gouvernance en afrique : le cas de l'Algerie sur le site : www.afrique-gouvernance.net
- 02 – **DE LA COSTE (X)** : Le Droit à L'information en France Posted le 19 Janvier 2004. Sur le Site: www.e.juristes.org/ le Droit-a-l-inf.
- 03 – **SAURET (J) et AUTRES** : L'action Publique et sa Modernisation : La Reforme de L'Etat, Mére de Toutes les Reformes, Decembre 2013 , [www. Tnova.fr](http://www.Tnova.fr).
- 04 – **SIMOULIN (V)** : La Gouvernance et L'Action Publique : Le Succes d'une Forme Simmelienne , Droit et Societe,54/2003, Sur le Site : www.cairn.info/ revue – droit – et – societe .
- 05 – Quelle Action Publique Pour Demain ? Cinq Objectifs , Cinq Leviers, Rapport : France Strategie, Avril 2015; P 41. Sur site : [www.strategie .gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)
- 06 – **FLUCKIGER (A)** : l'evaluation legislative ou comment mesurer l'efficacité des lois, Revues Européenne des Sciences Sociales , XLV – 138 – 2007, Mis en Ligne le 01/07/2010 . <http://ress.revues.org>.
- 07 – **LASCOUMES (P)** : l'action publique et ses transformation, P 1, sur le site : [www. sciencespo.fr](http://www.sciencespo.fr).
- 08 – [www.toupie .org/dictionnaire /dereglementation.htm](http://www.toupie.org/dictionnaire/dereglementation.htm). selon un autre site : [frime .wikipedia.org](http://frime.wikipedia.org).

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
01	مُتَكَلِّمًا
	الفصل الأول
10	عدم تكيف نموذج الإدارة التسييري مع ضرورات الكفاءة وحسن الأداء
11	المبحث الأول : عقم النظام الإداري المطبق القائم على مفهوم تقليدي
11	المطلب الأول : الجهاز الإداري القائم تجاوزه الزمن
11	الفرع الأول : الشكل الهرمي القائم على التدرج السلمي
13	الفرع الثاني : تمتع الوالي بصلاحيات مفرطة تجاه السلطة اللامركزية
14	الفرع الثالث : إعتماا النظام التقليدي بصفة أساسية على القرار الإنفرادي
15	الفرع الرابع : المبالغة في عدد الموظفين داخل الإدارة
16	المطلب الثاني : انتشار البيروقراطية داخل الإدارة
17	الفرع الأول : مضمون نظرية البيروقراطية
18	الفرع الثاني : الانتقادات الموجهة للنظرية البيروقراطية
20	المطلب الثالث : نشأة وتطور ظاهرة البيروقراطية في الجزائر
20	الفرع الأول : أسباب تفشي الأمراض البيروقراطية في الجزائر
22	الفرع الثاني : المظاهر السلبية للبيروقراطية في الجزائر
22	الفقرة الأولى : الوسطة والمحسوية
24	الفقرة الثانية : التبذير والكسب غير المشروع
24	الفقرة الثالثة : انتشار ظاهرة الرشوة
25	الفقرة الرابعة : الروتين الإداري
26	المبحث الثاني : دخول النشاط العمومي في أزمة
27	المطلب الأول : الأزمة في الجزائر متعددة الأبعاد
28	الفرع الأول : البعد السياسي للأزمة
32	الفرع الثاني : البعد الاقتصادي للأزمة
34	الفرع الثالث : البعد الأمني للأزمة
37	الفرع الرابع : البعد الاجتماعي للأزمة

الصفحة	العنوان
38	المطلب الثاني : تغير مفهوم المصلحة العامة ساعد على دخول النشاط العمومي في أزمة
39	الفرع الأول : تراجع مفهوم المصلحة العامة باعتباره الغاية الأساسية من النشاط العمومي التقليدي
40	الفرع الثاني : استبدال مبدأ المصلحة العامة بالزام الفعالية
41	المطلب الثالث : تطور مفهوم المرفق العمومي أدى إلى حدوث أزمة في تحديد مفهومه
42	الفرع الأول : المفهوم الكلاسيكي للمرفق العام
44	الفرع الثاني : المفهوم الحديث للمرفق العمومي
47	الفرع الثالث : محاولة تطوير المرفق العام عن طريق إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام
50	المبحث الثالث : المتطلبات الجديدة للنظام الليبرالي الجديد تحت تأثير العولمة ساعد على انسحاب الدولة من النشاط العمومي
50	المطلب الأول : حركية العولمة وتأثيرها على تطور الدولة
52	الفرع الأول : مراحل ظهور وتطور دور الدولة
55	الفرع الثاني : الدولة الجزائرية والعولمة : من يؤثر ومن يتأثر
57	المطلب الثاني : تأثير العولمة على الجانب السيادي للدولة
58	الفرع الأول : اهتزاز مقولة الدولة — الأمة
59	الفرع الثاني : إمكانية التعايش بين العولمة والدولة الوطنية
61	المطلب الثالث : العولمة ومقاربة التحول إلى اقتصاد السوق
62	الفرع الأول : الخصصة كآلية للتحول إلى اقتصاد السوق
64	الفقرة الأول : مزايا وعيوب انتهاج الدولة للخصصة
65	الفقرة الثانية : الظروف المساعدة على انتهاج الخصصة في الجزائر
66	الفقرة الثالثة : المبادئ الضرورية لخصصة الاقتصاد في الجزائر
72	الفرع الثاني : إزالة التنظيم كوسيلة تساعد على تحرير النشاط الاقتصادي
73	الفقرة الأولى : فتح التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين
76	الفقرة الثانية : تكريس مبدأ حرية الاستثمار
81	الفقرة الثالثة : تكريس مبدأ حرية الأسعار
83	خلاصة الفصل الأول

الصفحة	العنوان
	الفصل الثاني
84	التحولات النظامية للتسيير العمومي
84	المبحث الأول : الحكم الراشد المنطق المفروض من العولمة من أجل تحسين التسيير العمومي
85	المطلب الأول : الحكم الراشد ومحاولة تعريفه
85	الفرع الأول : المقاربة النظرية
86	الفرع الثاني : المقاربة المؤسساتية
87	الفقرة الأولى : تعريف البنك العالمي
87	الفقرة الثانية : التعريف المقدم من طرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية
87	الفقرة الثالثة : تعريف الوكالة الأمريكية للتنمية
88	الفرع الثالث : تعريف الحكم الراشد من طرف المشرع الجزائري
89	المطلب الثاني : تطبيق الحكم الراشد على التسيير العمومي يستدعي إصلاحه
91	الفرع الأول : أسس الإصلاح الإداري
91	الفقرة الأولى : تعريف الإصلاح الإداري
93	الفقرة الثانية : مداخل الإصلاح الإداري
94	الفقرة الثالثة : أهداف واستراتيجيات الإصلاح الإداري
97	الفرع الثاني : برنامج الإصلاح الإداري في الجزائر
97	الفقرة الأولى : نشأة الإصلاح الإداري في الجزائر
99	الفقرة الثانية : البرنامج الإصلاحي المعد من لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة
104	الفرع الثالث : أهم العراقيل التي واجهت الإصلاح الإداري في الجزائر
105	المطلب الثالث : انعكاسات الحكم الراشد على التسيير العمومي
106	الفرع الأول : مكافحة مظاهر الفساد الإداري
107	الفقرة الأولى : الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد عالميا
109	الفقرة الثانية : آليات مختلفة لمكافحة الفساد الإداري
110	الفقرة الثالثة : آليات مكافحة الفساد في الجزائر
115	الفرع الثاني : إقرار مبادئ النجاعة والفعالية
117	الفرع الثالث : التبسيط كأحد المتطلبات الأساسية للحكم الراشد
119	المبحث الثاني : المنطق المناجريالي والحكم الراشد
120	المطلب الأول : الحكم الراشد والتسيير العمومي الجديد
120	الفرع الأول : التسيير العمومي الجديد مقارنة مفاهيمية
121	الفقرة الأولى : نشأة التسيير العمومي الجديد
121	الفقرة الثانية : تعريف التسيير العمومي الجديد

الصفحة	العنوان
124	الفرع الثاني : عناصر التسيير العمومي الجديد وكيفية تطبيقه
125	الفرع الثالث : مبادئ الحكم الراشد الداعمة للتسيير العمومي الجديد
127	المطلب الثاني : تحسين القدرة المناجريالية داخل الإدارة عن طريق تحسين طرق تنظيمها
128	الفرع الأول : التخفيف من حدة المركزية عن طريق فرض منطق اللامركزية
131	الفرع الثاني : ضرورة تجنب تضخم الجهاز الإداري
132	المطلب الثالث : تحسين القدرة المناجريالية عن طريق تحسين طرق التسيير
132	الفرع الأول : تسيير وتثمين الموارد البشرية
134	الفقرة الأولى : ربط الترقية بالكفاءة
134	الفقرة الثانية : الاهتمام بفئة الإطارات عن طريق تحفيزها
135	الفقرة الثالثة : تفعيل نظام الأجور
135	الفقرة الرابعة : رقابة أداء الموارد البشرية عن طريق نظام التقييم
137	الفرع الثاني : من أجل تسيير مالي أكثر حداثة وديناميكية
137	الفقرة الأولى : ضرورة وضع البرمجة الملائمة
138	الفقرة الثانية : نظام الميزانية يجب أن يتمحور على النتائج
140	الفقرة الثالثة : ضرورة إجراء سلسلة من الرقابة المتكاملة
145	الفرع الثالث : ضرورة إدخال لثقافة تقييم السياسات العمومية داخل الإدارة
145	الفقرة الأولى : البحث عن مقارنة تقييم السياسة العمومية ومحاولة تعريفها
149	الفقرة الثانية : مراحل التقييم
151	الفقرة الثالثة : توصيات للحصول على تقييم أفضل
153	المبحث الثالث : ترسيخ الحكم الراشد من أجل إقامة إدارة في خدمة المواطن
154	المطلب الأول : محاولة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن
154	الفرع الأول : بداية العلاقة المبنية على البيروقراطية
165	الفرع الثاني : محاولات إصلاح علاقة المواطن مع الإدارة
160	المطلب الثاني : تكريس الشفافية الإدارية من أجل تحسين علاقة المواطن مع الإدارة
160	الفرع الأول : الشكليات المتعلقة باعلام المخاطبين بالقرار
161	الفقرة الأولى : انتشار شهر القرارات الإدارية
167	الفقرة الثانية : توسيع التسبب في القرارات الإدارية
177	الفرع الثاني : تطوير حق الحصول على المعلومات والوثائق
178	الفقرة الأولى : مفهوم حق المواطن في الحصول على المعلومة
179	الفقرة الثانية : الحق في الحصول على المعلومات في ضوء المعايير الدولية والإقليمية
180	الفقرة الثالثة : الحق في الحصول على المعلومات في ضوء التشريعات الجزائرية

الصفحة	العنوان
183	الفقرة الرابعة : ممارسة المواطن لحق الحصول على المعلومة الإدارية من خلال مبدأ حق الولوج
189	المطلب الثالث : محاولة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال إشراكه في عملية التسيير العمومي
190	الفرع الأول : مشاركة المواطنين في التسيير العمومي تهدف إلى تكريس الديمقراطية التشاركية
192	الفقرة الأولى : الديمقراطية التشاركية : المفهوم وأزمة التطبيق
194	الفقرة الثانية : مدى تكريس القوانين الجزائرية للديمقراطية التشاركية
196	الفرع الثاني : مبررات الطرق التشاركية
197	الفقرة الأولى : إعتبار المشاركة كإلزام للمواطنة الإدارية
199	الفقرة الثانية : التحول من الإدارة الديمقراطية إلى الديمقراطية الإدارية
202	الفرع الثالث : إنتشار الآليات التشاركية
202	الفقرة الأولى : التحقيق العمومي
217	الفقرة الثانية : المناقشة العمومية كأحد آليات المشاركة
219	الفقرة الثالثة : الإستفتاء المحلي
225	الفقرة الرابعة : محاولة تطوير المشاركة عن طريق الإستشارة الإلكترونية
228	الفرع الرابع : آثار مشاركة المواطن في العملية التقريرية هل يتحول المواطن إلى شريك
231	خلاصة الفصل الثاني
	الفصل الثالث
332	التحولات التقنية للتسيير العمومي
232	المبحث الأول : تطوير الآلية التعاقدية من أجل تحديث التسيير العمومي
233	المطلب الأول : تكثيف الطرق التعاقدية داخل الإدارة وتطوير تقنياتها حقيقة أكيدة تجاوزت بها الإدارة النشاط ذو الطبيعة الانفرادية
235	الفرع الأول : الطريقة التعاقدية كأداة لترشيد الحكم
236	الفقرة الأولى : الطريقة التعاقدية كأداة لانسحاب الإدارة
236	الفقرة الثانية : الطريقة التعاقدية كأداة للتخطيط والعقولة
237	الفرع الثاني : أهم التظاهرات القانونية للآلية التعاقدية في العلاقات الإدارية
237	الفقرة الأولى : داخل المرفق العمومي
239	الفقرة الثانية : داخل العلاقات مع الجماعات المحلية

الصفحة	العنوان
240	الفرع الثالث : حدود آلية التعاقد الفقرة الأولى : ثبوت واستمرارية المجالات الحساسة لآلية التعاقد في العلاقات الإدارية
240	الإدارية
240	الفقرة الثانية : العقود الإدارية تعبر عن علاقات غير متساوية
241	الفرع الرابع : الأهمية القانونية لآلية التعاقد كوسيلة تدخل
244	المطلب الثاني : العقود المبرمة مع الأشخاص العمومية
244	الفرع الأول : عقود الشراكة كتقنية جديدة للتسيير العمومي
246	الفقرة الأولى : عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كرهان جديد
256	الفقرة الثانية : تكريس عقود الشراكة من المشرع الفرنسي
266	الفقرة الثالثة : عقود الشراكة في الجزائر من المنع إلى رد الإعتبار
274	الفرع الثاني : عقود تفويضات المرافق العمومية، مصطلح جديد لعلاقة قديمة
276	الفقرة الأولى : تعريف عقود تفويض المرفق العام
279	الفقرة الثانية : شروط إبرام عقود تفويض المرفق العام
282	الفقرة الثالثة : أنواع عقود تفويض المرفق العام
290	المطلب الثالث : عقود النجاعة
290	الفرع الأول : خصائص عقود النجاعة
291	الفرع الثاني : بعض أنواع عقود النجاعة
292	الفقرة الأولى : العقود المحلية للنجاعة
293	الفقرة الثانية : عقود النجاعة من أجل تحديث تسيير التموين بالماء الشروب
293	الفرع الثالث : عقود النجاعة الطاقوية في القانون الفرنسي
294	المبحث الثاني: ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لوظيفة الضبط كتقنية جديدة للتسيير العمومي
298	المطلب الأول : وظيفة الضبط والتطورات الحاصلة بشأنها
299	الفرع الأول : تطور تناول القانوني لمفهوم وظيفة الضبط
300	الفقرة الأولى : محاولة تعريف مفهوم الضبط بين القانون الوضعي والجزائري
302	الفقرة الثانية : وظيفة الضبط بين التجاهل والاعتراف بها من الدساتير الجزائرية
	الفقرة الثالثة : تحقيق الضبط لمقاربة متزامنة تساعد على تكييف وظيفة السلطات الإدارية المستقلة
304	الإدارية المستقلة
306	الفرع الثاني : تطور مفهوم الدولة الضابطة وأهم أدوارها
307	الفقرة الأولى : الدولة الضابطة ومبدأ الإلتحام الاجتماعي
307	الفقرة الثانية : الدولة الضابطة كحكم داخل اللعبة الاقتصادية
308	الفقرة الثالثة : الدولة الضابطة كشكل جديد للدولة

الصفحة	العنوان
310	الفرع الثالث : التطور في العلاقة بين المصلحة العامة ووظيفة الضبط
310	الفقرة الأولى : كيفية تحقيق وظيفة الضبط للمصلحة العامة؟
312	الفقرة الثانية : مشاركة وظيفة الضبط في تحولات مضمون المصلحة العامة
313	الفرع الرابع : إستقلالية السلطات الإدارية الممارسة لوظيفة الضبط
316	المطلب الثاني : إختصاصات سلطة الضبط هل يجعل منها هيئات تمارس طرق تدخل جديدة
317	الفرع الأول : الاختصاصات غير المألوفة
317	الفقرة الأولى : الوساطة والمصالحة
317	الفقرة الثانية : التفاوض والتشاور
318	الفقرة الثالثة : الإعلان عن أعمالها
318	الفرع الثاني : اختصاصات سلطات الضبط الأصلية
318	الفقرة الأولى : إصدار الآراء والتوصيات
322	الفقرة الثانية : إتخاذ القرارات الفردية والتنظيمية
325	الفقرة الثالثة : سلطة المراقبة والتحقيق
328	الفقرة الرابعة : سلطة التحكيم
329	الفرع الثالث : ممارسة سلطة العقاب
330	الفقرة الأولى : مدى تأثير ممارسة سلطة العقاب على مبدأ الفصل بين السلطات
331	الفقرة الثانية : ممارسة سلطة العقاب وتكريس ظاهرة إزالة التجريم
333	الفقرة الثالثة : التأطير الإجرائي لسلطة العقاب
334	الفقرة الرابعة : أشكال العقوبات الإدارية
335	المطلب الثالث : تأثير الضبط على مبادئ القانون
335	الفرع الأول : العلاقة بين الضبط والقانون العام
336	الفقرة الأولى : تأثير الضبط على نظام القرارات والإجراءات
338	الفقرة الثانية : ظهور نوع جديد من القرارات الإدارية
342	الفرع الثاني : تأثير الضبط على قواعد ومبادئ القانون الاقتصادي
344	المبحث الثالث : تطبيق وسائل الإعلام و الاتصال للوصول للترشيد الإلكتروني
344	المطلب الأول : تشجيع استخدام تكنولوجيا الإعلام و الاتصال داخل الإدارة
345	الفرع الأول : إنشاء الإدارة الالكترونية
348	الفرع الثاني : علاقة الإدارة الالكترونية بالحكومة الالكترونية
350	الفرع الثالث : متطلبات التحول نحو الإدارة الالكترونية

الصفحة	العنوان
352	الفرع الرابع : أهداف الإدارة الالكترونية
352	الفقرة الأولى : الأهداف ذات الصلة بالجانب التنظيمي بحد ذاتها
352	الفقرة الثانية : الأهداف ذات الصلة بمعامليتها
353	الفقرة الثالثة : الأهداف ذات الطابع الاقتصادي
353	الفرع الخامس : السلبات المحتملة لتطبيق مشروع الإدارة الالكترونية
353	الفقرة الأولى : التجسس الالكتروني
354	الفقرة الثانية : زيادة التبعية للخارج
354	الفقرة الثالثة:رداءة البرمجيات المستعملة وزيادة المخاطر المترتبة عن الأخطاء التقنية
354	الفقرة الرابعة : إمكانية الإضرار ببعض الفئات الاجتماعية الضعيفة
355	المطلب الثاني : واقع استعمال تقنيات تكنولوجيا المعلومات داخل الإدارة الالكترونية الجزائرية
	الفرع الأول : عصرنة الإدارة الجزائرية عن طريق إدخال تقنيات الإدارة الالكترونية
355	خيار أم واقع محتوم؟
356	الفرع الثاني : مستقبل الإدارة الالكترونية في الجزائر
358	الفرع الثالث : مدى مساهمة تقنية الجيل الثالث في تكريس الإدارة الالكترونية
359	المطلب الثالث : أهم المحاور لإستراتيجية الجزائر الالكترونية
359	الفرع الأول : مؤسسة الضمان الاجتماعي
360	الفرع الثاني : قطاع البريد والاتصالات
360	الفرع الثالث : قطاع التعليم العالي والبحث العلمي
361	الفرع الرابع : قطاع العدالة
362	خلاصة الفصل الثالث
363	الخاتمة
372	قائمة المراجع
389	فهرس المحتويات
	الملخصات

الملخصات

الملخص

شهد النشاط العمومي في الجزائر تحولات مختلفة، كما عرف تحدياً بمنطقها التقليدي فيما يتعلق بتنظيمها، وبأساليب تسييرها وبحسن أدائها

لقد كشفت أزمة الدولة الرفاه عن نقائص في تسييرها العمومي ساعدت عن تقويض وتهديد لمشروعية الإدارة العمومية وحتى لمشروعية الدولة نفسها.

والجزائر كغيرها من الدول واجهت صعوبات اقتصادية جديدة، هو الأمر الذي ألزمها على إعادة هيكلة اقتصادها وفقاً لتوجيهات الليبرالية وتماشياً مع منطق السوق، ضمن أطر لعبة المنافسة الدولية.

كل هذا فرض عليها اتباع ضرورات حسن الأداء على مستوى القطاع الخاص، وكذلك على مستوى القطاع العمومي، من خلال إدراج مكونات اقتصادية وإدارية وهذا لمواجهة المنافسة الدولية.

لا يمكن أن يكون هناك اقتصاد تنافسي وذو أداء بدون وجود دولة أو إدارة ذات أداء.

في هذه الظروف تجد الإدارة العمومية نفسها مدعوة لتجديد طرق عملها التقليدية، من خلال استكشاف لأساليب جديدة لممارسة نشاطها، شرط أن تتكيف مع طرق عقلانية تركز على الفعالية، الكفاءة وحسن الأداء.

أهم ملاحظة تميز موضوع بحثنا هو وجود فارق زمني بين التحولات التقنية للنشاط العمومي والتحول النظامية للتسيير العمومي.

تتعلق التحولات التقنية بالوسائل المستعملة في إطار النشاط العمومي، أما التحولات النظامية فتظهر أكثر عمقا من التحولات التقنية، هي تتصل بعمل نظام التسيير العمومي.

هي اذن عملية تشمل إصلاح عام للدولة، كما تساعد على تطوير العلاقات بين الإدارة والمخاطبين بالقرار وكذلك في نوعية الخدمات الإدارية.

إذا كان من السهل إدخال تقنيات جديدة، يبقى من الصعب تحويل نظام التسيير العمومي في إجماله، هذا ما يسمح لتقنيات تتعلق بمرحلة ما بعد الحداثة مثل سلطات الضبط والتقنيات الحديثة للإعلام والإدارة الإلكترونية بأن تتعايش مع تقنيات موروثية من الماضي مثل التضخم التشريعي، الفساد والبيروقراطية الإدارية.

إن الفارق الزمني الملاحظ بين أهمية التحولات التقنية والخاصية المحدودة للتحولات النظامية تفسر بصفة كبيرة بسبب غياب شرطين أساسيين.

يتعلق الشرط الأول بالشفافية التي يجب أن يميز النشاط العمومي، أما الشرط الثاني فيظهر من خلال دور المجتمع المدني في تحولات النشاط العمومي.

إن السلطات العمومية لا يمكن لها أن تقوم باصلاحات هيكلية بدون مشاركة المواطنين، وفي هذا الصدد يطرح تساؤل أساسي. هل المجتمع المدني في مستوى تحقيق هذه المهمة؟ وهل يمتلك للوسائل التي تسمح له أن يساهم في تحديث النشاط العمومي؟ وهل المواطن / المخاطب بالقرار مستعد لأن يستوعب وأن يشارك في وضع مبادئ الحوكمة؟.

إنه الرهان الأساسي لهذه الدراسة، ولتكون هذه التحولات مشروعة، هل يجب أن تبلغ درجة من القبول المرجوة من المواطنين أي المخاطبين بالقرار؟.

RESUME

En Algérie , l'action publique connaît des mutations diverses et une contestation de sa logique traditionnelle , de son organisation , de ses méthodes de gestion et de ses performances.

La crise de l'Etat providence révèle les déficiences de la gestion publique et mine la légitimité de l'administration publique voire la légitimité de l'Etat lui même .

De plus , l'Algérie , rencontre de sérieuses difficultés économiques , elle s'engage alors par nécessité dans un processus de restructuration dans le sens de la libéralisation de son économie et l'instauration d'un logique de marché et d'insertion dans le jeu de la concurrence internationale.

Tout cela lui impose des impératifs de performances tout au niveau du secteur privé qu'au niveau du secteur public dans ces composantes : économique et administrative pour faire face à la concurrence internationale.

Il ne peut y avoir une économie performante et compétitive sans Etat et administration performants et compétitifs .

L'administration publique est appelé à renouveler les modalités traditionnelles de son fonctionnement , à explorer de nouveaux modes d'action , et s'approprier de nouvelles rationalités axées sur l'efficacité , l'efficience et la performance.

Cependant, l'économie générale de l'objet de recherche montre un décalage entre les mutations techniques de l'action publique et les mutations systémiques de gestion publique.

Les mutations techniques concernent les moyens employés dans le cadre de l'action publique.

Les mutations systémiques sont plus profondes que les mutations techniques , elles ont trait au fonctionnement même du système de gestion publique.

Elles englobent , principalement , la réforme générale de l'Etat , l'évolution des relations entre l'administration/ administrés et la qualité des prestations administratives.

S'il est aisé d'introduire de nouvelles techniques, il demeure beaucoup plus difficile de transformer le système de gestion publique dans son ensemble.

Il en résulte que des techniques révélant de la post-modernité comme les autorités de régulation, les nouvelles techniques de l'information et l'administration électroniques , coexistent avec des techniques héritées du passé , comme l'opacité , la corruption, la bureaucratie administrative

Ce décalage entre l'importance des mutations techniques et le caractère limité des mutations systémiques s'explique en grande partie par l'absence dans le système de gestion publique de deux conditions .

La première condition réside dans la transparence de l'action publique .

La deuxième condition concerne le rôle de la société civile dans les mutations de l'action publique.

Les pouvoirs publics ne peuvent procéder à des réformes structurelles sans la participation des citoyens .

À cet égard, se pose une question primordiale : la société civile est-elle en mesure de remplir une telle mission ?

Dispose-t-elle - de moyens lui permettant de contribuer à la modernisation de l'action publique ?

Le citoyen/ administré est-il prêt à assimiler et à participer à la mise en œuvre des principes de la gouvernance ?

Tel est l'enjeu central de cette étude : pour que ces mutations soient légitimes , faut-il encore qu'elles atteignent le degré d'acceptabilité souhaitée par les citoyens/ administrés.

SUMMARY

In Algeria , public action knows various mutations and challenges to its traditional logic, its organization, its management methods and its performance .

The crisis of the welfare state reveals the deficiencies of public management and undermines the legitimacy of the public administration even the legitimacy of the state itself.

Algeria is facing serious economic difficulties and as a result, is in the process of restructuring in the direction of the liberalization of its economy and the introduction of a desired market and integration logic international competition game .

All this impose imperatives of performance at the level of the private sector which

At the level of public sector in its two components : economic and administrative to face the international competition.

There can be no efficient and competitive economy without efficient and competitive state and administration .

The public administration is called upon to renew the traditional modalities of its operation , to explore new modes of action and to appropriate new rationalities focused on efficiency, effectiveness and performance.

However , the general economics of the research subject shows a gap between the technical mutations in public action and the systemic mutations in public management.

The technical mutations concerning the means employed in the context of public action.

Systemic mutations are deeper than technical mutations , they relate to the very functioning of the public management system .

They include , mainly, the general reform of the state the evolution of the relation between the administration / administered and the quality of the administrative services.

If it is easy to introduce new techniques , it is much more difficult to transform the public management system as a whole.

As a result , post-modern techniques such as regulatory authorities , new information technologies and electronic administration coexist with heroic techniques of the past such as opacity , corruption ,and administrative bureaucracy.....

This gap between the importance of technical mutations and the limited nature of systemic mutations is largely due to the absence of two conditions:

The first condition lies in the transparency of public action .

The second condition concerns the role of civil society in the mutation of public action .

Public authorities can not carry out structural reforms without the participation of citizens .

In this respect a crucial question arises : is civil society able to fulfill such a mission ?

Does it have the means to contribute to the modernization of public action

Is the administered / citizen prepared to assimilate and participate in the implementation of the principles of governance?

This is the central issue of this study , in order for these mutations to be legitimate , they must still reach the degree of acceptability desired by the citizen/ administered.