



جامعة العقيد اكلى محمد أولحاج بالبويرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون العام

# تحسين الخدمة العمومية للمرفق العام في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون  
تخصص إدارة ومالية عامة

إشراف الأستاذة:  
- صونيا آيت بن اعمر

من إعداد الطالبتين:  
- رباحي حميدة  
- سليمانها

## لجنة المناقشة

الأستاذة(ة): بوسعيدة دليلة ..... رئيسا  
الأستاذة(ة): آيت اعمر صونيا ..... مشرفا  
الأستاذة(ة): رحمانى حسبية ..... ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2018/ 11 / 29

# الإهداء

أهدي ثمرة جهدي

إلى الرجل العظيم صاحب الصبر الجميل إلى الذي أفنى حياته من أجل تعليمي

إلى أعز إنسان، أبي العزيز حفظه الله.

إلى قرة العين، إلى من جعلت الجنة تحت قدميها إلى التي وهبتي كل شيء إلى

أغلى إنسان أُمي الغالية حفظها الله

إلى جدتي الحبيبة كلثوم حفظها الله وبارك في عمرها

إلى من هن دُعمي وسندي في هذه الدنيا إلى من لولا وجودهن لا طعم للحياة

أخواتي (إيمان، هاجر، بشرى، خلود، سيرين)

إلى كل أفراد عائلتي كبيرا وصغيرا

إلى كل أساتذتي الأفاضل

إلى كافة الأصدقاء والأحباب كل باسمه، وإلى زملائي وزميلاتي بجامعة أكلي

مهند أولحاج وبالخصوص كلية الحقوق والعلوم السياسية

إلى كل من سلك إلى العلم طريقا ...

إلى كل من لم تحمل أسمائهم مذكرتي ولم تتساهم ذاكرتي

مع تحيات:

رباحي حميدة

# الإهداء

إلى أمي التي غطتني بدفئها وكانت مثلاً للتضحيات والحنان، حفظها الله وأطال

في عمرها.

إلى الذي نفسه أحب إلي من نفسي والذي حفظه الله وأطال في عمره.

إلى أفراد عائلتي أخي وأخواتي.

إلى زوجي حفظه الله.

إلى زميلتي وصديقتي التي ساندتني ووقفت إلي جانبي.

إلى من أناروا لي الطريق في سبيل تحصيل ولو بقدر بسيط من المعرفة،

أساتذتي الكرام.

إلى جميع الزملاء دفعة ماستر 2 إدارة ومالية.

مع تحيات:

مها سليمان

# شكر وتقدير

نشكر الله عزوجل ونحمده حمدا كثيرا على توفيقه لنا وتذليله للصعوبات في

إنجاز هذا العمل

وعن الرسول صلى الله عليه وسلم، قال: "من لم يشكر الناس لم يشكر الله، ومن

أسدى إليكم معروفا فكافئوه فإن لم تستطيعوا فادعوا له".

وعليه نتقدم بجزيل الشكر للأستاذة المشرفة الفاضلة "صونيا آيت بن أعمار" على

تعبها معنا ومساعدتها لنا، والتي لم تبخل علينا بتوجيهاتها ونصائحها القيمة التي

كانت عوناً لنا في إتمام هذا العمل زادها الله رفعة وارتقاء في الدرجات العلمية

وإلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل المتواضع سواء من قريب أو من بعيد،

وبالامتنان على ما قدموه لنا من المعونة والمساعدة والنصح والمشورة مما كان

له في الوقع الحسن على قلوبنا والحرارة الكبيرة التي غذت إرادتنا للخروج بهذا

العمل المتواضع والبسيط، فلهم جميعاً نقدم كلمة شكر وتقدير

# قائمة المختصرات

## قائمة المختصرات:

ج.ر: الجريدة الرسمية

ع: العدد

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

ط: الطبعة

د.ط: دون طبعة

د.س.ن: دون سنة النشر

د.د.ن: دون دار النشر

ج: الجزء

مقدمة

## مقدمة:

من صور تدخل الدولة في حياة الأفراد صورة المرفق العام ما دفع جانبا كبيرا من الفقه ومن بعده القضاء في غالبية أحكامه إلى تأسيس القانون الإداري عليها وذلك لما لهذه المرافق من أهمية في الحياة اليومية فجل الحاجات الاجتماعية تشبع من خلال هذه المرافق.

والحقيقة أيا كانت وظائف الدولة ومهامها فإن نشاطها مرصود لخدمة الجمهور، ولما كانت هذه الخدمات موجهة للأفراد تلبية للحاجات الحيوية والخدمات الأساسية من خلال المرفق العام كان لابد من إخضاع هذا الأخير لنظام قانوني لما يضمن للمرافق العمومية تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجله ومعه تتحقق المصلحة العامة.

تشكل فتح الساحة السياسية في الجزائر عاملا داخليا تولدت عنه القناعة لدى السلطات العمومية لاتخاذ كافة السبل الهادفة إلى كسب ود المواطن الذي يعد طرفا هاما في معادلة العقد الاجتماعي، كما ساهمت في ذلك عوامل خارجية تمثلت في ضغوطات المنظمة الدولية على كافة أطراف المجتمع الدولي للاهتمام بأداء منظمات الخدمة العمومية والنهوض به وتحسينه بما يؤسس التطوير الإداري وتجسيد الحوكمة في الدولة، وصار بذلك موضوع تحسين الخدمة العمومية انشغالا ومسعى ترمي السلطات العمومية إلى تحقيقه.

إن واقع المرفق العام ومسألة إصلاحه يرتبط بعدة تحديات، تنصدها تحسين علاقة المرفق العمومي بالمرتفقين في إطار تحسين الخدمة العمومية التي تعتبر من المفاهيم الرائدة والمتداولة في وقتنا الحالي، فهو يشكل في الجزائر مسعى ترمي السلطات العمومية إلى تحقيقه، فضلا عن كونه مطلباً شعبياً.

تسعى الحكومة الجزائرية لعصرنة خدمات المرفق العمومي من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن ومقتضيات التطور والحدثة، وهو الأمر الذي يجعل من كافة السياسات والمخططات المراد تجسيدها في مجال تحسين الخدمة العمومية ينصرف اهتمامها الأول إلى تجسيد ذلك على مستوى المرافق العامة، ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى مجموعة الحتميات التي تدفع بالحكومة إلى عصرنة وترقية مرافقها العامة وذلك من خلال إدراج إصلاح الخدمة العمومية ضمن مسار الإصلاح الإداري من خلال المحاور الاستراتيجية، التي تعززت بإصدار التعليمات رقم 321 المؤرخة بتاريخ 20 نوفمبر 2013، وكذا إنشاء عدة آليات وهيكل في سبيل هذا الإصلاح إلى حد إحداث وزارة منتدبة لدى الوزير الأول مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، كما دفعت بالحكومة



من أجل تبني أساليب حديثة في إدارة المرفق تماشيا مع هذه الحتميات بغية تحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة بالمواطن.

كما تعد الجزائر من بين الدول التي تسعى جاهدة بكل الطرق لإرساء مجتمع يعتمد على المعلومات وتكنولوجيا الاتصال من خلال رقمنة الإدارة وعصرنة قطاعاتها العمومية لما لها من أثر كبير في تحسين أداء الخدمات العمومية في المرافق العامة.

### الإشكالية:

ما مدى فعالية الآليات المتبعة لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام في ظل المعطيات الحديثة؟

### أهمية الدراسة:

بالنظر إلى الاهتمام المتزايد في الجزائر بتحسين الخدمة العمومية على مستوى المرافق العامة، تتجلى لنا أهمية طرح هذا الموضوع، من خلال إبراز المؤثرات المحيطة بهذه المبادئ التي تحكم تنظيم المرافق العامة، إضافة إلى تأثير كافة برامج تحسين الخدمة العمومية باستحداث أساليب جديدة لتسيير إدارة المرفق العام المصاحبة للتطورات التكنولوجية المتلاحقة والمتجددة والتي تقتضي تلبية الحاجات العامة للجمهور بقدر من الكفاءة والاحترافية في الأداء. فضلا عن تزايد الاهتمام الأكاديمي بهذا الموضوع، والذي برز من خلال إقامة المؤتمرات والملتقيات العملية بغرض تشخيص الاختلالات التي يشهدها واقع الخدمة العمومية في المرافق العامة واقتراح أفضل السبل والآليات للحد منها والرفع من مستوى تقديم الخدمات العمومية ونجاعتها.

### دوافع اختيار الموضوع:

تتألف دوافع دراسة هذا الموضوع من دوافع ذاتية وأخرى موضوعية.

فالذاتية منها تتبع من اهتمام الباحث بالمرفق العام ودوره الرائد في تلبية الحاجات العامة للمرتفقين بما يقدمه لهم من خدمات عامة، والتي يعجزون عن توفيرها لأنفسهم دون تدخل من الدولة، لقلة إمكانيات الأفراد المادية، أو لتعلق هذه الخدمات العمومية بالجانب السيادي للدولة، الأمر الذي يستدعي العناية بهذه الخدمات.

أما الموضوعية منها فتتمثل في تسليط الضوء على الآليات الكفيلة بتحسين نوعية الخدمات العمومية الصادرة من المرافق العامة.

## المنهج المتبع:

بغرض تقديم دراسة أكاديمية، استعملنا المناهج التالية:

- المنهج التحليلي: المتعلق أساساً بموضوع بحثنا، وذلك بالرجوع إلى المراجع الخاصة بالنظام القانوني للمرافق العامة والقيام بشرحها ومناقشتها، وكذا تحليل النصوص التشريعية بمختلف أنواعها ومراتبها المتعلقة بفكرة تحسين الخدمة العمومية.

- المنهج الوصفي: الذي استعمل في وصف مختلف أنواع المرافق العمومية وكذا أنواع الخدمات العامة المقدمة من خلال هذه المرافق، وكذا وصف الآليات التحسينية المختلفة.

## خطة البحث:

ضمن موضوعنا هذا وضعنا خطة نحاول من خلالها تنظيم الدراسة، ولهذا قسمنا بحثنا إلى فصلين:

- الفصل الأول: يتضمن الإطار العام للمرفق العام وتحسين الخدمة العمومية، وذلك في مبحثين.

▪ المبحث الأول: مفهوم المرفق العام.

▪ المبحث الثاني: ضوابط تحسين الخدمة العمومية.

- الفصل الثاني: الآليات المتبعة لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام، وذلك في مبحثين.

▪ المبحث الأول: الإصلاح الإداري كآلية لتحسين الخدمة العمومية.

▪ المبحث الثاني: رقمنة الإدارة كآلية لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام.

وفي الأخير تم وضع خاتمة شاملة والتوصل إلى نتائج الدراسة واقتراح بعض التوصيات.

# الفصل الأول:

الإطار العام للمرفق العام

وتحسين الخدمة العمومية

تعد المرافق العمومية المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاها الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد، وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة، وتعد جوهر نشاط الحكومة في أي دولة من الدول يتجسد في نشاط المرافق العمومية.

يقدم المرفق العام خدمة عمومية لها خصوصيتها وأهدافها وتتعلق بالحياة الجماعية لأفراد المجتمع، وتهدف مباشرة إلى تلبية حاجياته، وبما أن هذه الحاجيات تزداد وتتطور نوعا وكما، خاصة في ظل نمو الوعي المدني، فيجب أن يواكبها تطور المرفق العام، لا سيما في طرق تسييره والتي تتساير وتتماشى مع نوعية النظام السائد (المبحث الأول).

إن التزامات الإدارة أو ما يعرف بالأداء الإداري في معاملة المواطن وفي تقديم الخدمات العمومية يعتبر كمعيار ومؤشر لجودة هذه الخدمات وتحسينها وطبيعة المرفق العمومي وبأخلاقيات المرفق العام والخدمة العمومية، بل إن حياة مرفق عام مرهون بدوره إذ كلما زالت وظيفته كلما وجب زواله وهو يتماشى ومبدأ المرفق بالهدف.

إن مسألة تحسين الخدمة العمومية حقيقة وإن كانت تستهدف بالدرجة الأولى إصلاح المرفق العام وتقديم خدمة عمومية تليق بالمواطن فإن الإطار القانوني العام الذي تتدرج فيه هو الذي يزيد من أهمية هذا التحسين، ذلك أنها تتدرج ضمن إصلاح الدولة (المبحث الثاني).

## المبحث الأول: مفهوم المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، لكونه مظهراً رئيسياً من مظاهر تدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة للأفراد، فهي أوسع هذه المظاهر نطاقاً وأبعدها مدى، لذلك لم يتوان بعض كبار الفقهاء الفرنسيين في تعريفهم للقانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة، كالفقيه "بونارد Bounard" ويرى الفقيه "جين Jean" أن فكرة المرافق العامة هي الفكرة الأساسية لمركزية القانون الإداري.<sup>(1)</sup>

ورغم الاختلاف القائم بين الفقهاء في تعريفه إلا أنه يمكن تعريفه من زاويتين الأولى شكلية والثانية موضوعية، فالمعيار العضوي أو الشكلي يقوم على اعتبار المرفق العام منظمة تديره الإدارة أما المعيار الموضوعي فيرتبط بطبيعة النشاط، وهذه التعاريف في مجملها تشترك في أهم العناصر التي تقوم عليها المرافق العامة بأنواعها المتعددة،<sup>(2)</sup> (المطلب الأول)، من ثم سنتطرق إلى الضوابط القانونية للمرفق العام المتمثلة في مبادئ وطرق تسيير المرفق العام (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تعريف وأنواع المرفق العام

سنتناول في هذا المطلب تعريف المرافق العمومية وذلك بالتطرق إلى أهم المعايير التي وضعها فقهاء القانون في تعريف المرافق العمومية، وما هو التعريف الراجح فيها من خلال الفرع الأول، من ثم نتطرق لأنواع المرافق العمومية في الفرع الثاني.

#### الفرع الأول: تعريف المرفق العام

المرافق العامة بوجه عام هي مشروعات تنشئها الدولة وتديرها السلطة التنفيذية أو الإدارة بهدف تحقيق الحاجات العامة للأفراد كالصحة والتعليم.

(1) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص 260.

(2) عبد الجبار بابي، ترقية المرفق العام في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016 / 2017، ص 5.

أما تنظيم وإدارة المرافق العامة هي الوظيفة الأساسية للإدارة أو السلطة التنفيذية بفروعها ولا شك أن المرافق العامة وتأمينها لأداء الحاجات المرجوة منها وظيفة أساسية بدونها لا توجد الدولة.<sup>(1)</sup> حيث تعتبر فكرة المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائعة والغامضة في القانون الإداري، ومع ذلك ورغم تعدد وتنوع التعاريف فإن الفقه والقضاء عادة ما يلجأ لتحديد مفهوم المرفق العام إلى استعمال معيارين أساسيين هما: المعيار العضوي والمعياري الموضوعي،<sup>(2)</sup> ومن ثم التطرق إلى التعريف المتفق عليه.

### أولاً: المعيار العضوي (الشكلي)

يعتد هذا المعيار بالهيئة أو الجهاز الإداري القائم بأداء النشاط المرفقي النفعي العام، وليس النشاط الذي تقوم به الهيئة، وبناء على هذا المعيار الشكلي للمرفق العام يمكن القول: أن مرافق الدفاع والأمن والصحة والتعليم هي مرافق عامة بالمعنى الشكلي.

إذا نظرنا إلى هيئاتها أو أجهزتها الإدارية، وهي: جهاز القوات المسلحة، وجهاز الأمن العام، وجهاز وزارة الصحة ومستشفياتها، والمؤسسات التعليمية باعتبارها هيئات تتولى القيام بهذه النشاطات.<sup>(3)</sup>

ويتبين لنا أن هذا المدلول قد ركز على المنظمة العامة التي تدير المرفق العام، وعلى الرابطة العضوية التي تربط بين هذا التنظيم والجهاز الإداري في الدولة.

وقد ساد هذا المفهوم في القرن التاسع عشر عندما كان دور الدولة يقتصر على ممارسة الوظائف السيادية كحفظ الأمن ومنع العدوان الخارجي وتحقيق العدالة بين أبناء شعبها، وقد أطلق على هذه المرحلة "الدولة الحارسة"، غير أن سرعان ما ظهرت فكرة المرفق العام في فقه القانون الإداري في مدلولها العضوي بعد أن تبناها مجلس الدولة الفرنسي في قضية "بلانكو" عام 1879، إذ استند في تحديد اختصاصه في هذه القضية إلى كون مرفق صناعة التبغ هو جزءا من التنظيم الإداري للدولة، وبذلك يكون المرفق العام هو الهيئة أو المنظمة التي تعد جزءا من

(1) عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 177.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، د.ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 205.

(3) نواف كنعان، القانون الإداري، د.ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 317-318.

الأشخاص الإدارية في الدولة وتمارس النشاط من أجل إشباع الحاجات العامة، ومن أنصار هذا الاتجاه في فرنسا الفقهاء: هوريو، رولاند، إذ يتفق هؤلاء على أن المرفق العام، هو "المشروع الذي تتولاه السلطات الإدارية بصورة مباشرة أو غير مباشرة وتستهدف منه تقديم الخدمات العامة إلى الأفراد".<sup>(1)</sup>

## ثانيا: المعيار الموضوعي (وظيفي، مادي)

يعتد هذا المعيار بطبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة وبذلك يكون كل نشاط إداري يستهدف إشباع حاجات عامة تحقق المصلحة العامة، وبناء على هذا المعنى الموضوعي يمكن القول: "أن مرافق الدفاع والأمن والصحة والتعليم هي مرافق عامة إذا نظرنا إلى الحاجات والخدمات المختلفة التي تستهدف إشباعها في مجالات الدفاع والأمن والصحة والتعليم".<sup>(2)</sup>

ومن أهم تعريفات المرفق العام التي تركز على هذا المعيار تعريف "ليون دوجي" أن المرفق العام هو: "كل نشاط يجب أن يكلفه وينظمه ويتولاه الحكام، لأن الاضطلاع بهذا النشاط لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي ولتطوره، بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة".<sup>(3)</sup>

وقد أشار الأستاذ أحمد محيو بقوله: "مفهوم المرفق العام ليس ولا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا وحياديا وليس له معنى إلا في ضوء محتواه والغايات الاقتصادية والاجتماعية التي أسندت له والتي يجب تحديدها قبل إعداد النظام القانوني للمرفق العام وتعيين الجهة المؤهلة لإحداث هذا المرفق أو ذلك".<sup>(4)</sup> على أن المرفق لا يكون له معنى قانوني إلا إذا كانت الغاية منه تحقيق هدف سواء كان اقتصادي أو اجتماعي، ولقد حاول جانب من الفقه الجمع والتوفيق بين المدلول الشكلي والمادي في تعريفهم للمرفق العام.

(1) إسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصيص في المرافق العامة، العدد6، مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد 14، العراق، 2007، ص ص 169، 168.

(2) نواف كنعان، المرجع السابق، ص318.

(3) محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، السنة الجامعية 1963-1964، ص18.

(4) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد إعراب صاصيلا، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص435.

## ثالثا: التعريف المتفق عليه

من خلال التعاريف التي سبق ذكرها لاحظنا صعوبة اتفاق الفقهاء على إعطاء تعريف جامع مانع لتحديد ماهية المرفق العام، ومن بين تعريفات المرفق العام التي تجمع بين المعيارين، التعريفات التالية:

تعريف "رولان" الذي يرى بأن المرفق العام هو: "يعتبر مشروع ذو نفع، خاضع للهيمنة أو الإدارة العليا للحكام، ويهدف إلى إشباع حاجات عامة للجمهور، بسبب عدم كفاية أو عدم وجود مشروعات خاصة تحقق هذه الأغراض، ويخضع لحد أدنى من القواعد الخاصة أي لنظام قانوني خاص واستثنائي".<sup>(1)</sup>

وكذا تعريف الدكتور محمود حافظ الذي يرى بأن المرفق العام هو: "مشروع ذو نفع عام يهيمن عليه الحكم، أي تتولى السلطة العامة إدارته مباشرة أو بطريق غير مباشر".<sup>(2)</sup>

نجد أن الأستاذ عبد ربه عبد الصمد قد عرف المرفق العام على أنه: "كل نشاط تقوم به الإدارة العامة أو تعهد به لأحد الأفراد ليتولى إدارته تحت إشرافها ورقابتها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور وعلى وجه منتظم ومضطرر".<sup>(3)</sup>

أما الدكتور عمار عوابدي فنجد أنه قد سلك مسلك الأستاذ عبد ربه عبد الصمد في دمجهم للمعيارين، وذلك ما يتضح من تعريفه حيث يرى أنه: "كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة".<sup>(4)</sup>

من جملة التعريفات للمرفق العام نستنتج أنه يلزم لقيام المرفق العام عناصر معينة كأسلوب مميز لأداء الخدمات والمنافع العامة وهي أن:

- المرفق العام مشروع تنشؤه السلطة العامة.

(1) محمود حافظ، المرجع السابق، ص ص 18، 19.

(2) نفس المرجع، ص 21.

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري - النشاط الإداري، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 79.

(4) عتيقة بلجبل، الإضراب في المرافق العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2003-2004، ص 33.



- هدف المرفق العام هو تحقيق النفع العام.

- المرفق العام يخضع للسلطة العامة.

- خضوعه لنظام قانوني خاص.

فبمجرد توافر هذه العناصر فإنها تفصح بذات وجودها عن قصد الدولة في جعل النشاط مرفقا عاما، حتى ولم يوجد نص صريح بذلك.

### الفرع الثاني: أنواع المرفق العام

تنقسم المرافق العامة إلى عدة أنواع وذلك وفقا للناحية التي ينظر منها إلى هذه المرافق العامة تبعا لتعدد وتنوع نشاطها ونمط السلطة العامة التي تتولى إدارتها والإشراف عليها، والصفة الإلزامية أو الإجبارية لإنشاء وتنظيم المرافق العامة، وطبيعة الخدمات التي تقدمها وهل هي اجتماعية أم مهنية أم تعليمية أم اقتصادية.<sup>(1)</sup>

وسنتطرق إلى هذه التقسيمات والأنواع المختلفة للمرافق العامة كالتالي:

#### أولا: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها

تنقسم المرافق العامة وفقا لطبيعة نشاطها إلى مرافق عامة إدارية ومرافق عامة اقتصادية، ومرافق عامة مهنية ونقابية، ومرافق عامة اجتماعية.<sup>(2)</sup>

#### 1- المرافق العامة الإدارية:

المرافق العامة الإدارية هي المرافق العامة التي تمارس نشاطا إداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، هذا النشاط الإداري الذي يختلف اختلافا جذريا وجوهريا في طبيعته عن النشاط الخاص للأفراد، الأمر الذي يستوجب خضوع هذه المرافق العامة الإدارية لنظام قانوني خاص واستثنائي هو نظام القانون الإداري الذي يختلف في قواعده عن قواعد القانون الخاص اختلافا كبيرا.<sup>(3)</sup>

(1) نواف كنعان، المرجع السابق، ص324.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري - النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص62.

(3) المرجع نفسه، ص63.

ورغم قدم هذا النوع من المرافق إلا أن الفقه لم يهتدي لوضع معيار يمكن توظيفه والاعتماد عليه لمعرفة هذا النوع من المرافق على الأقل، وتكمن صعوبة وضع معيار في اختلاف نشاطات المرافق ذات الطابع الإداري، لذلك ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن المرافق الإدارية هي مجموعة المرافق التي لا تدخل في عداد بقية أنواع المرافق الأخرى.<sup>(1)</sup>

ولا يمكن لدولة أن ترفع يدها عن هذا النوع من النشاطات لأنها تدخل ضمن وظيفتها الطبيعية أو واجباتها اتجاه الأفراد.

ويرى محمد سليمان الطماوي إن هذا النوع من المرافق شيد على أساسه نظريات القانون الإداري الحديث.<sup>(2)</sup>

## 2- المرافق العامة الاقتصادية:

هي مجموعة المرافق العامة التي تمارس وتزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية، صناعية أو تجارية أو مالية أو زراعية أو تعاونية، وتخضع هذه المرافق العامة الاقتصادية لمزيج من قواعد القانون العام الإداري وقواعد القانون الخاص (القانون التجاري وقانون العمل) ومن أمثلة المرافق العامة الاقتصادية، مرافق النقل البري والبحري والجوي، ومرفق النقل بواسطة السكك الحديدية، مرافق تزويد المياه والكهرباء والغاز، ومرافق الصناعات الكيماوية ومرافق الصناعات الحربية، وصناعة السيارات والطائرات ومرافق الحمامات والمسارح العامة، ومرافق الأدوية والصيدلية، والمحلات التجارية العامة الكبرى.<sup>(3)</sup> تعتبر مرافق حديثة النشأة نسبيا تسبب فيها التطور الاقتصادي وظهور الفكر الاشتراكي مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معهودة للأفراد.<sup>(4)</sup>

وإذا كان الفقه قد أجمع على إخضاع المرافق الإدارية لقواعد القانون العام، فإن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية خاصة وقد ثبت ميدانيا أن المرافق الإدارية يتسم عملها

(1) فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ط، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1980، ص263.

(2) محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص38.

(3) محمود حافظ، المرجع السابق، ص ص131، 132.

(4) بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014، ص14.

بالبطء وإجراءاتها معقدة وتكاليفها باهضة، وهذه الآليات لا تساعد المرافق الاقتصادية التي تحتاج إلى أن تتحرر أكثر وتخضع لإجراءات يسيرة يفرضها مبدأ المنافسة.

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المرافق الاقتصادية إن خضعت لآليات القانون العام جملة، فإنها ستلقى منافسة شديدة من جانب المؤسسات الخاصة ولربما يؤدي إلى زوالها مع مرور الوقت، لذلك اتجه الرأي الحديث في القانون الإداري وقضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى تحرير المرفق الصناعي من قيود القانون العام.<sup>(1)</sup>

ولقد اختلف الفقه حول تحديد المعيار الذي يميز المرافق الاقتصادية (الصناعية والتجارية) عن المرافق الإدارية.

ذهب رأي إلى أنه يمكن التمييز بين المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة الإدارية على أساس نوعية النظام القانوني الذي يخضع له المرفق، ويستخدمه في إدارته، فإذا كان خاضعا لأساليب القانون العام وحدها كان مرفقا إداريا، أما إذا كان خاضعا لأسلوب القانون العام والقانون الخاص معا، فهو مرفق اقتصادي.

في حين ذهب رأي آخر إلى أن الطابع المميز لهذه المرافق ينحصر في أن غرضها الأساسي أن تكون مصدر إيرادات للإدارة.<sup>(2)</sup>

وذهب رأي ثالث إلى التفرقة بين هذين النوعين من المرافق، على أساس شكل المشروع أو مظهره الخارجي، فإذا أدير المشروع بواسطة شركة كان مرفقا اقتصاديا، أما إذا كان يدار بواسطة سلطة عامة كان مرفقا عاما إداريا.

أما الرأي الراجح في الفقه فيأخذ بمعيار يقوم على أساس النظر إلى طبيعة النشاط الذي يزاوله المرفق العام، فلا يكون هذا الأخير مرفقا اقتصاديا إلا إذا كان يباشر نشاطا تجاريا، وفقا للتعريف المنصوص عليه في القانون التجاري للأعمال التجارية. أما بالنسبة للنظام القانوني الذي يحكم المرافق الاقتصادية فتخضع لطبيعة نشاطها القانوني العام والخاص معا، وما يترتب على

(1) محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص40.

(2) زكرياء المصري، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، د.ط، دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص931.

ذلك بحكم اللزوم من اختصاص كل من القضاء الإداري والقضاء العادي بالنظر في المنازعات المتعلقة بها.

وتخضع من ناحية لأحكام القانون العام باعتبارها مرافق عامة من حيث خضوعها للمبادئ الأساسية التي تخضع لها المرافق العامة، ومن ناحية أخرى تخضع لأحكام القانون الخاص باعتبارها مرافق اقتصادية تباشر نشاطا شبيها بنشاط الأفراد.<sup>(1)</sup>

### 3- المرافق العامة المهنية أو النقابية:

هي المرافق العامة التي تزاول نشاطا مهنيا ونقابيا بحثا يستهدف تنظيم المهن الرئيسية في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، ومن أمثلة المرافق العامة المهنية مرافق التنظيم المهني كقنابة المحامين وقنابة الأطباء والصيادلة، وقنابة المهندسين، وقنابة المعلمين.

فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتتخذ صورة أو هيئة النقابة، وهي الأشخاص المرفقية التي يكون موضوعها رقابة وتوجيه النشاط المهني، وقد منح لها القانون بعض حقوق وامتيازات السلطة العامة بهدف تنظيم المهنة ورعاية مصالح أعضائها، في الأصل أن مهام السلطة الإدارية تنظم المهن والنشاط الخاص بنفسها غير أن غالبية الدول تفضل ترك هذه المهمة لأبناء المهنة.<sup>(2)</sup>

ولا ينبغي أن يفهم من إخضاع المرافق المهنية لاختصاص القضاء الإداري تغيير طبيعتها أو اعتبار هياكل التسيير على مستوى المنظمة هي الأخرى مرافق إدارية إذ يظل المرفق مهنيا ولو خضع لاختصاص القضاء الإداري داخل الدولة.<sup>(3)</sup>

### 4- المرافق العامة الاجتماعية:

وهي مجموعة المرافق التي تمارس نشاطا عاما اجتماعيا، ويقصد بها تلك التي تستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور مثل المرافق المخصصة لتقديم إعانات الجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة.

(1) هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 268، 270.

(2) بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص 23.

(3) بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص 14.

ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص كما تمثل منازعاتها أمام القضاء الإداري وأحيانا أخرى أمام القضاء العادي.<sup>(1)</sup>

ولقد اعتبر القضاء الفرنسي في بداية الأمر منازعات المرافق الاجتماعية المكلفة بتقديم المساعدات العامة منازعات إدارية.

غير أن تطور النظرة لمؤسسات الضمان الاجتماعي وبروز فكرة الأقساط التي يلزم بدفعها المنتفعين من خدمات المرفق جعلت القضاء الإداري يتردد في كثير من الأحيان في تولي الفصل في منازعات هذا النوع من المرافق، وامتد هذا التمييز أيضا للنظام القانوني الجزائري، حيث أنه يرجوعنا للقانون 83-15 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي<sup>(2)</sup> نجد المشرع قد وزع الاختصاص بين القضاء العادي وبين المحاكم الإدارية.<sup>(3)</sup>

### ثانيا: التقسيمات الأخرى للمرفق العام

وهي تتضمن من ناحية أولى المرافق العامة الوطنية والمرافق العامة المحلية، ومن ناحية أخرى المرافق العامة الاختيارية والمرافق العامة الإجبارية، ومن ناحية ثالثة المرافق التي تتمتع بالشخصية المعنوية والمرافق العامة التي ليس لها شخصية معنوية.

### 1- تقسيم المرافق العامة بحسب نطاقها الإقليمي

تصنف المرافق العامة بحسب النطاق الجغرافي أو الإقليمي الذي تمارس المرافق العامة نشاطها في إطاره إلى مرافق عامة وطنية ومرافق عامة إقليمية أو محلية، فإذا كان المرفق العام يقوم بممارسة ذلك النشاط المرفقي ويقدم الخدمات العامة على مستوى كل إقليم الدولة ويشعب حاجات عامة لكافة سكان الدولة كان مرفقا وطنيا، كمرافق الدفاع والأمن والجمارك والمواصلات السلوكية واللاسلكية والتعليم والصحة وغيرها.

(1) بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص 16.

(2) القانون رقم 83-15 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج.ر، ع 28، الصادر في 05 جويلية 1983، الملغى بالقانون رقم 08-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج.ر، ع 11، الصادر في 02 مارس 2008.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 327.

أما إذا كان المرفق العام يقوم بممارسة نشاطه في إطار إقليمي محدود من الدولة كالمحافظات أو داخل المدن، ومرفق توريد المياه على مستوى المدينة أو القرية، أو مرافق النظافة وغيرها التي تشبع حاجات أو تؤدي خدمات لمنطقة أو مدينة بعينها.<sup>(1)</sup>

وتقسم المرافق العامة إلى مرافق وطنية ومرافق محلية أو بلدية له أهمية عملية في حالة إحداث ضرر لبعض الأفراد من نشاط المرفق، فإذا كان المرفق قومياً تكون الحكومة المركزية مسؤولة عن التعويض عنه من الخزينة العمومية للدولة، أما الضرر الناتج عن نشاط مرفق عام محلي أو بلدي فتتحمل الوحدة المحلية أو البلدية بالتعويض.<sup>(2)</sup>

## 2- تقسيم المرافق العامة من حيث التزام الإدارة بإنشائها:

أساس هذا التقسيم هو مدى الحرية التي يتركها القانون للسلطة الإدارية في إنشاء المرفق أو عدم إنشائه، فإذا لم يلزم القانون السلطة الإدارية بضرورة إنشاء مرفق عام معين كان هذا المرفق اختيارياً، أما على العكس إذا أجبر القانون إحدى السلطات الإدارية على إنشاء مرفق ما كان هذا إجبارياً.<sup>(3)</sup>

والأصل أن الدولة هي التي تقدر إنشاء مرفق عام معين، إذا رأت أنه سيشبع حاجة عامة أو يحقق نفعاً عاماً أو خدمة عامة، وهذا يتم بشكل اختياري.

ويترتب على التفرقة بين كل من نوعي المرافق العامة الإلزامية (الإلزامية) والمرافق العامة الاختيارية آثار هامة في مجال الاعتراف بحقوق المتعاملين مع هذه المرافق أو المنتفعين بخدماتها بالمطالبة بالحصول على خدماتها وخاصة في حالة إلغائها، وكذلك في مجال الوسيلة المستخدمة لإلغاء هذه المرافق العامة.

وترتباً على ذلك ليس للأفراد أية حقوق مكتسبة في الإبقاء على المرفق العام إذا وجدت الإدارة أن من المصلحة إلغاء المرفق العام لاستنفاد الغرض منه، إذ غالباً ما يتم إلغاء المرفق العام متى ظهر أن الحاجة التي يشبعها المرفق العام لم تعد صالحة أو ضرورية.

(1) نواف كنعان، المرجع السابق، ص 326.

(2) عبد الجبار بابي، المرجع السابق، ص 11، 12.

(3) المرجع نفسه، ص 12.

كما أن المرافق العامة الإجبارية لا تلغى إلا برفع النص القانوني الذي أسبغ عليها وصف المرافق العامة، سواء كان ذلك النص بشكل قانوني كما هو الحال في المرافق الإجبارية التي تنشأ على المستوى المركزي، أو بشكل قرار إداري صادر من المجلس البلدي في المرافق العامة الإجبارية التي تنشأ على المستوى المحلي، أما المرافق العامة الاختيارية فيتم إلغاؤها دون الحاجة لذلك.<sup>(1)</sup>

### 3- تقسيم المرافق العامة من حيث الاعتراف لها بالشخصية المعنوية

يرى المشرع أن المرافق العامة الواجب إنجازها وإنشائها تتطلب قدرا من الاستقلال وجانب من الذاتية من أجل تحقيق أهدافها وعلى هذا الأساس يتمتع المرفق بالشخصية المعنوية التي تترتب عنها جملة من النتائج أهمها ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة، وبالتالي يتحمل نفقاته وأرباحه أو خسائره، ومن خلال مباشرة نشاطه يتحمل كافة المسؤوليات القانونية الناتجة عنها ويكتسب العمال صفة الموظف العام وترفع ضده الدعاوى القضائية بصورة مستقلة ومن أمثلة هذه المرافق البنك المركزي الجزائري.<sup>(2)</sup>

ونظرا لتمتع المرفق بالشخصية المعنوية اكتسب نوعا من اللامركزية اتفق الفقه على تسميتها باللامركزية المرفقية وذلك لعدم الخلط بينها وبين اللامركزية الإقليمية.<sup>(3)</sup>

أما المرافق العامة التي ليس لها شخصية معنوية فهي تلك التي تحتفظ الدولة بإدارتها بنفسها نظرا لأهميتها وحيويتها بالنسبة للمنتفعين لمرافق التعليم والصحة والقضاء ... الخ، فهذه المرافق تكون موزعة بين الوزارات المختلفة، فيتبع كل مرفق الوزارة التي يكون نشاطها من جنس نشاطه.<sup>(4)</sup>

ويقصد بها بمجرد صدور قانون إنشائها تتبع أو تلتحق بأحد أشخاص القانون العام سواء الوطنية أو المحلية ولا تمنح لها في هذه الحالة الشخصية المعنوية وعلى أساس ذلك تكون هذه المرافق تابعة لأحد أشخاص القانون العام تبعية كاملة.<sup>(5)</sup>

(1) نواف كنعان، المرجع السابق، ص 328.

(2) عتيقة بلجيل، المرجع السابق، ص 42.

(3) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 61.

(4) مليكة الصروخ، القانون الإداري، د.ط، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2010، ص 344.

(5) بو طيب عماد الدين، المرجع السابق، ص 21.

## المطلب الثاني: ضوابط تسيير المرفق العام

المرفق العامة كمشروعات أو نشاطات تنشئها الدولة، وتستهدف تحقيق النفع العام للمواطنين وتخضع لسلطة الدولة التي تهيمن على سيرها وانتظامها، هي في نهاية الأمر تكون في إنشائها وتنظيمها وإلغائها الاختصاص المانع للدولة، إذن لا خلاف على أن إنشاء وتنظيم وإلغاء المرفق العامة هو من سلطة الدولة وحدها، فهذا أمر يدخل في جوهر فكرة المرفق العام ويفرضه تعريف المرفق العام.

حيث تستقل كافة المرفق العامة بنظام قانوني خاص يحوي العديد من القواعد التي تؤمن انتظام سيرها وتأمين الحاجات التي تقوم على إشباعها. ومن المسلم به لدى فقه القانون العام أن هناك مبادئ عامة تحكم جميع المرفق، إن هذه المبادئ تمثل القاسم المشترك الواجب توافرها في جميع المرفق العامة<sup>(1)</sup>. (الفرع الأول).

إذ أن من الطبيعي إزاء التباين الواضح بين المرفق العامة من حيث طبيعة النشاط أو الخدمة التي تؤديها أن تتعدد طرق إدارتها أيضا (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: المبادئ القانونية التي تحكم سير المرفق العامة

تتمتع جميع المرفق العامة بمجموعة من القواعد الأساسية التي تحكمها، سواء كانت هذه المرفق تابعة للدولة أو المحلية أو ما كان موضوع نشاطها إداري أو اقتصادي أو مهني أو أيا ما كان أسلوب إدارتها، فهناك قواعد أساسية مشتركة تخضع لها كل أنواع المرفق العامة.

هذه القواعد الأساسية المشتركة تنتمي للقانون العام، وتعتبر من أهم المبادئ التي استقر عليها الفقه وأكدها القضاء الإداري في أحكامه، أما المشرع فلم ينص عليها صراحة، ولكنه يعترف بوجودها كحقيقة قانونية مسلم بها، بدليل انه قد نص على بعض تطبيقاتها في القوانين التي أقرها، من بين هذه القواعد والمبادئ الأساسية الثلاثة وهي:

مبدأ دوام سير المرفق العامة بانتظام واطراد، مبدأ المساواة بين الأفراد في الانتفاع بخدمات المرفق العامة، وأخيرا مبدأ قابلية المرفق العامة للتعديل والتغيير.<sup>(2)</sup>

(1) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري، الطبعة الأولى، د.د.ن، لبنان، 2004، ص240.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص306.



## أولاً: مبدأ سير المرافق العام بانتظام واطراد (مبدأ الاستمرارية)

مبدأ دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من المبادئ العامة للقانون التي تتعلق بعملية تنظيم وسير المرافق العامة في الدولة، ويقضي هذا المبدأ القانون العام بحتمية ديمومة وسيرورة المرافق العامة وبصورة جيدة ومنتظمة، وأي توقف أو خلل في سير المرافق العامة يؤدي إلى شلل وتوقف الحياة العامة في المجتمع والدولة، وهو من المبادئ العامة للقانون التي اكتشفها وأقرها القضاء.<sup>(1)</sup>

ويقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعاً على تجسيده في أرض الواقع، وذلك بتقييد إضراب الموظفين المستخدمين والعمال في المرافق العامة، كما يقتضي ذلك أيضاً تنظيم الاستقالة إذ أن الاستقالة لا تنتج أثرها إلا بقبولها من السلطة المختصة، ويتضمن هذا المبدأ أيضاً تطبيق نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية ومحتوى هذه النظرية أن نجد بعد التعاقد ظروف استثنائية لم تكن متوقعة وتجعل تنفيذ التعاقد لالتزامه مرهقاً، فتقوم الإدارة ودون خطأ منها بتعويض التعاقد تعويضاً جزئياً عن الخسارة التي لحقت به، والهدف من ذلك هو مساعدة التعاقد مع الإدارة حتى لا يعجز نهائياً عن الوفاء بالتزاماته مما يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة.<sup>(2)</sup>

## ثانياً: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة

إن الأساس أو مبرر وجود وإنشاء المرافق العامة هو تلبية الاحتياجات العامة للجمهور لذلك فإنه ينجم على ذلك تقييم خدماتها العامة، معاملة الجميع على قدم المساواة وبدون تمييز تجسيدا لمبدأ المساواة.

حيث يعتبر مبدأ المساواة بين الأفراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة أحد المبادئ الأساسية التي تحكم جميع المرافق العامة بلا استثناء، أي كان نوع نشاطها وأياً كان أسلوب أو طريقة إدارتها.<sup>(3)</sup>

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة 05، بن عكنون، الجزائر، 2008، ص75.

(2) محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص481.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص314.

كما يجب على المرافق العامة أن تقدم خدماتها لجميع أفراد المجتمع دون تمييز، حيث تنص المادة 31 من الدستور 1996 على ما يلي: "تهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق فتح شخصية الإنسان وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتعديل (مبدأ التكيف)

يقصد بهذا المبدأ تمكين المرفق العام من تحقيق المنفعة التي أنشأ من أجلها على أفضل وجه ومواجهة الظروف المتغيرة التي تحيط بنشاطه فإذا تغيرت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي نشأ المرفق العام في ظلها ونظم ابتداء على أساسها أو ظهر للإدارة من خلال ممارسة المرفق لنشاطه أن يستحسن تغيير طريقة تشغيل المرفق لزيادة كفاءته فإنها تملك ذلك بسلطتها التقديرية.<sup>(2)</sup>

ويقتضي هذا المبدأ أن يكون للسلطة العامة تعديل قواعد سير المرافق العامة لتكون مسايرة للمقتضيات المستجدة والمتطورة للمصلحة العامة دون أن يكون لأحد التمسك بحقوق مكسبه لمنع تعديل نظام المرفق العام.

كما أن الهدف من إنشاء المرافق العامة هو تحقيق إشباع الحاجات العامة وفقاً للأحوال والظروف المصاحبة لها، فإذا ما تغيرت هذه الظروف والأحوال بحيث يصبح المرفق العام وفقاً للظروف الجديدة غير قادرة على تحقيق المنفعة المرجوة منه، جاز للسلطة الإدارية حق تعديل طرق تسيير هذا المرفق، ومن هنا جاء مبدأ قابلية المرفق العام للتبديل أو التغيير كمبدأ عام يحكم المرافق العامة جميعاً ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرافق بل يمتد أيضاً لأسلوب إدارتها.<sup>(3)</sup>

غير أن هذه المبادئ الثلاثة يطلق عليها عادة المبادئ العامة التقليدية، وهذه التسمية توحى بوجود مبادئ حديثة لتسيير المرفق العام، هذه الأخيرة كانت ثمرة لتطبيق المبادئ السابقة في الواقع العملي وهي: مبدأ الشفافية، مبدأ المجانية ومبدأ حياد الإدارة.

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، ط1، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص222.

(2) محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د.س.ن، ص223.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص348.

## الفرع الثاني: طرق تسيير المرفق العام

للسلطة العامة بعد إنشاء المرفق العام يكون لها أن تختار الطريقة المثلى لإدارته.

ونظرا لتعدد أنواع المرافق العامة وكذا تدخل الدولة في مختلف مجالات هذا الميدان فقد ترتب تنوع طرق وكيفيات وأساليب وإدارة المرافق العامة، كما ينسجم مع الظروف التي تحيط بمجال تدخل الإدارة في مرفق الأمن والدفاع والقضاء والضرائب تفرض أن تسيير من قبل الدولة مباشرة وهناك مرافق أخرى تابعة لإدارة الأشخاص أو الأفراد أو الشركات حيث تختلف طرق إدارة المرافق العامة تبعا لاختلاف وتنوع المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه، وأهم هذه الطرق هي الاستغلال المباشر وأسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة وأسلوب الالتزام وأخيرا لاستغلال المختلط.<sup>(1)</sup>

### أولا: الإدارة المباشرة للمرافق العمومية

يقسم الفقه الطرق المباشرة في إدارة المرافق العمومية إلى قسمين رئيسيين يتحدثون في الأولى عن طريق الاستغلال المباشر، وفي الثاني عن المؤسسة العامة باعتبارها طريقة من طرق إدارة المرافق العامة، أما الاختلاف بينهما، فإن طريقة الاستغلال المباشرة تتم في إطار من المركزية الإدارية، أما المؤسسة العامة هي تنظيم إداري لا مركزي (اللامركزية المرفقية).<sup>(2)</sup>

### 1- أسلوب الاستغلال المباشر

يقصد بهذا الأسلوب أن تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق بنفسها سواء كانت سلطة مركزية أو محلية مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام، ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة.

وهذه هي الطريقة التي تدار بها جميع المرافق الإدارية في الوقت الحاضر، وذلك إما لأن هذه المرافق غير مربحة، فلا يمكن أن يقبل الأفراد عليها وإما لأن الدولة ترى أنه من الخطورة أن تسمح للأفراد بالمشاركة في إدارتها.<sup>(3)</sup>

(1) محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم والنشاط الإداري، دار العلوم والنشر والتوزيع، الجزائر، 2000، ص ص 239، 240.

(2) أكتف وجيه عبد الرحمان سليمان، تنظيم المرافق العامة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2014، ص 79.

(3) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 405.

وهي مرافق يصعب في الغالب تحديد المنتفعين بها لأن خدماتها تشمل كافة سكان الدولة. فقد أجاز المشرع الجزائري في قانون البلدية بموجب المادة 151 والمادة 152،<sup>(1)</sup> على استغلال المصالح بصفة مباشرة على أن تقيد الإيرادات والنفقات المتعلقة بهذا الاستغلال ضمن ميزانية البلدية.

ومن جهة أخرى تناول قانون الولاية في كفاءات تسيير المصالح العمومية الولائية الفقرة الأولى من المادة 142 إلى 145،<sup>(2)</sup> فقد أوكلت للولاية استغلال أحد المصالح العمومية استغلال مباشر تسجل الإيرادات ونفقاته في ميزانية الولاية.

بعد الانتقادات الموجهة لطريقة الاستغلال المباشر، عمل الفقه على إيجاد طريق مختلف عن الاستغلال المباشر والتمثل في طريقة المؤسسة العامة لما تتمتع به من شخصية معنوية واستقلال مالي.

## 2- طريقة المؤسسة العامة

قد يلجأ المشرع إلى طريقة أخرى لإدارة المرافق العامة، فيمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام.

يمكن تعريف المؤسسات العامة بأنها مرفق عام مشخص قانونيا، وعليه وخلاف لطريقة الاستغلال المباشر فإن طريقة المؤسسات العامة تقتضي منح المرفق العام الاستغلال القانوني من خلال إضفاء الشخصية المعنوية عليه.<sup>(3)</sup>

بما يترتب على ذلك من نتائج إعمالا للمادة 50 من القانون المدني التي تنص: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في حدود التي

---

(1) أنظر المادتين 151، 152 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر، ع 37 الصادر في 03/07/2011.

(2) أنظر المادتين 142، 145 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، ج.ر، ع 12 الصادر في 29/02/2012.

(3) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص 89.

يقررها القانون<sup>(1)</sup> تهدف طريقة المؤسسة العامة إلى حسن إدارة المرفق العام ذات أهمية وتخفيف عبء تسييرها ومن بعثها عن الجهة الإدارية التي أنشأتها بموجب تمتعها بالاستقلال القانوني، المالي والإداري.

وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قد انتهج طريقة المؤسسة العامة في المجال الإقليمي، وهذا ما نجده في قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07،<sup>(2)</sup> أين خولها القانون حق إنشاء مؤسسات عمومية إقليمية.

### ثانيا: الإدارة غير المباشرة للمرافق العمومية

نعني بذلك قيام أشخاص أخرى غير الأشخاص الإدارية بتنظيم وإدارة مرفق عام، وغالبا ما يكون هؤلاء الأشخاص أفرادا أو شركات تجارية يعهد إليه بموجب اتفاق يبرم بينهم وبين الإدارة مهمة تنظيم وإدارة مرفق عام.

ويطلق على هذه الطريقة بطريقة امتياز أو التزام المرافق العامة ثم تطورت هذه الطريقة عندما ازدهرت فكرة إنشاء شركات تجارية برأسمال مختلط يساهم فيه كل من الدولة والأفراد.

#### 1- أسلوب الامتياز أو التزام المرافق العمومية

يتمثل واجب الدولة الأساسي في اختيار الطريقة المناسبة لإدارة المرفق المكلف بإدارة النشاط وإشباع الحاجات الجماعية، وذلك لأن كفاءة المرفق العام وفعاليتها في تقديم الخدمة العامة المنوطة به، تتوقف إلى حد كبير على اختيار الطريقة المناسبة والمثلى لإدارة المرفق العام.

يقصد بهذه الطريقة أن تعهد الإدارة (الدولة أو أحد الأشخاص العامة الإقليمية) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة لا تتجاوز 99 سنة بواسطة عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته في مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بخدمات هذا المرفق العام.<sup>(3)</sup>

(1) أنظر المادة 50 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن القانون المدني، ج.ر، ع 78، الصادر في 30/09/1975، المعدل والمتمم.

(2) أنظر المادة 146 من قانون الولاية 12-07، المرجع السابق.

(3) مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص 346، 347.

بالرجوع لبعض القوانين نجد المشرع الجزائري قد عرف عقد الامتياز في المادة 04 من الأمر 96-13 المؤرخ في 15 جوان 1996 والمتضمن قانون المياه<sup>(1)</sup> "يقصد بالامتياز بمفهوم القانون عقد من عقود القانون العام، تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية".<sup>(2)</sup>

## 2- طريقة الاقتصاد المختلط

نظرا للانتقادات التي وجهت لطرق إدارة المرافق العامة السابقة ظهرت طرق إدارة جديدة تعد أسلوبا وسطا بين الإدارة المباشرة والامتياز، ويطلق عليها طريقة الاقتصاد المختلط.

حيث يعتبر أسلوب المشاركة أو الاقتصاد المختلط هو الأسلوب التي يتم بمقتضاه إدارة مرفق عام معين عن طريق شركة مساهمة يشترك في رأسمالها وإدارتها الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية الإقليمية أو المصلحية من جهة والأفراد أو الشركات الخاصة وطنية كانت أم أجنبية من جهة أخرى.<sup>(3)</sup>

حيث تحقق شركات الاقتصاد المختلط التعاون بين رأس المال العام والخاص فيحقق المصلحة العامة في حسن التسيير وجودة الخدمة والمصلحة الخاصة في تحقيق الربح.

---

(1) أنظر المادة 04 من الأمر 96-13 المؤرخ في 15/06/1996، المتضمن قانون المياه، ج.ر، ع 37، الصادر في 16/06/1996، المعدل والمتمم.

(2) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 357.

(3) زكريا المصري، المرجع السابق، ص 958.

## المبحث الثاني: ضوابط تحسين الخدمة العمومية

إن محيط الإدارة والمرفق العام قد عرفا تطورا متسارعا على مستوى متطلبات وحاجيات المواطنين الذين أصبحوا أكثر من أي وقت مضى في طلب خدمات ملحة ومتزايدة وعلى نحو سريع وذات جودة عالية وقريبة منهم، لذلك فقد شكل تحديث المرفق العمومي انشغالا بارزا للسلطات العمومية.<sup>(1)</sup>

حيث تعتبر تحسين الخدمة العمومية من المفاهيم الرائدة والمتداولة في وقتنا الحالي، فهو يشكل في الجزائر مسعى ترمي السلطات العمومية إلى تحقيقه، بغية التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد.<sup>(2)</sup>

إن الوقوف على مفهوم تحسين الخدمة العمومية يقتضي منا التعريف بداية بالمصطلحات المكونة لفكرة "تحسين الخدمة العمومية" وأنواع هذه الخدمات (المطلب الأول)، ومن ثم تبيان الأساس القانوني لهذه الفكرة من خلال التطرق لمختلف النصوص التشريعية التي عالجتها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تعريف تحسين الخدمة العمومية وأنواعها.

نحاول من خلال هذا المطلب إيراد تعريف مفصل لفكرة تحسين الخدمة العمومية بالتعرف على معنى "التحسين" من الناحية اللغوية والاصطلاحية، وكذا تعريف مصطلح "الخدمة العمومية" بمفهومه الواسع والعتيق (الفرع الأول)، ومن ثم التطرق لأنواع الخدمات العمومية بمختلف تقسيماتها (الفرع الثاني).

---

(1) شرفي بن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 01، يوسف بن خدة، 2014/2015، ص04.

(2) البيان الصادر عن رئاسة الجمهورية بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء بتاريخ 30-12-2013، أنظر الموقع الإلكتروني لرئاسة الجمهورية <http://www.el-mouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm> تاريخ الاطلاع

2018/07/23 ساعة الاطلاع: 15:30

## الفرع الأول: تعريف تحسين الخدمة العمومية

سننتظر إلى معنى التحسين ومن ثم التعرف على معنى الخدمة العمومية، ثم المعنى الإجمالي لتحسين الخدمة العمومية.

### أولاً: المقصود بالتحسين

#### 1- المعنى اللغوي:

يعرف التحسين على أنه: اسم بني على التفعيل، ومثله تكاليف الأمور، وهو يحسن شيء أي يعمله، وسيتحسن الشيء أي يعده حسناً.<sup>(1)</sup>

كما نجد إن العرب تستخدم لفظ "الحسن" كنقيض للفظ "القبح"، ونقول "حسنتم الشيء تحسيناً" أي زينتمه، وأحسنتم إليه وبه.<sup>(2)</sup>

#### 2- المعنى الاصطلاحي:

إن المعنى الاصطلاحي للتحسين يتعلق بتحسين الخدمة العمومية، وبالتالي فإن اصطلاح الخدمة العمومية يتألف من تغييرات محدثة على مستوى الهيئات والمؤسسات القائمة على تقديم هذه الخدمة وكذا طرق عملها، بهدف إدارتها على نحو أفضل، ويكون ذلك باستعمال آليات لتحسين الأداء الإداري بشكل عام، سواء فيما يخص وضع السياسات أو بناء هيكل مؤسساتية قوية وتطبيق اللامركزية، أو توزيع الصلاحيات وإدارة الموارد البشرية، إضافة إلى استعمال أنظمة الاتصالات والمعلومات.<sup>(3)</sup>

(1) جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن منظور الأنصاري، لسان العرب، المجلد الثاني، ط1، دار صادر للنشر، بيروت، لبنان، 1997، ص86.

(2) إسماعيل بن حماد الجوهري، تاج اللغة وصحاح العربية، المجلد الخامس، ط4، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1990، ص2099.

(3) دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة، منشور صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ط01، يونيو 2009، ص3، أنظر الموقع الإلكتروني للبرنامج: WWW.UNDP.ORG تاريخ الاطلاع 2018/08/20، ساعة الاطلاع: 16:00.



إذ نجد أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) يعرف تحسين الخدمة العمومية باعتماده لمصطلح مرادف للفظ "التحسين" ألا وهو مصطلح "إصلاح"<sup>(1)</sup>، بقوله أن: "إصلاح الخدمة العمومية يعني بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية، وقادر على خدمة حاجات الجماهير".<sup>(2)</sup>

## ثانيا: المقصود بالخدمة العمومية

يتسم مصطلح الخدمة العمومية بالمرونة التي تجعله يحتمل أكثر من معنى، إذ نتطرق بدءا بتعريف "الخدمة"، حيث عرفها فليب كوتلر بأنها "نشاط أو إنجاز مرتبطة بعملية تبادلية يقدمها طرف ما لطرف آخر، وتكون أساسا غير ملموس ولا ينتج عنها أية ملكية، وإن إنتاجها أو تقديمها قد يكون مرتبط بمنتج مادي أو لا تكون".<sup>(3)</sup>

وعلى ضوء هذا التعريف يمكن القول إن الخدمة هي عبارة عن أنشطة غير ملموسة، تحدث من خلال عملية تبادلية للمنافع بين الطرفين، وقد تكون مقترنة بمنتج مادي أو العكس، مع عدم إمكانية نقل ملكيتها.<sup>(4)</sup>

إذ أن مجال الخدمات وإن اتحد في صفة العمومية والتي تعني انفراد السلطات العمومية في الدولة كأصل عام بتقديم هذه الخدمات لطالبيها، إلا أنها تختلف من حيث طبيعتها، شكلها، الهيئة المكلفة بتقديمها، فالخدمة العمومية هي عبارة عن نشاط يخدم المصلحة العمومية والتي تتكفل بها الإدارات العمومية.

---

(1) وهو نفس المصطلح المستعمل في التشريع الجزائري، أنظر المرسوم التنفيذي رقم 13-313، المؤرخ في 2013/09/11، يتضمن تعيين وزير، أمين العام للحكومة، ج.ر، ع 44 الصادر في 2013/09/15، والذي استحدثت بموجبه الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، وأنظر أيضا: المرسوم التنفيذي رقم 13-381، المؤرخ في 2013/11/19، يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، ج.ر، ع 59 الصادر في 2013/11/20.

(2) عشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010، ص 60.

(3) حاكمي حمزة، إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر - دراسة حالة بلدية السعيدة -، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، السعيدة، 2016/2015، ص 03.

(4) تارقي يونس، دور الإدارة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمة العمومية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر الأكاديمي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017/2016، ص 08.

## 1- المعنى الواسع:

لا يمكن ربط توفير الخدمة العمومية دائماً بالإدارات العمومية، حيث أنه في الواقع يمكن للخواص في ضمان إدارة هذه الخدمة خارج إطار القانون العام الذي يحكم سير الإدارات العمومية.

حيث تعرف الخدمة العمومية كأصل عام بأنها: "الحاجات الضرورية لحفظ الإنسان وتأمين الرفاهية والتي يجب توفيرها لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين".<sup>(1)</sup>

وبالتالي فإن أساس ومبرر قيام الحكام بتقديم الخدمات العمومية عن طريق إنشاء المرافق العامة باختلاف أنواعها هو مدى حاجة المواطنين لخدمات هذه المرافق والتي تلبي حاجاتهم العامة التي لا يمكنهم توفيرها لأنفسهم دون تدخل من الحكام.<sup>(2)</sup>

وبتحليل عناصر هذا التعريف نجد أن أهم خصائص الخدمة العمومية بهذا المفهوم، ما يلي:

- أن الخدمة العمومية يقابلها بالضرورة حاجة ضرورية عامة، فلولا هذه الأخيرة لما استلزم ذلك إنشاء مرافق متعددة تعنى بتحقيق حاجات الجمهور المختلفة.<sup>(3)</sup>

- أن تحقيق المصلحة العامة هو الباعث الأول على تقديم خدمات العمومية، لأجل ذلك فإن تقديمها ينبغي أن يكون متاحاً للجميع دون تمييز، وبالكيفيات والإجراءات نفسها.<sup>(4)</sup>

- أن الهدف الأسمى لتقديم الخدمة العمومية هو حفظ الإنسان وصيانتته، وكذا رفع مستوى معيشته نتيجة التحسين المستمر لنوعية الخدمة التي يحصل عليها.

---

(1) العربي بوعمامة، رقاد حليلة، الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية، رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، العدد 09، جامعة الوادي، ديسمبر 2014، ص40.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص28.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص414.

(4) نفس المرجع، ص349.

## 2- المعنى الضيق:

إدارة نشاط معين من طرف الإدارات العمومية في كل الأحوال أنه مستوحاة من المصلحة العمومية، ولا تمثل تلك الإدارات دائما صفات نشاط الخدمة العمومية.<sup>(1)</sup>

حيث يطلق على الخدمة العمومية بمعناها الضيق والتي تعتبر محور دراستنا مصطلح "الخدمة المدنية"، والذي يشكل "الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة".<sup>(2)</sup>

ولتوضيح هذا المعنى نقدم مثالا عن إحدى الخدمات المدنية التي تقدمها الإدارات العمومية، فلو تصورنا أن مواطن ما يحتاج وثيقة رسمية ولتكن هذه الوثيقة هي بطاقة التعريف الوطنية، فما عليه إلا التقدم إلى الهيئة المخولة قانونا بتقديم هذه الخدمة<sup>(3)</sup> وتقديم الملف المطلوب في هذه العملية،<sup>(4)</sup> ليتحصل في نهاية المطاف على الخدمة المطلوبة في شكل بطاقة التعريف الوطنية من الإدارة العمومية المعنية طبقا للأشكال المقررة قانونا.<sup>(5)</sup>

ومن خلال التعريف يمكن اعتبار الخدمة العمومية بأنها: "محصلة كل نشاط عمومي هدفه تلبية حاجيات المواطنين سواء من طرف مؤسسات القطاع العمومي أو مؤسسات القطاع الخاص، وهذا في إطار تحقيق المصلحة العمومية، كما تكون هذه الخدمة العمومية مباشرة أو غير مباشرة من طرف مسؤولين لضمان تحقيق المساواة والاستمرارية في تقديم نشاط أي خدمة عمومية".

(1) تارقي يونس، المرجع السابق، ص 08.

(2) عشور عبد الكريم، المرجع السابق، ص 40.

(3) وهي إدارة البلدية طبقا لتعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2393، المؤرخة في 14 سبتمبر 2015، تتعلق بتحويل إصدار بطاقة التعريف الوطنية على مستوى البلديات، أنظر الملحق رقم 02.

(4) المنظم بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 2011/05/25، يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر، ج.ر.ع 31، الصادر في 2011/06/05.

(5) للمزيد، أنظر رابط وزارة الداخلية والجماعات المحلية:

http://www.inetrieur.gov.dz/dynamics/frmcategorie.aspx?Html=S2، تاريخ الاطلاع 2018/09/20، ساعة الاطلاع: 15:40.

## ثالثاً: المعنى الإجمالي لتحسين الخدمة العمومية

هي الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها بالنسبة لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين.<sup>(1)</sup>

في حين نجد المشرع الجزائري عرف تحسين الخدمة العمومية من خلال مجال السمي البصري، وذلك بموجب القانون رقم 04-14 المؤرخ في 2014/02/24 المتعلق بالسمي البصري،<sup>(2)</sup> من خلال المادة 07 منه في الفقرة السادسة على أنها: "هي نشاط الاتصال السمي البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يشغل خدمة الاتصال السمي البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والتكيف والاستمرارية".

### الفرع الثاني: أنواع الخدمات العمومية

لقد أدت التطورات الاقتصادية والاجتماعية إلى تعدد متطلبات المواطنين في الحصول على خدمات أكثر كما وكيفا، الأمر الذي أدى إلى ظهور أنواع عديدة من الخدمات التي أقرتها الدولة من أجل تحقيق وإشباع حاجات الأفراد.

لكن قبل التعرض لأقسام الخدمات العامة، ارتأينا أولاً للتعريف بالمستفيد منها وذلك كما يلي:

نقصد بكلمة المستفيد " أي كيان بشري أو آلي وحتى مؤسساتي من الممكن أن يستخدم خدمات الحكومة، وقد يكون المستفيد في بعض الحالات مواطن، أو مؤسسة تجارية أو نظام آلي، وحتى إدارات حكومية محلية أو إقليمية أخرى.<sup>(3)</sup>

هناك تقسيمات مختلفة للخدمة العمومية ومن بينها:<sup>(4)</sup>

- خدمات ضرورية لأفراد المجتمع.

(1) العربي بوعامة، المرجع السابق، ص 40.

(2) القانون رقم 04-14 المؤرخ في 2014/02/24، المتعلق بالسمي البصري، ج.ر، ع 16، الصادر في 2014/03/23.

(3) عباس بدران، الحكومة الإلكترونية من الاستراتيجية إلى التطبيق، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 2004، ص 138.

(4) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، التنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص ص 62، 63.

- خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية.

- خدمات رأسمالية مكلفة التي لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال القادمة.

فحسب هذا التقسيم يمكن إدراج أنواع الخدمات العمومية كالتالي:

أولاً: تقسيم الخدمات حسب درجة تعقد إجراءات الحصول عليها.<sup>(1)</sup>

**1- الخدمة العامة البسيطة:** وهي الخدمة الحكومية المقدمة للمستفيد عبر إدارة أو جهاز واحد، مثل الحصول على شهادة السوابق العدلية، حيث يتم تقديم هذه المعاملات في مكان واحد والحصول على النتيجة من نفس المكان.

**2- الخدمة العامة المركبة:** وهي مجموعة مترابطة من الخدمات البسيطة، تمثل بمجموعها القيمة النهائية للمواطن، مثل ذلك خدمة تسجيل الزواج، والتي تحتاج إلى خدمات بسيطة مختلفة كالتالي:

أ- الحصول على وثيقة إثبات (هوية) للزوج والزوجة.

ب- الحصول على وثيقة إثبات من الحالة المدنية.

ج- الحصول على فحص طبي.

د- إصدار وثيقة الزواج.

فإن الحصول على وثيقة الهوية لمواطن يريد تسجيل عقد زواجه لا يشكل القيمة النهائية لهذا المواطن كما يشكله الحصول على وثيقة الزواج بعينها، وعادة ما تكون الخدمة المركبة مسؤولة أكثر من جهاز حكومي واحد.

(1) عباس بدران، مرجع سابق، ص ص 138، 139.

ثانياً: تقسيم الخدمات العامة وفق النوع.

### 1- خدمات عمومية مرتبطة بسيادة الدولة:

وهي خدمات مرتبطة أساساً بالدور التقليدي للدولة وذلك في مجال العدالة، الأمن، الدفاع الوطني، المالية العمومية.

### 2- خدمات عمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي:

والتي تطورت بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر، التعليم، الصحة، المساعدات الاجتماعية... الخ.

### 3- خدمات ذات الطابع الاقتصادي:

والتي يطلق عليها عموماً خدمات عامة صناعية أو تجارية، ظهرت هذه الخدمات بشكلها المذكور في القرن العشرين مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية وفي تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية في مجال النقل، الاتصالات، الطاقة... الخ.

إن النشاط الحكومي الذي ينسب إليه تقديم الخدمات العامة بشكل مستمر لإشباع الحاجات العامة للمواطنين لا يهدف إلى تحقيق الربح في هذا النوع من المشاريع، حيث لا تخصص الموارد عادة في مشروعات الخدمات العامة من أجل تقديم سلع وخدمات ضرورية للمواطنين دون النظر إلى قدرتهم على الدفع، إلا أن غياب هدف الربح في هذه المشروعات التي تؤديها الوحدات الحكومية لا يعني أنها تعمل بخسارة وإنما يغيب هنا مقياس الربح، الناشئ عن المقارنة بين النفقات والإيرادات.<sup>(1)</sup>

(1) محمد جمال علي هلاي، المحاسبة الحكومية، د.ط، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص ص 22،

## المطلب الثاني: الأساس القانوني لفكرة تحسين الخدمة العمومية

مع التقدم السريع للعالم أصبح قطاع الخدمات يشغل اهتمام العديد من المنظمات نظرا للدور الذي يلعبه في دعم الاقتصاد كونه مورد هام لدخل الدولة، وتعتبر الخدمة العامة من خصوصيات السياق العمومي، هذا الأخير الذي أصبح يحظى باهتمام الباحثين والدارسين فيما يحظى مردودية القطاع العام ودراسة الجدوى للمشروعات العامة.

حيث تشكل الخدمة العمومية في الجزائر مسعى وانشغالا لدى السلطات العمومية، وهو ما ينعكس بالضرورة على الحركة التشريعية والتنظيمية لتجسيد هذا المسعى على أرض الواقع، لذلك فان فكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري تجد أساسها القانوني في الأحكام التشريعية، والأحكام التنظيمية وكذلك في أحكام التشريع الفرعي المتمثلة في التعليمات الوزارية.

### الفرع الأول: الأساس التشريعي لفكرة تحسين الخدمة العمومية

نتعرض في هذا الفرع إلى الأحكام التشريعية التي تعد أساسا قانونيا لتحسين الخدمة العمومية والمتمثلة في أحكام التشريع الأساس (الدستور)، وأحكام قانون البلدية.<sup>(1)</sup>

#### أولا: أحكام الدستور.

تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية مكانا في الدستور الجزائري ضمن أحكام المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم<sup>(2)</sup>، والتي تنص: "يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.

2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

3- يرأس اجتماعات الحكومة.

(1) عبد الرزاق حمداني، تحسين الخدمة العمومية في إدارة البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي تبسي، التبسة، الجزائر، 2016/2015، ص12.

(2) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، ع 14، الصادر في 2016/03/07.

4- يوقع المراسيم التنفيذية.

5- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية

وبدون المساس بأحكام المادتين 91 و92 السابقتين الذكر.

6- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

حيث نصت على الصلاحيات التي يختص بممارستها الوزير الأول ومن بينها سهر هذا الأخير على حسن سير الإدارة العمومية.<sup>(1)</sup>

ويكون ذلك عن طريق إصداره للمراسيم التنفيذية المتعلقة بحسن سير كافة الإدارات العمومية التابعة لمختلف القطاعات.<sup>(2)</sup>

### ثانيا: أحكام القانون

تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني في أحكام قانون البلدية 11-10<sup>(3)</sup> ضمن نص المادة 03 منه "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه".

إذ نصت في فقرتها الثانية على أن البلدية تساهم مع الدولة في الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، فضلا عن مساهمتها في إدارة وتهيئة الإقليم، وهو الأمر الذي يتأتى من خلال سهرها على التحسين الدائم لنوعية خدماتها المقدمة للجمهور.

---

(1) أنظر: المادة 99 الفقرة 05 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01، المرجع السابق.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص207.

(3) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.



الفرع الثاني: الأحكام التنظيمية والتشريع الفرعي لفكرة تحسين الخدمة العمومية.

أولاً: الأحكام التنظيمية.

تتعدد المراسيم التنظيمية الخاصة بتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، غير أننا نقصر دراستنا في هذا الفرع على المراسيم التي تعد أساساً قانونياً لها، وهي كالتالي:

### 1- المرسوم رقم 88-131.

تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانون في المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.<sup>(1)</sup>

وهو ما يدل على أن تحسين الخدمة العمومية ليس بالانشغال الحديث للسلطات العمومية في الجزائر، بل سبق تنظيمها والنص عليها من قبل، ونجد أن هذا المرسوم قد اعتبر بأن تحسين الخدمة العمومية يعد أحد التزامات الإدارة،<sup>(2)</sup> ونص في مادته 01/21 بما يلي: "يجب على الإدارة حرصاً منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها، وطرقها، ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك"، ثم ذكر المرسوم للآليات التي تلزم الإدارة باتباعها في سبل حرصها على تحسين نوعية خدماتها، أهمها:<sup>(3)</sup>

- تطوير أي إجراء ضروري لتلاؤمها الدائم مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير.

- الحرص على أن تقتصر الأطراف المطلوبة من المواطنين على الوثائق اللازمة لدراسة الملف.

- تسليم الوثائق والعقود التي لا يتطلب تسليمها أجلاً معيناً فوراً.

(1) المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر، ع 27 الصادر في 06/07/1988.

(2) إذ خصص لذلك قسماً خاصاً جاء تحت عنوان "التحسين الدائم لنوعية الخدمة"، وهو القسم الرابع من الفصل الثاني من المرسوم والذي ورد تحت عنوان: "التزامات الإدارة".

(3) عبد الرزاق حمداني، المرجع السابق، ص 140.

- تتخذ الإدارة أي إجراء من شأنه أن يساعد قدر الإمكان على استعمال سبل البريد والهاتف في علاقتها بالمواطنين.

- البحث عن أنجع السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية.

- يجب على كل مصلحة أو هيئة أن تراعي خاصيات مهامها فتحدد مواقيت أنسب لفتح أبوابها واستقبال المواطنين مع الحرص على مزيد من تسيير وصول المواطن إليها عن طريق تجنب القيام بتنقلات غير مجدية وقيود غير مفيدة.

- على الموظفين أن يؤدوا واجباتهم طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا يقبل منهم أي تذرع<sup>(1)</sup>.

## 2- المرسوم الرئاسي رقم 03-16

تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني أيضاً في المرسوم الرئاسي 03-16 المنشئ للمرصد الوطني للمرفق العام،<sup>(2)</sup> وللإشارة فإن هذا المرسوم صدر ضمن مسعى رئيس الجمهورية الرامي إلى مواصلة الإصلاحات الخاصة بعصرنة خدمات المرفق العمومي من خلال الاستجابة لتطلعات المواطن ومقتضيات التطور التكنولوجي والتمدن والحدثة.

وذلك من خلال المهام التي تكلف بها، أهمها:

- يكلف المرصد بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى، بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطوير مهامه.

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

✓ ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام.

(1) أنظر المواد من 02 إلى 30، من المرسوم 88-131، المرجع السابق.

(2) مرسوم الرئاسي رقم 03-16، المؤرخ في 07-01-2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر، ع 02 الصادر في 13-01-2016.

✓ العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام.

✓ المساهمة في تخفيف الإجراءات الإدارية وتبسيطها.

- يكلف المرصد في مجال عصرنة المرفق العام بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام.<sup>(1)</sup>

### 3- المرسوم التنفيذي رقم 14-193<sup>(2)</sup>

تعد أحكام هذا المرسوم التنفيذي أيضا أساسا قانونيا لفكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري، ويتجلى ذلك من خلال العديد من نصوصه والتي نصت في مجملها على الصلاحيات التي يمارسها المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والكفيلة بتحقيق التحسين المرجو في نوعية الخدمات الصادرة عن الهيئات والإدارات العمومية، أهمها:

- دراسة سير الإدارة العمومية وتقييمه واقتراح كل تدبير من شأنه أن يرمي إلى تحسين نجاعتها.

- دراسة واقتراح كل تدبير من شأنه تثمين العمل الإداري وتحسين مردوده.

- ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.

- يبادر بكل عمل في التكوين وتحسين المستوى لصالح مستخدمي المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.<sup>(3)</sup>

كما أن هناك العديد من النصوص التنظيمية التي تعد أساسا ثانويا لفكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري.<sup>(4)</sup>

(1) أنظر المواد من 03 إلى 07 من المرسوم الرئاسي 16-03، المرجع نفسه.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03-07-2014، يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، ع 41 الصادر في 06-03-2014.

(3) انظر المواد 02، 03 من المرسوم 16-193، المرجع نفسه.

(4) أنظر على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي رقم 94-274، المؤرخ في 10-02-1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والإصلاح الإداري، ج.ر، ع 53 الصادر في 21-08-1994، ص 13، وأنظر أيضا المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 13-381، المرجع السابق.

## ثانياً: أحكام التشريع الفرعي

تجد فكرة تحسين الخدمة العمومية أساسها القانوني أيضا في التعليمات الوزارية والتي تعد نوعا من أنواع التشريع الفرعي، وإعمالا للمفهوم الضيق للخدمة العمومية المذكور آنفا، فإن التعليمات الوزارية المقصودة في موضوعنا هي التعليمات الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، إضافة إلى إحدى الهيئات الخاضعة لوصاية هذه الوزارة ونذكر أهمها:

### 1- التعليمات الوزارية رقم 2011/1599<sup>(1)</sup>

صدرت هذه التعليمات تنفيذا للتعليمات المعطاة من طرف رئيس الجمهورية خلال اجتماع مجلس الوزراء<sup>(2)</sup> والمتعلقة بسهر الحكومة على تحسين أداء الخدمة العمومية، وتضمنت هذه التعليمات الوزارية النص على العديد من الإجراءات الهادفة إلى إقامة الانضباط في علاقة الخدمة التي تربط الإدارات المحلية، وخاصة ما تعلق بأجال تسليم الوثائق الإدارية، فالبطاقة الرمادية التي تؤكد هذه التعليمات على وجوب تسليمها لصاحب الطلب في 24 ساعة الموالية لتقديم الطلب، ونفس الشيء ينطبق على الوثائق الأخرى في إطار تحسين الخدمة العمومية.

### 2- التعليمات الوزارية رقم 2014 /1435<sup>(3)</sup>

جاءت هذه التعليمات الوزارية أيضا ضمن إطار عام وهدف أسمى للسلطات العمومية الجزائرية والمتمثل في عصرنه الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية، وذلك عن طريق التحسين الأكيد لنوعية العلاقة بين الإدارة والمواطنين، ونصت على إجراءات كفيلة بتحقيق ذلك.

حيث تخص تعليمات وزارة الداخلية والجماعات المحلية الحاملة للرقم 1435 والمؤرخة في 13 فيفري 2014، شهادات الميلاد رقم 12 المسلمة للمواطنين المسجلين خارج الولاية.

(1) تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1599، مؤرخة في 25-05-2011، تتعلق بتحقيق الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية.

(2) وكان ذلك في 03-02-2011، أنظر الموقع الإلكتروني لرئاسة الجمهورية [http : www.el-moradia.dz/arabe/président/ activites/ président acti](http://www.el-moradia.dz/arabe/président/activites/président_acti)، تاريخ الاطلاع 22-09-2018، ساعة الاطلاع: 17:00.

(3) تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435، مؤرخة في 13-02-2014، تتعلق بالشروع في العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية.

وكما جاء في مضمونها، فإن "إمضاء شهادة الميلاد رقم 12 المعدة في إطار السجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية هم ضباط الحالة المدنية وهم رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، والمندوبون الخاضعون، ومندوبو القطاعات الحضرية، ومندوبو الملحقات الإدارية".

وتشير التعليمات إلى أن الإجراء يسمح بتحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطن ويضمن السرعة في ذلك.<sup>(1)</sup>

لقد كانت المبادرة الأولى لإنشاء هذا السجل قبل صدور تعديل قانون الحالة المدنية، وذلك بإصدار وزير الداخلية والجماعات المحلية لتعليمات تتعلق بالمشروع في العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية والتي حددت بتاريخ 2014/02/15 للمشروع في تسليم شهادات الميلاد بالاعتماد فقط على هذا السجل،<sup>(2)</sup> ليأتي بعد ذلك تعديل قانون الحالة المدنية ويستحدث قسما خاصا من أقسامه للنص على السجل الوطني الآلي للحالة المدنية الذي يحدث لدى وزارة الداخلية ويرتبط بالبلديات وملحقاتها الإدارية.<sup>(3)</sup>

### 3- التعليمات الوزارية 2014 /1469<sup>(4)</sup>

صدرت أيضا هذه التعليمات الوزارية بهدف التحسين المستمر للخدمات المقدمة للمواطنين في مجال استخراج مختلف وثائق الحالة المدنية وعدم عرقلة مصالحهم المرتبطة بهذه الوثائق، وتضمنت النص على إجراءات عديدة في هذا المجال.

---

(1) محمد بن هدار، وزارة الداخلية تحدد الموقعين على شهادات الميلاد رقم 12، جريدة الخبر، 26 ماي 2014، على الموقع: [www.elkhabar.com/press/article/43944/](http://www.elkhabar.com/press/article/43944/) يوم الاطلاع: 2018/10/25، ساعة الاطلاع: 14:20.

(2) تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2014/1435، السابق ذكرها.

(3) أنظر المادة 03 من القانون رقم 14-08، المؤرخ في 2014/08/13، المتعلق بالحالة المدنية، ج.ر، ع 49، الصادر في 2014/08/20.

(4) تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1469، مؤرخة في 2014-02-22، تتعلق بتسجيل بيانات الهامشية على هامش عقود سجلات الحالة المدنية.

#### 4-التعليمية الوزارية 2015/2393 (1)

أصدر وزير الداخلية والجماعات المحلية تعليمية وزارية بتاريخ 2015/09/14، تتعلق بتحويل إصدار بطاقة التعريف الوطنية على مستوى البلديات، وذلك من خلال:

- تنظيم لقاء يجمع الولاة ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية لتبليغ هذه التعليمية وشرح أهمية الإجراءات المتخذة في إطار تقريب الإدارة من المواطن.

- تحويل العتاد والموارد البشرية من الدوائر إلى البلديات التي تعاني نقصا في الموارد المادية أو البشرية في تدعيمها ولضمان نجاح هذه العملية.

- السهر على أن تتم الإجراءات الخاصة بإصدار بطاقة التعريف الوطنية في أماكن منفصلة عن تلك المستعملة لجواز السفر. (2)

- منح التفويض بالإمضاء على بطاقات التعريف الوطنية إلى الأمناء العامين للبلديات بما فيهم الذين يشغلون منصب الأمين العام بالنيابة، (3) وهو ما يعزز منصب الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري الذي يعد من ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية في ظل قانون البلدية، (4) ورغبة أيضا في وضع هذه العملية تحت يد مسير كفاء بما يضمن حسن تسييرها على غرار غيرها من الشؤون المحلية. (5)

إذن نجد أن هذه التعليمات الوزارية تشكل أساسا قانونيا لفكرة تحسين الخدمة العمومية في التشريع الجزائري نظرا لمضمونها والآليات التي تنص عليها والكفيلة بتجسيد هذه الفكرة على مستوى الهيئات الخاضعة لوصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية.

(1) تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2015/2393، المرجع السابق.

(2) تجدر الإشارة إلى أن جواز السفر أيضا تم تحويل إصداره إلى البلدية، وتم ذلك في عدد معتبر من بلديات الوطن.

(3) تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2015/2393، نفس المرجع.

(4) إذ نص على أن من هيئات البلدية إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية، أنظر المادة 15 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

(5) سامي الوافي، نظام البلدية في التشريع الجزائري، د.ط، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2015، ص116.

# الفصل الثاني:

الآليات المتبعة لتحسين الخدمة

العمومية للمرفق العام

تمثل الخدمات العامة ركنا أساسيا لكافة الدول باعتبارها مطلبا أساسيا لجميع فئات المجتمع، ونظرا لأهمية تلك الخدمات فقد سعت كل دولة إلى تطوير أساليب تقديمها وتحسين مخرجاتها، وهو الأمر الذي ترجم في عدة سياسات وبرامج اتخذت عدة مسميات يدور مجملها حول عملية الإصلاح الإداري والمؤسسي للأجهزة القائمة على تنفيذ تلك السياسات والبرامج وضرورة تطويرها.

إن إصلاح الخدمة العمومية لم يكن وليد اليوم، بحيث ومنذ الاستقلال كان موضوعا لعدة معالجات في البرامج الحكومية المتعددة، وأنشأت له عدة آليات وهياكل، ولا يقتصر الأمر على هذه الآليات فقط بل كانت هناك عدة جوانب كان الهدف من ورائها تجديد المرفق العام في جانبه الخدماتي، حيث يظهر هذا من خلال انتقال الجزائر من التسيير الذاتي إلى أسلوب التفويض في ظل التحولات الجديدة للمرافق العمومية وكذا تبني الدولة لمصطلح الحوكمة من مداخل تحسين الخدمة العمومية (المبحث الأول).

وبسبب التطور الهائل في تكنولوجيا المعلومات والاتصال ازداد وعي المواطنين لحقوقهم ومسئولياتهم في ظل ما يعرف بدولة المؤسسات والقانون، نتيجة اتساع تجربتهم واطلاعهم، وبذلك أصبح المواطنون يطالبون بحكوماتهم ومؤسساتهم الإدارية بالتوجه نحو الكفاءة في استخدام المصادر والموارد المحدودة بأنواعها والفاعلية في إدارتها.

ومن خلال التحولات العديدة التي شهدتها البيئات الخارجية والداخلية لكافة الدول أثرت بشكل مباشر على الخدمات العامة بكافة جوانبها وخاصة الجوانب التنفيذية منها، وساعد على هذه التغيرات المصاحبة للثورة المعلوماتية مما أدى إلى ضرورة إعادة النظر في أساليب الخدمات العامة وبدأ الاهتمام المتزايد بضرورة إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصال إلى المجال التنفيذي للخدمات العامة.

وفي ظل هذه التحولات المتلاحقة لتقنية المعلومات والاتصالات، رسمت الحكومة الجزائرية استراتيجية لمواكبة حركة التقدم في المجال التكنولوجي، للارتقاء إلى مستوى التحولات العميقة والسريعة التي يشهدها العالم في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، ورد الاعتبار للمرافق العامة عبر تحديثها واستمراريتها (المبحث الثاني).



# المبحث الأول: الإصلاح الإداري كألية لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام

إن الوضعية الراهنة التي يتواجد عليها المرفق العام جعلته محل أزمة تستوجب إعادة النظر في السياسات المتبعة من أجل إعادته إلى السكة الصحيحة التي يجب أن يكون عليها، فالصعوبات التي تعرقل تحسين علاقة الإدارة بالمواطن والتي هي بالأساس اختلالات تعتري الإدارة الجزائرية ككل، هي نقطة جوهرية وذات أهمية معتبرة في أي عملية إصلاح، وذلك كونه يمس العديد من الجوانب الحساسة، منها الجانب السلوكي، الجوانب الهيكلية، القوانين، الأنظمة والإجراءات وغيرها.

وعليه أصبح الإصلاح الإداري من أهم المواضيع شيوعا في الحقل الإداري لارتباطه الوثيق مع العديد من الجوانب، منها التنمية الإدارية، الحكم الراشد وغيرها لأهميته البالغة كونه يرتبط بإصلاح الدولة لأن نجاح هذه الأخيرة هو من نجاح إدارتها ومرافقتها العمومية أو ما يعرف بالوظيفة الإدارية للدولة.

فالجزائر كباقي الدول قامت بالعديد من الإصلاحات الإدارية على مستوى إدارتها العمومية بغية أن تساهم هذه الإصلاحات في تحسين الخدمة العمومية ونجاعتها، وعليه سنتطرق من خلال هذا المبحث لماهية الإصلاح الإداري (المطلب الأول)، والتدابير المنتهجة لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام في ظل الإصلاح الإداري (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: ماهية الإصلاح الإداري

إن التعامل مع المتغيرات التي تحدث على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي يتطلب ضرورة إحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة وكيفية تقديمها الخدمات، وهذا يستلزم مفهوم حديث الإصلاح الإداري يتلاءم والمتغيرات التي يمر بها الجهاز الحكومي، هذا المفهوم الذي تزداد استعماله مؤخرا من قبل الحكومات والمؤسسات وأصبحت تتادي به في جميع المناسبات والملتقيات قصد الارتقاء في مستوى وجودة الأداء.<sup>(1)</sup>

(1) العربي عطية، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمات العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص إدارة أعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010/2009، ص 27.

إن تحسين الأداء في المنظمات العامة، ومن أجل تقديم خدمة عمومية للمواطن يتطلب مجموعة من التحسينات وجهود مخططة ومنظمة تهدف إلى إصلاح الإدارة بشكل عام، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال تعريف مفهوم الإصلاح الإداري (الفرع الأول)، من ثم سنتطرق إلى تأثير الإصلاح الإداري على الخدمة العمومية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

لقد تعددت التعاريف المتعلقة بالإصلاح الإداري وتتنوعت ذلك وفقا لاختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين، وعليه سنتطرق لكلا من التعريف اللغوي والأكاديمي للإصلاح الإداري، ومنه سنتخلص أهم خصائصه، وكذا التطرق لأهميته وأهدافه.

#### أولاً: تعريف وخصائص الإصلاح الإداري

##### 1- تعريف الإصلاح الإداري:

##### أ- المعنى اللغوي للإصلاح الإداري:

الإصلاح لغة يعني: الإعداد والتنظيم بطريقة مناسبة ولائقة بعناية تامة، كتغيير نظام ما قصد تعديله وتقويم ما فيه من نقص واعوجاج وتطويره من الفساد.

وقد عرف عبد الوهاب الكيالي مصطلح الإصلاح على أنه: "تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم أو في العلاقات الاجتماعية دون المساس بأسسها، والإصلاح خلاف للثورة ليس سوى تحسين في النظام السياسي والاجتماعي القائم دون المساس بأسس هذا النظام أنه أشبه ما يكون بإقامة دعائم الخشب التي تحاول منع انهيار المباني المتداعية، وتستعمل عادة الحيلولة دون الثورة أو لتأخيرها"، وبذلك فهو يرى أن الإصلاح مجرد تعديل للبناء القائم بإضفاء نوع من التغيير والتحسين على هياكل دون اللجوء إلى التغيير الجذري.<sup>(1)</sup>

أما كلمة إداري في اللغة فهي مشتقة من الفعل الثلاثي دار، ويعني قاد، أو أوجه أو أشرف وهي مأخوذة من الكلمة اللاتينية administrate أي تقديم خدمة للغير.<sup>(2)</sup>

(1) عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، ج1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، د.س.ن، ص206.

(2) باية صياد، الإصلاح الإداري في الجزائر، د.ط، د.د.ن، الجزائر، 2008، ص05.

إن: فالإصلاح الإداري كحركية ورؤية جديدة يعيد النظر في الأشكال القائمة للجهاز الإداري للدولة ويعرض صيغا جديدة لهذه الأخيرة، حيث يستهدف أساسا تنظيم هذه الأخيرة بشكل يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية، من خلال التغيير الشامل في القيم السائدة في التنظيم.<sup>(1)</sup>

## ب- التعريفات الأكاديمية للإصلاح الإداري:

للإصلاح الإداري تعاريف كثيرة، ندرج منها فيما يلي:

– فمنهم من يبحث فيه كجهد مرتبط بالاتجاه السياسي يعرفه بأنه:<sup>(2)</sup>

عملية سياسية صممت لتنظيم العلاقات بين البيروقراطية والعناصر الأخرى في المجتمع من جهة وبين عناصر البيروقراطية نفسها من جهة أخرى.

– أما الذين يصرون على حصره في الاتجاه الإداري فقد عرفوه بأنه:

جهود مصممة خصيصا لإحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات تنظيمية واسعة أو على الأقل من خلال إجراءات أو ضوابط تسعى لتحسين واحد أو أكثر من هذه الأنظمة.

– وقد عرف أنه: "إجراء يمكن من خلاله الجمع بين الموارد المتاحة من أجل بناء عملية العصرية الإدارية، التي غالبا ما تكون محدودة ونادرة وباهضة الثمن، بأفضل السبل لتحقيق أهداف محددة مسبقة بأقل ما يمكن من المجهودات والوقت والمال، أي تحقيق ما يسمى بالكفاية الإنتاجية أو كفاية مردودة".<sup>(3)</sup>

غير أن: "مفهومه يجب أن يقوم على فلسفة واضحة المعالم محددة المعايير معروفة الأهداف، وأن يسير وفقا لتخطيط معين يرمي إلى تغيير أصيل في العمل وأساليبه في العمل

---

(1) محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، د.ط، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، مصر، 2009، ص64.

(2) ديالا الحج عارف، الإصلاح الإداري، الفكر والممارسة، الطبعة الأولى، دار الرضا للنشر، دمشق، 2003، ص15.

(3) حاكمي حمزة، المرجع السابق، ص30.

والتنظيم وفي العنصر البشري وفي نظرة الناس لكل هذه الأهداف يجب أن يكون عملية مستمرة ودائمة، متجددة كاملة وشاملة لكافة المستويات"<sup>(1)</sup>.

فالإصلاح الإداري عملية تتألف من مجموعة نشاطات ووظائف محددة تؤدي إلى تحسين سير الإدارة وعملها، وبالتالي التحقيق الفعلي للأهداف المسطرة لها وإنشائها، مع ضمان بقائها، ونموها وازدهارها.

## 2- خصائص الإصلاح الإداري

يمتاز الإصلاح الإداري بالخصائص التالية:<sup>(2)</sup>

- إن الإصلاح الإداري عملية مستمرة مع استمرار العملية الإدارية من تخطيط وتوجيه ورقابة، حيث تكتشف العملية الإدارية كثيرا من المشاكل قبل تراكمها، أو أنماط تعيق عملية الإصلاح.
- تبدأ عملية الإصلاح الإداري بنظرة فاحصة وشاملة للجهاز الإداري وذلك لمعرفة قربه أو بعده عن العملية الإدارية ومبادئ الإدارة العامة.
- إن الإصلاح الإداري ليس وسيطا أو أداة لنقل خطط التنمية بل عملية تنموية وسياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية.
- إن الإصلاح الإداري عملية جماعية حيث تحتاج لتعاون الفريق من قيادة كمثل وكمؤثر في الآخرين بجانب العاملين.
- إن الإصلاح الإداري لا يرتبط بالبيئة حيث يتأثر بالعادات والتقاليد والقيم (الثقافة).
- إن الإصلاح الإداري مفهوم معياري قيمي ذو أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف قيمية مختلفة باختلاف معايير قياسها، يقوم هذا الفهم على الدلالة أن التنمية والتطوير شيء مرغوب فيه ويمكن ترجمته إلى برامج وأنشطة إدارية.

(1) فوزي حبيش، الإصلاح الإداري في لبنان، د.ط، دار العالم العربي، لبنان، 1974، ص7.

(2) محمد الصيرفي، الإصلاح والتطوير الإداري، كمدخل الحكومة الإلكترونية، د.ط، دار الكتاب القانوني، 2007، مصر، ص15.

- يمكن تنفيذ عملية الإصلاح الإداري بالتدرج حسب الأولوية في ظل الخطط الشاملة والمتكاملة والتي تؤدي في الأخير إلى معالجة الجهاز المراد إصلاحه ورفع كفاءته بناء على مراحل.

## ثانيا: أهمية وأهداف الإصلاح الإداري

### 1- أهمية الإصلاح الإداري:

إن الإصلاح الإداري هو أحد العوامل السياسية في المردود النوعي للإدارة، فإنه ينبغي بذل جهد كبير قصد تحسين فعاليته باستمرار دائم، حيث تعود أهميته إلى: (1)

- يؤدي إلى وجود أجهزة إدارية خالية من الأمراض والشوائب وتساير الحاضر والمستقبل.
- يجعل لدى الأجهزة الإدارية المختلفة القدرة على تحقيق الأهداف وتنفيذ الخطط التي تمنعها الدولة.
- البحث في الاستعمال الأنجع لوسائل وآليات الإصلاح الإداري.
- ترقية وسائل وتقنيات جديدة للإصلاح تكفل تحقيق الأهداف المسطرة.
- يؤدي إلى زيادة ثقة المواطن في الدولة بالإنجاز السريع للمعاملات وكفالة الحقوق بالحد من الفساد الإداري وصوره المختلفة ووضع الضوابط والمعايير التي يتم من خلالها تقديم وأداء الخدمة.
- ترتبط الحاجة إلى الإصلاح الإداري لبلد معين وأهميته بها ارتباطا وثيقا بظروف منظومته الإدارية والبيئية التي تطورت داخلها لذا فإن الإصلاح الإداري يلعب دورا أساسيا في تطوير وتنمية النوعية الإدارية.

### 2- أهداف الإصلاح الإداري

تبين الدراسات المقارنة لتجارب الإصلاح الإداري في الدول المختلفة أن مختلف الجهود التي تستهدفها عمليات الإصلاح تتمثل في عدة أهداف هي: (2)

- ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من العاملين.

(1) زاهر الخطيب، الإصلاح الإداري في لبنان، د.ط، منشورات المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1991، ص17.

(2) محمد الصيرفي، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص42.

- تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات.

- معالجة الخلل ومحاربة الفساد باستئصال أسباب المفاصد، وتحسين مستوى الموارد وتحقيق مزيد من الفعالية والإنتاجية مع احترام الاعتبارات الإنسانية.

- إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة في صيغة جديدة تستجيب للأدوار الجديدة تكيف مع التحولات الداخلية والخارجية لمحيط الدولة، مما يحسن من مستوى الأداء في الجهاز الإداري وزيادة درجة الفعالية بإدخال تقنيات جديدة في التسيير على غرار التسيير التقديري للموارد البشرية.

- تطوير وتحسين أداء الخدمة العمومية من خلال تخطيط تنمية الموارد البشرية وتدريبها وصقل مهاراتها نظريا وعمليا، مع التركيز على حسن انتقاء العنصر البشري وتأهيله وإعداده وتدريبه والعناية به في مساره الوظيفي.<sup>(1)</sup>

- تطوير اللامركزية وتوسيع المسؤوليات والسلطات الإدارية وفق مبدأ التفويض الإداري.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: تأثير الإصلاح الإداري على الخدمة العمومية

دفعت موجة التغيير في مجال تقديم وإيصال المعلومات بالحكومة الجزائرية إلى الإصلاح الإداري الذي أصبح متطلبا ملحا من أجل القضاء على الفساد والتسيب الإداري وبالتالي تحقيق التنمية، ونجد دوافع هذا الإصلاح ما يتعلق بالمسؤولين الحكوميين الذين يقومون باستحداث طرق جديدة لتطوير العمل الحكومي ولزيادة الكفاءة في توصيل الخدمات، وفي بعض الأحيان نجد أن هذه الدوافع تتعلق بالضغوط التي يمارسها المواطنين من أجل تحسين الخدمة العمومية بحيث تصبح هذه الضغوط دافعا قويا لعصرنة المرافق العامة، مما دفع بالدولة الجزائرية للقيام بجهود معتبرة في هذا المجال.

إن تأهيل المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية مرتبط بأهم المحاور المتمثلة في تبسيط الشكليات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن والرفع من كفاءة الموظفين.

(1) زاهر الخطيب، المرجع السابق، ص17.

(2) أحمد رشيد، إدارة التنمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975، ص101.

وعليه سنتطرق من خلال هذا الفرع لدوافع الإصلاح الإداري وأهم محاوره الاستراتيجية.

## أولاً: دوافع الإصلاح الإداري

لقد ورثت الجزائر بعد الاستقلال قاعدة تحتية هشة تواجه حالات صعبة المنال، مما جعلها تقوم بإصلاح إداري شامل المدى يمس كل هياكل الدولة ومهامها وكذا تعميم الأنماط التشاركية للتسيير على كافة المستويات، وقد كان الهدف الأساسي تحويل المواطن إلى شريك كامل في تسيير الشؤون العمومية وتقريبه للإدارة.<sup>(1)</sup>

وعليه فهناك مجموعة من الأسباب المتداخلة والمتعددة التي تدعو لضرورة الإصلاح الإداري.

### 1- الدوافع السياسية والإدارية

#### أ- الدوافع السياسية:

إن الحتميات السياسية الدافعة للإصلاح الإداري تتمثل أساساً في:<sup>(2)</sup>

- تكريس المسار الديمقراطي وتعزيز دور المنظمات والجمعيات والمجتمع المدني.
- تعزيز الحريات المدنية وحقوق الإنسان.
- تعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الثقافة في التسيير الإداري.
- التغيير في القوانين والتشريعات الحالية أو ظهور تشريعات جديدة تؤثر على سياسة المرافق العامة وطريقة عملها.
- الضرورة الملحة إلى عصنة المرافق العمومية وتزايد الاهتمام بضرورة تحسين التسيير العمومي.

(1) هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراتبه، عمان، 2011، ص 210.

(2) بومدين طامشة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، عدد 26، جامعة عنابة، جوان، 2010، ص 27.

## ب- الدوافع الإدارية:

إن الجهاز الإداري يعاني من مظاهر العجز والخلل، وهو ما خلق أزمة ثقة بين المواطن وأجهزة الإدارة العامة النابعة أساساً من عدم رضا المواطن عن الخدمات التي تقدمها الإدارة، خاصة عندما يتعلق الأمر بالقيود البيروقراطية واللاعادلة في توزيع الخدمات.<sup>(1)</sup>

وفي هذا الشأن أكدت لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها أن إصلاح الدولة يسجل في إطار عالمي يرتبط أساساً بالتغيرات الحاصلة من جراء العقائد الجديدة للعولمة بكل أشكالها وبالمنطق الجديد للسيطرة والتبعية الذي تفرضه مراكز القوى العالمية.<sup>(2)</sup>

كما نجد أيضاً ظهور أهداف جديدة أي أنه إذا قام المرفق العام بتغيير أهدافه المرجوة منه بأهداف أخرى فهنا تحتم عليه هذه الأهداف الجديدة تغييرات جذرية وبالتالي ترقية المرفق العامة وذلك من أجل توفير جو وظروف ملائمة من أجل عناصر المرفق بما في ذلك الموارد والإمكانات، من أجل تحقيق هذه الأهداف الجديدة،<sup>(3)</sup> ومن أهم دوافع الإصلاح إدراك الحاجة إلى تغيير الهيكل التنظيمي، اللوائح، الأنظمة المتبعة في المرفق وذلك لتصبح أكثر مرونة وقادرة على الاستجابة الشاملة لضروريات التغيير والتحسين المستمر في الأداء.

## 2- الدوافع الاقتصادية والتكنولوجية

### أ- الدوافع الاقتصادية:

فالتغييرات الاقتصادية العالمية أثرت بشكل أو بآخر في أساليب وأنماط الإدارة في المرافق العامة، وبالتالي دفعتها إلى الانتقال من المركزية والنظم البيروقراطية الساكنة، وطرق العمل النمطية إلى نظام أكثر مرونة يتناسب مع طبيعة التحولات الاقتصادية العالمية، وبرزت الحاجة إلى ضرورة تبني التغيير كخيار استراتيجي.<sup>(4)</sup>

(1) رحيم حسين، علاوي عبد الفاتح، التغيير التنظيمي (دوافعه وأهدافه ومداخله)، الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي للمنظمات الحديثة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، البلدة، يومي 12، 13 ماي 2010، ص 04.

(2) عبد الجبار بابي، مرجع سابق، ص 23.

(3) محمد بن يوسف، إدارة التغيير والتحديات العصرية (رؤية معاصرة لمدير القرن 21)، دار حامد، عمان، الأردن، 2006، ص 99.

(4) محمد الصيرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 20.



وفي نطاق التغييرات الاقتصادية التي تسهمها الجزائر في إطار ما يعرف بالتحريك الاقتصادي وانفتاح على السوق، فمثل هذا التغيير الذي يتبع إدخاله على السياسات الاقتصادية يتطلب بالمقابل تغييرات جوهرية في الإدارة العامة في الاتجاه الذي يتوافق مع هذه السياسات، وذلك من خلال ما يلي: (1)

- تقليص حجم الجهاز الحكومي وضبط هيكله الإدارية والوظيفية من خلال الإبقاء على الضرورية منها فقط لأداء أدوار الجهاز الحكومي بعد إعادة تشكيلها.
- إعادة تشكيل أدوار الجهاز الحكومي وإعادة النظر في وظائفه.
- الاهتمام بتحسين مؤشرات الجودة والفعالية في الإدارة العامة بالاعتماد على نظم إدارة الجودة الشاملة.

### ب- الدوافع التكنولوجية:

تعتمد الإدارة على استخدام الوسائل العلمية والتكنولوجية في عملها، وفي اتخاذ القرارات الإدارية، ومع التطور المذهل في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لم تعد الوسائل الإدارية القديمة قادرة ولا مناسبة للتعامل مع المستجدات، ولذلك فقد أصبح من الضروري تطوير أساليب العمل وتطويعها للاستفادة من المبتكرات العلمية.

كذلك نجد توجهات العولمة نحو تقوية الروابط الإنسانية حيث اعتبرت دافعا للعديد من الدول لتحسين خدماتها لترتقي لمستويات العليا للحصول على شهادة الجودة العالمية لخدماتها من ناحية، ولإرضاء المواطن من ناحية أخرى، بعد أن أصبح أمامه معيار عالمي يستطيع من خلاله مقارنة ما تقدمه دولته من خدمات محلية بما تقدمه الدول من خدمات راقية.

أما من ناحية أخرى نجد تقديم خدمات جديدة ومتطورة بحيث أن تقديم خدمات بصورة أفضل هي من الدوافع الرئيسية لترقية المرفق والرفع من جودة خدماته، ويرتكز ذلك على تحسين خبرات الأفراد في التعامل مع الحكومة عند تقديمهم للطلبات أو الحصول على خدمات، ويمكن تحسين هذه الخدمات من خلال استخدام تقنيات التي تحسن من نوعية الخدمة. (2)

(1) رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، مذكرة ماجستير قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011/2012، ص26.

(2) عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون، دار المغرب الإسلامي، بيروت، 2006، ص183.

## ثانياً: المحاور الاستراتيجية للإصلاح الإداري

إن ظاهرة البيروقراطية، شكلت أزمة حقيقية في الإدارة الجزائرية ككل والمرفق العام على وجه الخصوص، إذ كانت هي الهدف الأساسي من إصلاح الخدمة العمومية من خلال مختلف محاور الإصلاح التي يضمها مجال تحسين الخدمة العمومية والتي تشكل محاور رئيسية للإصلاح.

### 1- تبسيط الإجراءات الإدارية:

لقد حظي موضوع تبسيط الإجراءات أو الشكليات الإدارية بعناية قانونية حيث أن هناك العديد من المحاور الأساسية التي عالجتها مختلف الآليات القانونية للعمل على تخفيفها، حيث شكلت هذه الأخيرة محور اهتمام وانشغال بارزين نحو إرساء معالم لحياة مرفق عمومي أكثر بساطة.<sup>(1)</sup>

أكدت التعليمات الوزارية رقم 82 الصادرة عن وزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية في جزء منها على هذه النقطة من خلال المحور المتعلق بمجال تبسيط الإجراءات الإدارية،<sup>(2)</sup> أشارت هذه الأخيرة إلى مجموعة من الإجراءات التي سيتم اتخاذها بغية تبسيط الحياة الإدارية ولعل أهم هذه الإجراءات:

- نشر بطريقة واضحة ومفهومة قائمة الوثائق المكونة للملفات المطلوبة في إجراء أو خدمة.
- تكييف مواقيت الافتتاح وأيام الاستقبال.
- تقليص عدد الوثائق الإدارية المكونة للملفات الإدارية وجعلها مقتصرة فقط على الوثائق الضرورية لدراسة هذه الملفات.
- توفير الوسائل العصرية للاتصال والإعلام وتوجيه المواطنين (الهاتف الأخضر، الموقع الإلكتروني...) قصد تجنبهم تنقلات غير المجدية والعراقيل التي لا طائل منها.
- المطابقة للأصل والمصادقة على الوثائق من طرف المصلحة المعنية بالوثيقة المطلوبة.
- جعل اللجوء إلى استدعاء المواطن إجراء استثنائياً مقتصراً فقط على الحالات التي تقتضيها ضرورات المصلحة.

(1) سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1، 2010/2009، ص 166.

(2) التعليمات رقم 82، الصادرة عن الوزير لدى الوزير الأول المتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، أنظر الملحق رقم 01.

وفي إطار تعليمة الوزير الأول صدرت برقية عاجلة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 2013/3138 بتاريخ 31 أكتوبر 2013 تتضمن إعادة تأهيل المرافق العمومية،<sup>(1)</sup> والتي أكدت على أنه في إطار تنفيذ البرنامج المسطر لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية فإنه سيتم اتخاذ إجراءات قصد ذلك.

وقد شملت الإجراءات التي اتخذتها وزارة الداخلية جانبين أساسيين:

- تقليص أجال إصدار الوثائق: حيث ذهبت البرقية للتأكيد على إلزامية إصدار كل من رخصة السياقة، شهادة الكفاءة، بطاقة المراقبة، بطاقة الترخيم (البطاقة الرمادية) بالنسبة للمركبات المقتناة لدى الوكلاء المعتمدين والمركمة في الولاية، بحيث يكون إصدار هذه الوثائق في نفس اليوم.

- فيما يخص تخفيف الملفات الإدارية: حيث ألغيت بموجبها مجموعة من الوثائق الإدارية فيما يخص ملف طلب ترقيم المركبات مثلا فإنه تم إلغاء مستخرج من عقود الميلاد رقم 13 وبطاقة الإقامة بحيث أصبح الملف يحتوي فقط على الطلب، نسخة من بطاقة التعريف الوطنية، التصريح بالسرقة أو بالضياح والطابع البريدي.

وجاء القانون 08-14 والمتعلق بالحالة المدنية<sup>(2)</sup> بمسألة مهمة بإنشائه لما يعرف "بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية" حيث نصت المادة 25 منه على أنه: "يحدث لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، سجل وطني آلي للحالة المدنية يرتبط بالبلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية ويرتبط هذا السجل بالمؤسسات العمومية الأخرى المعنية لاسيما المصالح المركزية لوزارة العدل".

وأكدت المادة 25 مكرر 1 على أنه: "يمركز السجل الوطني الآلي للحالة المدنية بواسطة وسيلة رقمية كافة العقود المشار عليها بموجب أحكام هذا القانون والتي تشمل على سجلات عقود الميلاد، وسجلات عقود الوفيات، وسجلات عقود الزواج بحسب نص المادة 6 من القانون المذكور، كما يشمل أيضا على التعديلات والاعتقالات والتسجيلات أو التصحيحات التي يتم تدوينها".

والهدف منه هذا الاهتمام القانوني لمحو تبسيط الإجراءات الإدارية هو تحسين سير ونجاعة المرفق العام الذي تقوم عليه حياة المواطن.

(1) برقية عاجلة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، رقم 38 2013/31، بتاريخ 2013/10/31.

(2) القانون رقم 08-14 المؤرخ في 2014/08/13، المرجع السابق.

## 2- تقريب الإدارة من المواطن:

تهتم الإدارة العامة برضى المواطنين وذلك من خلال تقديم الخدمات العامة بجودة عالية وبطريقة مرضية، وإذا كان الخلل في هذه العلاقة فسوف نلمسه من خلال: (1)

- البطء في تقديم الخدمات وعدم تحديد مدة زمنية لإنجاز المعاملات.
- تعدد الإجراءات وطول المسالك التي تمر بها القرارات الإدارية.
- غياب الإجراءات وطول المسالك التي تمر بها القرارات الإدارية.
- غياب موظفي الاستقبال والاستعلامات.
- عدم الاهتمام بالمطالب والعرائض والشكاوى.

وعليه، سعت الدولة على تحسين استقبال المواطنين وكذا التكفل بشكاويهم بغية تقريب المواطن من الإدارة، على النحو الآتي:

### أ- تحسين استقبال المواطنين:

جاءت التعليمات الوزارية السابق الإشارة إليها لتوضيح التدابير التي كانت قد وردت في تعليمات الوزير الأول بتاريخ 20 أكتوبر 2013 والتي تمحورت حول النقاط التالية: (2)

- تهيئة وتوفير هياكل ملائمة تتوفر على جميع المرافق الضرورية لضمان الاستقبال الحسن للزوار وراحتهم.
- وضع نظام للتذكرة يسمح باحترام ترتيب مرور الزوار وتفاذي، التجاوزات في هذا المجال.
- نظام لإعلام الزوار (لوحات الإعلانات، لافتات، ...).
- سجل شكاوى مرقم ومؤشر عليه من طرف مسؤول المؤسسة أو المصلحة المعنية.
- حمل الشارة في البذلة من طرف أعوان الشبابيك والأعوان المكلفين باستقبال المواطنين لتسهيل التعرف عليهم.
- تعيين موظف ذو كفاءة وسيرة حسنة، كوسيط مسهل بين مختلف المصالح والزوار.
- ضمان رقابة صارمة على سلوك أعوان الشبابيك، والأعوان المكلفين بالاستقبال تجاه الزوار على نوعية الاستقبال المخصص لهم.

(1) محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، المرجع السابق، ص 75.

(2) تعليمات رقم 82 الصادرة عن الوزير لدى الوزير الأول، المرجع السابق.

هذا وقد قام الولاية بإصدار مجموعة من التعليمات والمراسلات نجد مثلا مراسلة والي ولاية تيبازة تحت عنوان "استقبال المواطنين في مقابلات والتكفل بانشغالاتهم وتظلماتهم"<sup>(1)</sup>، ومن أهم ما تضمنته:

- تكريس يوم الثلاثاء يوم مشترك أسبوعيا لجميع المصالح الإدارية من اجل مقابلة المواطنين والسهر على احترامه من طرف جميع المسؤولين المعنيين.

- إرسال تقارير دورية في شأنها لوالي الولاية بفرض المتابعين واتخاذ ما هو لازم من إجراءات في خصوصها....

#### ب- التكفل بشكاوى المواطنين:

وردت مسألة التكفل بشكاوى المواطنين في التعليمات المؤرخة في 20 أكتوبر 2013 في النقطة الثالثة منها تحت عنوان "التكفل الفعلي بشكاوى المواطنين" وأكد عليها من جديد مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية في ماي 2014 عندما أكد على عجل" وقد سبق مخطط عمل الحكومة صدور تعليمات رقم 82 المؤرخة في 12 نوفمبر 2013 عن الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية والتي تطرقت لهذه النقطة ونصت على ما يلي:

- ضمان المتابعة الصارمة لدراسة ومعالجة الطلبات والشكاوى والتأكد من أن ردود على طلبات وشكاوى المواطنين قد تم التكفل بها بجدية وبأسلوب سهل ومفهوم.

- ذكر الأساس القانوني للرد وكذا الأشكال والآجال والهيئة أو السلطة الإدارية التي يمكن تقديم الطعن المحتمل أمامها.

- تحديد ضمن الرد هوية العون المكلف بدراسة الطلب.

لا يقتصر التكفل بشكاوي فقط بل امتد لشمّل حتى المستخدمين حيث أشارت تعليمات وزارة الداخلية تحت رقم 2174 والمتعلقة بالتكفل بالشكاوي وعرض المستخدمين المؤرخة بـ 14 ماي 2014<sup>(2)</sup> إلى هذه النقطة والتي أكدت على أن هدف هذه التعليمات هو تحديد المسعى الواجب إتباعه من أجل ضمان الفعالية والسرعة في التكفل بشكاوي وعرائض المستخدمين من ممارسة مهامهم كاملة وضمن مسؤوليتهم التامة في مجال تسيير مواردهم البشرية.

---

(1) تعليمات والي ولاية تيبازة تحت رقم 2013/1683، المؤرخة في 27 أكتوبر 2013، والمتعلقة بـ "استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم وتظلماتهم".

(2) تعليمات وزارة الداخلية والجماعات المحلية 2147، مؤرخة في 14 ماي 2014، تتعلق بالتكفل بشكاوي المستخدمين.

### 3- الرفع من كفاءة الموظفين:

يعتبر الموظف الأداة الأهم لإنجاح أي عملية إصلاح، والذي يجب أن يكون في مستوى أداء تلك المهام والتسيير الجديد، وذلك من خلال توفيره على الكفاءات والخبرات اللازمة التي تسمح له بقيادة أي عملية إصلاحية، وتوفير الجو الملائم لعمله من خلال تحفيزه بمختلف الوسائل المتاحة من جهة ثانية.<sup>(1)</sup>

أ- البحث عن الموظف الفعال: بالرجوع للمهام الجديدة الموكلة للمرفق العام في إطار التحولات الجديدة والانفتاح يجب توفر الموظف على مؤهلات نوعية تتعلق أساسا بمضمون التكوين، مستوى الخبرة والتحكم المهنيين، وكذا السمات الشخصية.

ب- ضرورة تفعيل دور الموظف بتوفير ظروف عمل ملائمة: إذ يجب على المرافق العامة تبني مختلف الآليات التي من شأنها أن تؤدي إلى تحسين تحفيز موظفيها وذلك من خلال إعادة النظر في آليات التحفيز القانونية منها والميدانية.<sup>(2)</sup>

لتحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر تم القيام بالتدريب والتطوير في مجال "الوظيفة العامة، أي الاهتمام بتدوير وتطوير الكفاءات الإدارية من الحين إلى الآخر وتفعيل البرامج التدريبية لكي تلعب دورها في توجيه الموظف وتحسين أدائه".<sup>(3)</sup>

إن العمل على تطوير وتنمية الموارد البشرية، يعتبر من أهم عناصر التنمية الإدارية، لاعتمادها على ما يتوافر لدى الموظفين من خبرات ومهارات وكفاءات، وهناك العديد من وسائل تطوير الموارد البشرية منها ما يلي:<sup>(4)</sup>

- تطبيق المعايير العلمية في سياسات الاختيار والتعيين وتكثيف برامج التعليم الشاملة.
- تطبيق أنظمة حوافز على درجة عالية من الكفاءة والفعالية.
- العمل على تطبيق المفاهيم الإدارية الحديثة.

(1) ظريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/2007، ص74.

(2) تشمل آليات التحفيز القانوني: الأجر، الترقية والتكوين، أما التحفيز الميداني فيتعلق بالمشاركة والاتصال وذلك عن طريق إدخال آليات المناجمنت التشاركي الذي يقوم على ضرورة التحديد الدقيق والواضح للأهداف والتي يجب أن يشارك الموظفون في بلورتها. (ظريفي نادية، المرجع السابق ص76).

(3) عشور عبد الكريم، المرجع السابق، ص157.

(4) العربي عطية، مرجع سابق، ص69.

## المطلب الثاني: التدابير المنتهجة لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام في ظل

### الإصلاح الإداري

ترتكز التدابير المتخذة قصد تأهيل الخدمة العمومية على الآليات الرامية لتحسين الخدمة العمومية أو ما يعرف بالهيكل المتخذة كاستحداث وزارة لدى الوزارة الأولى المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية قبل التراجع عليها في ظل التعديل الحكومي وتعويضها بالمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وكذلك استحداث مرصد وطني للمرفق العام الذي جاء به مخطط عمل الحكومة سنة 2014 (الفرع الأول).

تعتبر الإدارة العمومية بمثابة المجسم الحقيقي والمنفذ الوحيد لسياسة الدولة، فهي الوسيلة التي تقوم من خلالها الدولة بتقديم خدمات عمومية، ونظرا للصعوبات والاختلالات التي تعترض الإدارة فقد شكل تحديث المرفق العمومي انشغالا بارزا للسلطات العمومية وهذا الانشغال يتحول تدريجيا إلى معبر إجباري لاختفاء النوعية وتفاقم الديون العمومية، وفي هذا السياق تبنت الجزائر مصطلحين: الحكومة كآلية جديدة لتسيير الشؤون العمومية والذي فتح المجال لمحاولة إصلاح غير مسبوقه وعصرنة المرفق العام، والتفويض كمصطلح جديد لتسيير المرفق العام تماشيا مع التحولات التي تعرفها الجزائر (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الهياكل المؤسساتية المكلفة بتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام

قامت الجزائر سعيًا منها على تقديم أحسن الخدمات لمواطنيها وتحسين علاقتها بهم بإنشاء هياكل تسهر على تجسيد ذلك.

لقد شكل إنشاء وزارة لدى الوزير الأول مكلفة بتحسين الخدمة العمومية الأهمية خاصة لما لها من دور في ضمان الحكم الرشيد، تثمين الموارد البشرية للدولة، والتحسين الدائم لأداء المرفق العام.

لكن التعديل الحكومي كما سوف نرى ألغى هذه الوزارة في خطوة مفاجئة لم يكن ينتظر إلغاء وزارة لم يمر على إنشائها أكثر من 06 أشهر وعوضت بالمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

من جانب آخر يظهر أن المرصد الوطني للمرفق العام والذي ورد النص عليه ضمن مخطط عمل الحكومة يعتبر نقطة جوهرية في إصلاح الخدمة العمومية.

## أولاً: الوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية

على إثر التعديل الحكومي الذي وقع في سبتمبر 2013، تم استحداث وزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، والتي عين على رأسها السيد: "محمد الغازي" في الحكومة التي عين على رأسها السيد عبد المالك سلال وزير أول لحكومة جديدة.<sup>(1)</sup> وعلى إثر هذا التعديل صدر المرسوم التنفيذي رقم 13-382، يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.<sup>(2)</sup> حيث أشار المرسوم التنفيذي 13-382 في مادته الأولى على أنه تشتمل الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، تحت سلطة الوزير على ما يلي:

- الأمين العام.

- رئيس الديوان.

الهيكل التالية:

- المديرية العامة للخدمة العمومية.

- المديرية العامة للوظيفة العمومية.

- مديرية الإدارة العامة.

وضع المرسوم تحت سلطة الأمين العام مديران للدراسات بالإضافة إلى مكتب مركزي للبريد والاتصال، ومكتب وزاري للأمن، فيما يساعد رئيس الديوان ستة مكلفي بالدراسات يتولون المهام التالية:

- تنظيم علاقات الوزير بأجهزة الإعلام وتحضير ذلك.

- تنظيم العلاقات مع المؤسسات العمومية.

- تحظير وتنظيم نشاطات الوزير في ميدان العلاقات الخارجية.

- إعداد برنامج عمل الوزارة.

- تحضير أعمال الوزير في ميدان العلاقات العمومية وتنظيم ذلك.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 13-313 المؤرخ لـ 11/09/2013، المرجع السابق.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 13-382 المؤرخ في 19/11/2013، يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، ج.ر.ع. 59، الصادر في 20/11/2013.



أعطى المرسوم رقم 13-381 الذي يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بالخدمة العمومية والإصلاح الإداري،<sup>(1)</sup> مجالاً واسعاً للوزير المعني لمباشرة اختصاصه في مجال تحسين الخدمة العمومية.

لقد أكد المرسوم على الصلاحيات الواسعة التي أعطيت للوزير المعني بإصلاح الخدمة العمومية من خلال المادة الثانية منه، والتي أعطيت له مهمة تصور واقتراح القواعد العامة المتعلقة بتنظيم الخدمة العمومية ولتلبية حاجيات مستعملي المرفق العام، وذلك من خلال مباشرة المهام التالية:

- دراسة واقتراح كل تدبير يهدف إلى تسهيل الاستفادة من الخدمة العمومية.
- دراسة واقتراح كل تدبير يهدف إلى تثمين الموارد البشرية وتحسين مردودية المرفق العام.
- دراسة وتقييم تنظيم الخدمة العمومية وسيرها.
- اقتراح كل تدبير يهدف إلى تحسين الخدمة العمومية.<sup>(2)</sup>

كما يتولى إدارة الهياكل والأجهزة الموضوعة تحت سلطته وتنشيطها وتنسيقها، ويمارس السلطة السلمية على مجموعة من المستخدمين الموضوعين تحت إمرته، بالإضافة إلى أنه يقدر الحاجات والوسائل البشرية والمادية والمالية الضرورية لسير هذه الهياكل والأجهزة، وينفذ ميزانية وزارته، كما يعين في المناصب التي لم تقرر طريقة أخرى للتعيين فيها، ويبادر بكل عمل في التكوين وتحسين المستوى لصالح المستخدمين.

ويرتبط الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية بالوزير الأول بإمكانية اقتراحه على هذا الأخير إنشاء كل هيكل أو جهاز للتشاور والتنسيق لممارسة صلاحيته.<sup>(3)</sup>

### ثانياً: المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري

إثر التعديل الحكومي الذي وقع في أوائل شهر ماي 2014 ألغيت الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-154 المؤرخ في 5 ماي 2014 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة،<sup>(4)</sup> والذي ضم 93 حقيقة وزارية ما بين وزير ووزير منتدب،

(1) مرسوم تنفيذي رقم 13-381 مؤرخ في 19 نوفمبر 2013، المرجع السابق.

(2) أنظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي 13-381، المرجع السابق، ص 04.

(3) شارفي بن يوسف، المرجع السابق، ص 102.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 14-154 المؤرخ في 05 ماي 2014، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ر، ع 26، المؤرخة في

07 ماي 2014.

وكان قبل هذا قد صدر المرسوم الرئاسي رقم 14-145 الموافق لـ 28 أفريل 2014 المتضمن تعيين الوزير الأول،<sup>(1)</sup> حيث عين على إثره السيد "عبد المالك سلال" وزيرا أولا لحكومة جديدة. ولتعويض الفراغ الذي تركه إلغاء الوزارة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية صدر مرسومان تنفيذيان الأول هو المرسوم التنفيذي 14-193 المؤرخ في 3 جويلية 2014، والذي يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.<sup>(2)</sup> أما الثاني فهو المرسوم التنفيذي 14-194 المؤرخ في 3 جويلية 2014 يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.<sup>(3)</sup>

ما يلاحظ على المرسوم التنفيذي 14-193: ميز بين اختصاصات المدير العام في مجال الوظيفة عمومية واختصاصاته في مجال الإصلاح الإداري.<sup>(4)</sup>

### ثالثا: المرصد الوطني لتحسين الخدمة العمومية

في إطار الإصلاحات الهيكلية الرامية إلى إعادة المزيد من الفعالية لتحسين أداء المرفق العمومي، كانت هناك مبادرة من الحكومة لإنشاء مرصد وطني للخدمة العمومية، وقد أكد مخطط عمل الحكومة على أن: "إنشاء مرصد وطني للخدمة العمومية مكلف بإجراء دراسات وتقديم اقتراحات لتدارك النقائص، ونبذ البيروقراطية وانعدام الفعالية والسلوكيات السلبية يندرج ضمن الهدف المتمثل في تجديد الخدمة العمومية".<sup>(5)</sup>

وفي هذا السياق، تم تنصيب لدى الوزير المكلف بالداخلية المرصد الوطني للمرفق العام بموجب مرسوم رئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07 جانفي 2016 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام.<sup>(6)</sup>

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

(1) المرسوم الرئاسي رقم 14-145 المؤرخ في 28 أفريل 2014، يتضمن تعيين الوزير الأول، ج.ر، ع 24، المؤرخة في 30 أفريل 2014.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 14-193 المؤرخ في 3 جويلية 2014، المرجع السابق.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 14-194 المؤرخ في 03 جويلية 2014، يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، ع 41، الصادر في 06 جويلية 2014.

(4) أنظر المادة 02 من المرسوم 14-193 المؤرخ في 3 جويلية 2014، المرجع السابق.

(5) أنظر مخطط عمل الحكومة ماي 2014، تحت عنوان "ترقية خدمة عمومية ناجعة"، ص 06.

(6) المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المؤرخ في 07/01/2016، المرجع السابق.

## 1- تنظيم المرصد الوطني للمرفق العام:

طبقاً لنص المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي 16-03، يتشكل المرصد الوطني للمرفق العام من 05 شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف عليا على مستوى الدولة، وممثلي كل القطاعات الوزارية المذكورة في المرسوم 16-03، إضافة إلى ممثل عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وكذلك ممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وممثل عن الديوان الوطني للإحصاء، وبالإضافة إلى رئيسي مجلسين شعبيتين ولأئيتين ورئيسي مجلسين شعبيين بلديين يعينهما الوزير المكلف بالداخلية.(1)

يعد المرصد الوطني نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول اجتماع له، بحيث يجتمع في دورة عادية أربع مرات في السنة، ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي أعضائه على الأقل.(2)

## 2- اختصاصاته:

أعطيت للمرصد الوطني للمرفق العام مهمة تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها، ويكون ذلك بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى، وبهذه الصفة يكلف بما يلي:(3)

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

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

وفي مجال استفادة المواطنين من خدمات المرفق العام، فقد كلف المرصد الوطني بدراسة واقتراح كل تدبير يهدف إلى ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتهم وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام، كما يعمل من جهة ثانية على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام، بالإضافة إلى ذلك فهو يساهم في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها.(4)

(1) أنظر المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المرجع السابق.

(2) أنظر المادتين 10 و 11 من نفس المرسوم.

(3) أنظر المادة 03 من نفس المرسوم.

(4) أنظر المادة 04 من نفس المرسوم.

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، كما يعمل على تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها.<sup>(1)</sup>

إن استحداث هذه الهيئة أصبح يندرج ضمن حركية وإرادة قوية للحكومة للارتقاء بخدمة عمومية ناجعة ترقى إلى المستوى المطلوب لطموحات المواطنين.

### الفرع الثاني: الأساليب المستحدثة لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام

في ظل التحولات الراهنة التي تشهدها الساحة الدولية ظهرت بعض المصطلحات الجديدة منها مصطلح "الحوكمة" ولمواكبة هذه التحولات فقد تبنت الجزائر مصطلح الحوكمة كآلية جديدة لتسيير الشؤون العمومية والذي فتح المجال لمحاولة عصرنة المرافق العمومية، ونظرا لتزايد الحاجات العامة وضرورة تلبيتها بفعالية وجب على الدولة أن تتخلى في هذا الإطار الجديد عن تسيير بعض المرافق العمومية ويكون هذا التخلي في إطار قانوني يعرف بـ: "تفويض المرفق العمومي".

### أولاً: الحوكمة كمدخل لتحسين الخدمة العمومية

يعد ظهور مصطلح الحوكمة في العشرينتين الأخيرتين كركيزة للرشادة الإدارية وأساساً لعمل الإدارة ومدى كفاءتها، حيث سننطلق إلى مفهوم الحوكمة ومن ثم نتعرض لمدى مساهمتها في تحسين الخدمة العمومية.

#### 1- مفهوم الحوكمة:

تتنوع الاستعمالات اللفظية لمصطلح "الحوكمة"، فهناك من يستعمل عبارة الحكم الرشيد، الحكم الراشد، وهناك من يستعمل عبارة "الحكامة"، كما تستعمل الحكمانية، غير أن كل هذه الاستعمالات تصب في معنى واحد.

#### أ- تعريف الحوكمة:

تعددت تعاريف مصطلح الحوكمة، ومن أهم التعريفات التي تقدمت بها أبرز المؤسسات نذكر من بينها:

(1) أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المرجع السابق.

- تعريف البنك العالمي 1992: "الحوكمة تتضمن العمليات والمؤسسات التي تمارس من خلالها السلطة في بلد ما، معتمدة في ذلك على التسيير الحسن للمؤسسات واختيار السياسات وتنسيقها من أجل تقديم خدمات جيدة وفعالة".<sup>(1)</sup>
- وقد كيف البنك العالمي الحوكمة بأنها "عملية إصلاح إداري تمس الإدارة والاختيارات السياسية، كما يعني تطوير التنسيق وتوفير مرفق عام فعال".<sup>(2)</sup>
- ويعرفها برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNPD) بأنها: "حالة تعكس تقدم الإدارة وتطويرها من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، وتستخدم العمليات والآليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين".<sup>(3)</sup>
- وبالنسبة للجزائر فقد ظهر الحكم الراشد لأول مرة في القانون 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة<sup>(4)</sup> في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية، حيث عرفته بأنه: "المنهج أو الآلية التي بوجوبها تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن، وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية"، كما تطرق في نص المادة 11، وذلك في إطار تسيير المدينة، حيث تحدث إلى ترقية الحوكمة في مجال تسيير المدن والذي يكون عن طريق:
- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
  - توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
  - توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها.
- من خلال تعريف المشرع للحوكمة نجد أنه يتضمن معيارين أساسيين:
- معيار السلوك بحيث تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطنين.
  - معيار طريقة التسيير لتقديم الخدمة العمومية بشفافية ونوعية أحسن.

(1) ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، العدد 14، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 199.

(2) مداخلة مقدمة من طرف طلبة السنة الرابعة، ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية، فرع إدارة عامة، الدفعة 39، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006/2005، ص 13.

(3) ليلي بن عيسى، نفس المرجع، ص 199.

(4) القانون رقم 06-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر.ع 15، الصادر في 2006/03/12.

ومهما يكن من أمر فإن مفهوم الحوكمة لا يخرج عن كونه ممارسة السلطة السياسية والإدارية بما يرمي في النهاية إلى وضع إطار منسجم لتدبير الشؤون العامة وضمان توفير خدمة عمومية ذات فاعلية في دولة ما، وعلى جميع المستويات.<sup>(1)</sup>

### ب- آليات تجسيد الحوكمة في المرافق العمومية:

إن أهم الآليات المؤدية لتحقيق الحوكمة في الإدارة العمومية الجزائرية والتي من شأنها أن تساهم في تحسين أداء المرافق العمومية، المتمثلة في آليات التنظيم، التسيير.

#### - الآليات المتعلقة بالتنظيم: تتمثل في ما يلي:

- التخفيف من حدة المركزية: إن إعادة صياغة مفهوم اللامركزية وتدعيمه بالاستغلال المالي وإعادة هيكلة الإدارة غير كافي لتحقيق تسيير فعال لهذه الإدارة بل يجب اعتماد طرق التسيير الحديثة وتحديث وسائل الإدارة ومناهج عملها عن طريق إنجاز شبكات معلوماتية داخلية وخارجية لتسهيل نشر المعلومات وترقية سبل الاتصال وفتح المجال أمام المرتفقين للمشاركة في تسيير شؤونهم لتكريس الشفافية على مستوى أعمال الإدارة من أجل تحسين الخدمة العمومية.

- تجنب تضخم الجهاز الإداري: إن ظاهرة التضخم الإداري تتجسد في وجود توسع أفقي على مستوى التنظيم الإداري في وجود تعدد مستويات بناء التنظيم.

- التقليل من عدد الموظفين على مستوى الإدارة: وجب التخفيف من العدد الهائل للموظفين الذين يفتقدون إلى مهام واضحة بإيجاد منطقتي تسييري فعال تستند عليه عملية التوظيف.

#### - الآليات المتعلقة بالتسيير:

إن الامتثال لسياسة المشاركة الجماعية في تحضير الأعمال الإدارية وتنفيذها وتقبل مبادئ وآليات الرقابة على أعمال الإدارة ومستخدميها، مع منح المواطن سبل المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، تعتبر سمة من سمات الحوكمة في شقه التسييري.<sup>(2)</sup>

### 2- دور الحوكمة في تحسين الخدمة العمومية:

نظرا لتعدد آليات ومؤشرات تجسيد الحوكمة، فقد تباينت في ذلك الآراء بشأن تصنيفها وإسقاطها على عنصر تحسين الخدمة العمومية، ويمكن إجمالها فيما يلي:<sup>(3)</sup>

(1) بوحنية قوي، بوطيب بن ناصر، الإصلاحات السياسية وإشكالية بناء الحكم الراشد في الدول المغاربية، الجزائر نموذجا، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 04، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 63.

(2) ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 69.

(3) عبد الرزاق حمداني، المرجع السابق، ص 26.

## أ- التركيز على عنصر الشفافية:

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة التي أضحت من الواجب على الإدارات الأخذ بها نظرا لما لها من آثار إيجابية في إحداث التنمية الإدارية الناجحة على مستوى أجهزة الإدارة العامة وممارستها الإدارية،<sup>(1)</sup> ويقتضي هذا المفهوم ضرورة توفر الحدود الدنيا في الإدارات الحكومية حتى يوصف نشاطها بالشفافية.

- أن يكون اختيار الموظف في الإدارة العمومية على أساس الكفاءة فقط ووفق آليات تتركس الخضوع للمراجعة والالتزام بقواعد الشفافية.

- أن تشمل الشفافية المعلومات وثيقة الصلة بالقرارات التي لها علاقة مباشرة بالمراكز القانونية للمرتفقين، للسماح بتقييم طبيعتها وجودتها.<sup>(2)</sup>

- أن يشمل تقييم الأداء والمساءلة جميع فئات الموظفين، بما فيهم الفئة العليا.<sup>(3)</sup>

## ب- التركيز على عنصر الكفاءة والفعالية:

إن مساهمة آليات الحوكمة في تحسين الخدمة العمومية تتجلى من خلال كونه يقتضي أن تتصف هيئات القطاع العام بالكفاءة والفعالية من خلال تجنيد مكونات التنظيم من معدات، تقنيات تكنولوجية، فضلا عن حسن التسيير للمرافق العمومية ودعم أخلاقيات الوظيفة العمومية بشكل يكرس سرعة الاستجابة للخدمات التي يطلبها المرتفقون، وهو الأمر الذي يكمن الوصول إليه عن طريق ما يسمى بآلية عصرنة الإدارة.<sup>(4)</sup>

## ثانيا: التفويض الإداري كأسلوب مستحدث لتسيير المرفق العام

في ظل التحولات السياسية والاقتصادية التي تعرفها الجزائر خاصة بعد 1989 والتي انعكست على الدولة ومؤسساتها وكذا علاقتها بالمواطن، ونظرا لتزايد الحاجات العامة وضرورة تلبيتها بفعالية ونوعية أحسن، فرض إيجاد طريقة أكثر مرونة، بحيث تفرض المنافسة في كافة المجالات وتبحث عن فعالية أكثر في التسيير وبأقل التكاليف مع ضمان تحسين نوعية الخدمة

(1) مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، مداخلة مقدمة بمناسبة الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010، ص42.

(2) المرجع نفسه، ص45.

(3) عشور عبد الكريم، المرجع السابق، ص63.

(4) المرجع نفسه، ص63.

العمومية التي فرضها زيادة الوعي المدني لدى المواطنين خاصة في إطار الانفتاح الإيدولوجي وزيادة المنظمات الداعية إلى حقوق المواطنين وضرورة الرقي بالخدمة العمومية، وهي تبني أسلوب جديد يعرف بتفويض المرفق العام.

## 1- مفهوم تفويض المرفق العام:

للتفويض المرفق العام صورا متعددة، لذلك تعددت تعريفاته، وتبعاً لذلك نقوم بدراسة مفهوم تفويض المرفق العام من خلال العناصر التالية:

### أ- تعريف تفويض المرفق العام:

إن مصطلح تفويض المرفق العام هو مصطلح جديد لعلاقة قديمة بين السلطات العمومية والقطاع الخاص، فتفويض المرفق العام يعني أن "تعهد الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إدارة واستغلال مرفق عام إلى شخص طبيعي أو معنوي غالباً ما يكون من أشخاص القانون الخاص".<sup>(1)</sup>

كما عرف المشرع الجزائري تفويض المرفق العام من خلال نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض، المرفق العام،<sup>(2)</sup> بأنه: "يقصد بتفويض المرفق العام، في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة، إلى المفوض المذكور في المادة 4 أدناه، بهدف الصالح العام".<sup>(3)</sup>

وتنص المادة 04 من نفس المرسوم على: "يمكن للجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عام، التي تدعي في صلب النص "السلطة المفوضة" أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي، عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري، يدعى في صلب النص "المفوض له"، بموجب اتفاقية تفويض".<sup>(4)</sup>

(1) مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص435.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 أوت 2018، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر، ع 48، الصادر في 05 أوت 2018.

(3) أنظر المادة 02 من نفس المرسوم.

(4) أنظر المادة 04 من نفس المرسوم.



وعليه، يمكن تعريف تفويض المرفق العام بأنه: "العقد الذي من خلاله يحول شخص من القانون العام تسيير مرفق عام بكل مسؤولياته وبكل ما يحمل التسيير من أرباح وخسائر، لشخص آخر بمقابل مالي متعلق مباشرة بنتائج استغلال المرفق ويتحمل بذلك كل المنشآت والتجهيزات الضرورية التي تسمح بالاستغلال الجيد العادي للمرفق".<sup>(1)</sup>

### ب- ضوابط تفويض المرفق العام:

من خلال هذه التعاريف، وكذا نص المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام التي تنص على "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 استغلال المرفق العام"<sup>(2)</sup>. يمكن استنتاج الشروط الأساسية لتفويض المرفق العام.<sup>(3)</sup>

- ضرورة وجود مرفق عام يهدف للمنفعة العامة: والتي قررت السلطة العامة والقانون وجودها وضرورة ضمانها كمرفق عام ويجب إشباعها من طرف الدولة إما كمسيرة مباشرة أو تفويضها للخواص.

- وجود علاقة تعاقدية بين المفوض والمفوض له: فهي اتفاق بين إرادتين (الجماعة العمومية والمتعامل معها)، فهذا العقد يحدد كافة الشروط (التفويض، المقابل المالي، الرقابة على تنفيذ العقد)، ويحتوي على بعض الأحكام غير المألوفة في القانون الخاص والتي تجعلنا نصنف هذا العقد كعقد إداري، خاصة وأنه مسير لمرفق عام، وبذلك فهذا النشاط هو نشاط تعاقدية.

- تعلق هذا التفويض باستغلال مرفق عام: يكون هذا الاستغلال باستعمال المفوض له سلطاته الكاملة في تسيير المرفق.

(1) ظريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص 90.

(2) انظر المواد (207 - 210) من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر، ع 50، الصادر في 20/09/2015.

(3) ظريفي نادية، نفس المرجع، ص 91.

- أطراف عقد التفويض:

- المفوض: هو شخص معنوي من القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية) له اختصاص أصيل لتسيير المرفق المحدد قانونا.
- المفوض له: فيمكن أن يكون شخصا طبيعيا أو معنويا أو مؤسسة أو جمعية من القانون العام أو الخاص.

- مدة التفويض: يجب أن يحدد عقد التفويض مدة معينة لتفويض المرفق لأنه ليس مدى الحياة، فالمتفق عليه أن الامتياز يكون طويل المدى، لأن صاحب الامتياز يقوم باستثمارات تلزم لمدة طويلة وذلك لاسترجاع الخسائر وتحقيق الأرباح، على عكس الإيجار الذي يكون في أغلب الأحيان قصيرا أو متوسط المدى، وهو نفس الحال بالنسبة لعقد التسيير الذي لا يتعدى في أغلب الحالات 3 سنوات.(1)

## 2- تأثير تفويض المرفق العام على نجاعة الخدمات العمومية:

يتبين ذلك من خلال التطرق لأسباب اللجوء لتفويض المرفق العام، ومن ثم التطرق لتفويض الخدمات العمومية للمياه كنموذج.

### أ- أسباب اللجوء لتفويض المرفق العام:

إن سبب تفويض المرفق العام خاصة للخوادم هو البحث عن الفعالية في التسيير، وإذا كان السبب الرئيسي هو تقليص العبء المالي للتسيير المباشر على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية، فإن من خلال تفويض المرفق يتحمل المفوض له العبء المالي لتسيير المرفق بكل المخاطر التي يحملها.

ولعل أهم الأسباب تتمثل في:(2)

- زيادة طلبات المرتفقين كما وكيفا.
- الحاجة الماسة لتطور نوعية الخدمة.
- التخفيف من أعباء الدولة والجماعات المحلية.

(1) ظريفي نادية، المرجع السابق، ص 93.

(2) نفس المرجع، ص ص 96-97.

- حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية وتجهيزات عمومية ضخمة، والتي تكلف الدولة أموال طائلة، لذلك تلجأ الدولة لتفويض المرفق العمومي ليتولى المفوض له إنجاز هذه الهياكل واستغلالها لمدة معينة تسمح بتغطية الأعباء التي نفعها.
  - التطور التكنولوجي وكبر حجم المجال الذي تشمله المرافق العمومية.
  - التغلب على صعوبات التمويل وذلك بالشراكة مع الخواص.
  - البحث عن الفعالية الاقتصادية، والجمع بين مزايا القطاع الخاص والعام.
- ب- تفويض الخدمات العمومية للمياه: (1)**

بالرجوع إلى موقف المشرع الجزائري من خلال مختلف النصوص التي كرس فيها فكرة الخواص في تسيير المرافق العامة خاصة في مجال تفويض الخدمات العمومية للمياه والتطهير، وجدير بالإشارة إلى أن المشرع الجزائري استعمل لأول مرة تسمية "تفويض تسيير المرافق العامة" في القانون المتعلق بالمياه، عندما نص على إمكانية تفويض تسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير إذ تنص المادة 104 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه: (2) "يمكن للإدارة المكلفة بالموارد المائية التي تتصرف باسم الدولة أو صاحب الامتياز تفويض كل أو جزء من تسيير نشاطات الخدمة العمومية للمياه أو التطهير لمتعاملي عموميين أو خواص". (3)

ففي مجال الخدمات العمومية للمياه والتطهير، التي تعتبر من اختصاص الدولة والبلدية، يمكن منح امتياز تسييرها إلى أشخاص القانون العام أو تفويضها كلياً أو جزئياً إلى أشخاص القانون العام أو أشخاص من القانون الخاص، ومن أجل اختيار المفوض إليه تلتزم الإدارة المفوضة باحترام جملة من الإجراءات التي من شأنها أن تضمن الشفافية والمساواة بين المتنافسين بحيث تلتزم بالإعلان عن رغبتها بالتنازل عن تسيير مرفق معين وهو الإجراء الذي يسمح بترشيح عدة متنافسين وهذا ما نصت عليه المادة 105 من القانون 05-12: "يتم تفويض الخدمة العمومية عن طريق عرضها للمنافسة" (4).

(1) حمادو سكيينة، جودي سهام، المرفق العام في مواجهة قانون المنافسة، مذكرة نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص 48.

(2) قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتضمن قانون المياه، ج.ر، ع 60، الصادر في 04 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-03، المؤرخ في 04 أوت 2008، ج.ر، ع 4، الصادر في 27 جانفي 2008.

(3) أنظر المادة 104 من نفس القانون.

(4) أنظر المادة 105 من نفس القانون.

لقد تمخضت التجربة الجزائرية من خلال تفويض خدمات تسيير المياه والتطهير في كبرى المدن الجزائرية إلى هيئات دولية ذات تجربة عالية في هذا المجال على غرار Suez- environnement على سبيل المثال العقد الذي تم تجديده مع سويز فيما يخص تسيير خدمات المياه والتطهير لولاية الجزائر في 25 نوفمبر 2005 بين المؤسسة العمومية الجزائرية للمياه والديوان الوطني للتطهير مع "سويز" ودخل حيز التنفيذ في 01 مارس 2006 متبوعا بفترة انتقالية لمدة 06 أشهر، وقد أبرم هذا العقد من أجل تسيير شركة المساهمة للمياه والتطهير للجزائر، سيال SEAL وهو العقد الذي انتهى بحلول 31 أوت 2011، وقد كان الهدف من هذا التعاقد بالإضافة إلى تحسين عملية التزويد والخدمات المقدمة للمواطنين بلوغ فترات التزويد للمياه الصالحة للشرب 24/24 خلال ثلاث السنوات الموالية بإبرام العقد.<sup>(1)</sup>

---

(1) حمادو سكيئة، جودي سهام، المرجع السابق، ص49.

## المبحث الثاني: رقمنة الإدارة كآلية لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام

تعد الجزائر من بين الدول التي تسعى جاهدة بكل الطرق لإرساء مجتمع يعتمد على المعلومات وتكنولوجيا الاتصال، من خلال عصنة قطاعاتها العمومية في مختلف المجالات بالاعتماد على شبكة الأنترنت والتحول التدريجي من الأنشطة التقليدية إلى الإلكترونية، والإدارة أخذت النصيب الأكبر من هذا التغير وذلك بعدما كانت تعتمد على المعاملات التقليدية من خلال اكتظاظ الملفات والوثائق الورقية على الموظفين وانتظار المواطنين في طوابير استخراج الوثائق، ما جعلها تدخل في مشاكل كالبيروقراطية وانعدام الشفافية، ومن أجل التقليل من هذه المشاكل سعت الحكومة الجزائرية لإحداث تغييرات في المجال الإداري بتحديث هيكلها والانتقال للإدارة الإلكترونية، حيث أصبحت هذه الأخيرة ضرورة حتمية يجب السعي لتحقيقها لتسريع عملية إنجاز المعاملات الإلكترونية.

لقد أدت كل هذه التحولات المفاهيمية والوظائفية لدور الحكومة وعلاقتها بالمواطنين التي زادت من قدرة التبادل المعلوماتي وسرعته بالتزامن مع الأنترنت إلى بروز مفهوم إداري حديث يعتبر تحولا في الممارسة الإدارية تمثل في نظام الحكومة الإلكترونية (المطلب الأول)، والذي تم تبنيه من قبل معظم دول الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وأستراليا، وسنغافورة، أما في الدول العربية فقد تبنته كل من إمارة دبي، والأردن، ومصر، وبدأت العمل بتطبيقه، وتليها الدول العربية الأخرى والجزائر واحدة من تلك الدول التي تولي اهتماما بارزا من خلال تهيئة الأرضية الكفيلة بتحقيقه، لأجل كسب رضا المواطنين من خلال الخدمات التي تقدمها الحكومة الإلكترونية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: ما هية الحكومة الإلكترونية

أدى التطور التكنولوجي السريع والحاجة المتزايدة إلى السرعة في الإنجاز ورغبة المواطنين في الحصول على خدمات عديدة بصورة أكثر تطورا وبدقة متناهية مع قصور الإدارة التقليدية للحكومة على الاستجابة لتلك الرغبات إلى ضرورة إعادة النظر في نظم وأساليب إدارة الخدمات العامة في ظل الثورة المعلوماتية الحديثة، ومن هنا كانت بؤادر ظهور النموذج الحكومي الجديد أو ما يعرف بالحكومة الإلكترونية كأحد أهم النماذج الداعية إلى تحسين الأداء الخدمي الحكومي نظرا لما يحققه من سرعة في الإنجاز وجودة المخرجات والذي من المفروض أن يتجاوز ويتدارك

نقائص النموذج القديم، وعليه سنتطرق إلى مفهوم الحكومة الإلكترونية من خلال الفرع الأول، من ثم سنتطرق لانعكاسات الحكومة الإلكترونية على الخدمات العمومية للمرفق العام في الفرع الثاني.

## الفرع الأول: مفهوم الحكومة الإلكترونية

من حيث الأصل وسواء كنا نتحدث عن بيئة العالم الواقعي، أو بيئة الأنترنت الافتراضية، فإن أية حكومة تسعى لأن تحقق فعالية عالية في تقديم خدماتها للجمهور تحقق فعالية في تبادل النشاط بين دوائرها ومؤسساتها.(1)

ومن خلال هذا الفرع سنعرف المقصود بالحكومة الإلكترونية والفكرة الأساسية التي جاءت بها ومن ثم أهم دوافعها وفيما تتمثل أهميتها وأهدافها.

### أولاً: تعريف الحكومة الإلكترونية وتأسيس الفكرة الأساسية المكونة لها

#### 1- تعريف الحكومة الإلكترونية

تنوعت التعريفات التي أدرجها الخبراء لمفهوم الحكومة الإلكترونية، فمنها ما ركز على الانتقال للتسيير الفعال، وأخرى اهتمت بتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، نذكر من بين التعاريف:

- يرى خالد ممدوح إبراهيم<sup>(2)</sup> بأن الحكومة الإلكترونية تعني تبني التغيير أو التعديل في العلاقة الأساسية بين الحكومة من ناحية والجمهور (مواطنين، رجال أعمال) من ناحية أخرى من خلال طريقتين:

- تقديم الخدمات بطريقة مختلفة عن الطريقة التقليدية بواسطة تكامل المعلومات وتمكين الأفراد من الوصول إليها عن طريق الويب وتقديمهم لطلبات الحصول على الخدمة واستلامهم لها بطريقة مرضية.

(1) محمد محمود الخالدي، التكنولوجيا الإلكترونية، ط1، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص30.

(2) خالد ممدوح إبراهيم، أمن الحكومة الإلكترونية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008 ص ص66، 67.

• التحول في طبيعة ممارسة السلطة عن طريق العمل على تحسين العلاقات وإقامة جمهور من الثقة بين الدولة ومواطنيها التي تعمل على الاستفادة من إمكانيات تكنولوجيا الاتصال لتطوير الأداء الإداري والحكومي وتحسين علاقة القائمين على المرفق العام بجمهور المتعاملين معه وتحقيق الديمقراطية الإدارية بإتاحة الفرصة للجمهور لإبداء رأيه في مستوى أداء المرفق لخدماته وأخذة في حسابان القائمين على إدارة المرفق.

- ويعرفها **محمد الصيرفي** بأنها: (1) "البيئة التي تتحقق فيها خدمات المواطنين واستعلاماتهم وتتحقق فيها الأنشطة الحكومية للدائرة المعنية من دوائر الحكومة بذاتها أو فيما بين الدوائر المختلفة باستخدام شبكات المعلومات والاتصال عن بعد".

- الحكومة الإلكترونية هي في الواقع أسلوب جديد ومتطور، بل هي ثورة تقنية معلوماتية قادت إلى نقلة نوعية في تقدم الأجهزة الحكومية وأجهزة القطاع الخاص وغيره من القطاعات للمعلومات والخدمات وتسويق المنتجات للمستفيدين عن طريق شبكة الأنترنت وأجهز الحاسوب الآلي بدلا من الأسلوب التقليدي الورقي البيروقراطي، أي إن الخدمات والمعلومات والسلع التي اعتاد المواطنون على مراجعة الأجهزة الإدارية من أجل الحصول عليها أصبحت تصلهم وهم في منازلهم أو مكاتبهم عن طريق التحاور الإلكتروني عبر أجهزة الحاسوب الموصلة بالأنترنت. (2)

- ومن خلال التعاريف المقدمة، يمكننا استنتاج تعريف شامل على النحو التالي:

هي وسيلة من الوسائل التي تستخدمها الحكومة الحقيقية بمعناها "القانوني والإداري" لتوصيل المعلومات والخدمات وتسويق السلع للمستفيدين منها عبر شبكة الأنترنت وأجهزة الحاسوب وهذا لا يلغي دور الحكومة الحقيقية وإنما تسنده وتدعم كفاءته وفعالته عن طريق البعد عن الروتين والتعقيدات البيروقراطية واختصار المسافات وتوفير وقت وجهد ومال للمستفيدين، كما يضمن مستوى مقبول في فعالية الأداء الحكومي ورضا متبادل بين طالب الخدمة ومقدمها.

(1) محمد الصيرفي، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص ص 238، 239.

(2) علاء عبد الرزاق السالمي، خالد إبراهيم السليطي، الإدارة الإلكترونية، بدون طبعة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 87.

## 2- تأصيل فكرة الحكومة الإلكترونية

إن الفكرة الرئيسية للحكومة الإلكترونية تقوم على مبدأ هو<sup>(1)</sup> تحول المصالح الحكومية وجهات القطاع الخاص نحو قضاء وظائفها ومهامها فيما يتعلق بخدمة الجمهور، أو فيما بينها وبعضها البعض بطريقة إلكترونية عن طريق تسخير تكنولوجيا المعلومات ووسائل الاتصال الحديثة، كما أنها تسعى للتخلص من مساوي وسلبيات العمل الإداري في الوقت الذي تمنح فيه تكنولوجيا المعلومات الفرصة لتقوية الجانب الوظيفي العضوي في العمل الإداري.

وبما أن مفهوم الحكومة الإلكترونية يعني إعادة هندسة وإعادة اختراع للوضع القائم ووضعه في نطاق البيئة الإلكترونية، وبالتالي فإن جوهر الحكومة الإلكترونية وفكرتها الرئيسية تقوم على:<sup>(2)</sup>

- محتوى معلوماتي يغطي كافة الاستعلامات اتجاه الجمهور، أو فيما بين مؤسسات الدولة، أو فيما بينها وبين مؤسسات الأعمال.
- محتوى اتصالي يتيح ربط الإنسان وأجهزة الدولة معا في كل وقت وبوسيلة تفاعل يسيرة.
- محتوى خدمي يتيح تقديم كافة الخدمات الحياتية.

### ثانيا: دوافع الحكومة الإلكترونية

إن ما يحصل اليوم للحكومة من تغيرات في شكلها المألوف هو رد فعل طبيعي لما أدخلته تكنولوجيا الإعلام والاتصال لمجالات عديدة، وبناءا عليه تقوم الإدارة بإدخال التعديلات على أجهزة الحكومة والتي غالبا ما تكون لتحسين الإجراءات الموجودة وليس إعادة صياغتها من جديد. ومن هذه التغيرات التي دفعت لظهور نموذج الحكومة الإلكترونية نلخصها في أربع مجموعات حديثة كالتالي:<sup>(3)</sup>

---

(1) محمد الطعمنة وطارق العلوش، الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، العدد 390، القاهرة، 2004، ص ص 29، 30.

(2) خالد ممدوح إبراهيم، المرجع السابق، ص ص 67-69.

(3) عباس بدران، المرجع السابق، ص ص 39، 40.



## 1- دوافع سياسية

- تزايد المنافسة على إعادة صياغة الحكومة إلكترونياً كمؤشر على تقدم المجتمع من قبل الدول المتقدمة.
- محاولات كسب الجمهور من قبل رجال السياسة وخاصة في المجتمعات العربية عبر تقديم خدمات أسهل للمواطن.
- ظهور مفهوم العولمة، وما نجم عنها من ضغوطات على مختلف الأصعدة.

## 2- دوافع اقتصادية

- محاولة استغلال الحكومة للتكنولوجيا من أجل خفض الكلفة إلى مستوياتها الدنيا.
- انتشار مشاريع الخصخصة مع ما يتطلبه تطبيقها من تواصل بين القطاع العام والخاص والمؤسسات المدنية.
- النجاح الباهر والسريع الذي حققته شركات الأنترنت ونماذج العمل المؤسساتية الإلكترونية.

## 3- دوافع اجتماعية

- زيادة الوعي العام بالتكنولوجيا والأنترنت.
- البحث الدائم عن وسائل الراحة ومن ضمنها إمكانية إجراء المعاملات مع الدولة بدون عناء قيادة السيارة إلى المراكز الحكومية.
- ارتفاع درجة معرفة المواطن بما هو ممكن تدقيقه تكنولوجياً.

## 4- دوافع تكنولوجية

- تطور شبكات الاتصالات وظهور مفهوم طريق المعلومات السريع الذي يعتمد على الشبكات عالية السعة والقادرة على نقل البيانات الضخمة والوسائط المتعددة بسهولة.
- تدني أسعار عتاد وأجهزة المعلوماتية بحيث يتمكن اليوم معظم الناس من شراء أجهزة الكمبيوتر منزلية وبأسعار معقولة.
- ابتكار التوقيع الإلكتروني والرد على تحدي التوقيع المادي الورقي.

## ثالثاً: أهمية وأهداف الحكومة الإلكترونية

### 1- أهمية الحكومة الإلكترونية<sup>(1)</sup>

برزت الحكومة الإلكترونية بعد أن استمرت في الظهور صور الفساد الإداري والمالي في المجتمع ومؤسساته، كما أن مقتضيات الإصلاح الإداري يلزم المؤسسات الحكومية بنمط الشفافية، والوضوح في منهج عملها وأن تتيح جدية وصول المعلومات عما تقوم به من أعمال للمواطنين وليس فقط استجابة لطلباتهم بل بمبادرات منها.

إن الأساس الجوهري والفعال لقيام الحكومة الإلكترونية هو أنها تعد عاملاً مهماً للتخفيف من نسبة العلاقات المشبوهة وغير الشرعية المحتملة عند المسؤولين والعاملين، لأنها تعني أولاً وقبل كل شيء تدفق المعلومات وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الاتصال فتساهم في تسهيل المهام المطلوبة ضد مختلف أشكال الفساد، وتوفير تواصل المواطنين بصانعي القرارات والقائمين على الأمور لتحفيزهم على محاصرة الفساد، كما تتمثل أهميتها في:

- الانفتاح على العالم الخارجي والتعرف على التكنولوجيا الحديثة في تقديم الخدمات وتبسيط الإجراءات الحكومية في أقل وقت ممكن.

- تقديم نماذج جديدة من الخدمات الإلكترونية مثل التعليم الإلكتروني.

- التعامل دون الكشف عن هوية المتعاملين أو التيقن منهم في بعض الخدمات التي لا تقضي التعرف على صاحب الخدمة أو طالبها.

### 2- أهداف الحكومة الإلكترونية

تهدف الحكومة الإلكترونية بصفة عامة إلى الاستفادة من المميزات الرئيسية لتطبيقها، حيث أن القدرة على تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية بالمعنى الشامل، سوف يحقق في طياته العديد من أهدافها وخاصة فيما يتعلق بتسيير الإجراءات الرسمية وتذليل الصعوبات التي يواجهها المواطن.<sup>(2)</sup>

(1) سحر قدوري الرفاعي، الحكومة الإلكترونية وسبل تطبيقها، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 07، جامعة المستنصرية، بغداد، العراق، 2009، ص ص 309، 310.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص37.

ويمكن ذكر بعض أهداف الحكومة الإلكترونية فيما يأتي: (1)

- انعكاس الحكومة الإلكترونية على أعمال المؤسسات الحكومية الداخلية غير الظاهرة للمتعاملين، تتمثل في تحقيق السرعة والشفافية وإمكانية المحاسبة والكفاءة وفعالية عمليات وإجراءات أداء أنشطة الإدارة الحكومية، ويساهم هذا التوجه في توفير تكلفة الأعمال وتقديم الخدمات بطريقة جوهرية.

- تحسين استجابة الحكومة لاحتياجات المستفيدين من خلال تجهيزهم بالمعلومات الوافية وابتكار أساليب جديدة للعلاقة البيئية المتفاعلة التي تجمع المستفيدين بإدارات وهيئات ووكالات الحكومة. (2)

- تسعى مشاريع الحكومة الإلكترونية إلى تحسين جودة الخدمات العامة الحكومية المقدمة للمستفيدين وذلك في ضوء معايير موضوعية لقياس الجودة للإدارات العامة.

### الفرع الثاني: انعكاسات الحكومة الإلكترونية على الخدمات العمومية للمرفق العام

تزامن مع ظهور الحكومة الإلكترونية العديد من المفاهيم الجديدة مثل الإدارة الإلكترونية، التي أصبحت تمثل عصب المجتمعات الحديثة، وضرورة حتمية يجب السعي لتطبيقها في كل المؤسسات من أجل مواكبة التقدم التكنولوجي، حيث أخط العديد من الباحثين في استعمالها مع مفهوم الحكومة الإلكترونية، ومن خلال هذا الفرع سنتطرق إلى مفهوم الإدارة الإلكترونية والتفريق بينها وبين الحكومة الإلكترونية، وكيف أثرت تطبيقات الحكومة الإلكترونية على إدارة المرفق العام.

### أولاً: مفهوم الإدارة الإلكترونية

لقد أفرز التحول نحو الإدارة الإلكترونية جملة من التغيرات على مفهوم الخدمة العمومية، تؤسس في النهاية إلى مقولة نهاية الإدارة العامة التقليدية، فمؤذج الإدارة الإلكترونية يوفر الكثير

(1) سحر قدوري الرفاعي، مرجع سابق، ص ص 310، 311.

(2) سعد غالب ياسين، الإدارة الإلكترونية وآفات تطبيقها العربية، معهد الإدارة العامة، الرياض، السعودية، د.س.ن، ص 190.

من فرص النجاح، والوضوح والدقة، في تقديم الخدمات وإنجاز المعاملات، وبالتالي يمثل ثورة تحول مفاهيمي، ونقلة نوعية في نموذج الخدمة العمومية.

## 1- تعريف الإدارة الإلكترونية

بالرغم من حداثة مصطلح الإدارة الإلكترونية وفق ما تشير إليه أدبيات الفكر الإداري المعاصر، والتي تمت الإشارة إلى بعض موضوعاتها القليل جدا من البحوث والدراسات والكتابات العلمية.

حيث وجد العديد من التعريفات لهذا المفهوم منها ما هو مبسط ومنها ما هو مركب وأكثر عمقا، ولعل من أهم هذه التعريفات ما يلي:

- تعرف الإدارة الإلكترونية بأنها: "مجموعة الأنشطة الحكومية التي تعتمد على الأنترنت والاتصالات الإلكترونية، عبر جميع طبقات ومستويات الحكومة، لتقديم الخدمات والمعاملات للأفراد والحصول على المعلومات في شتى المجالات بيسر وسهولة".<sup>(1)</sup>

ويرى بعض الباحثين أن الإدارة الإلكترونية: منهج حديث يعتمد على تنفيذ كل الأعمال والمعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر من الأفراد أو المنظمات باستخدام كل الوسائل الإلكترونية مثل البريد الإلكتروني والتحويلات الإلكترونية للأموال، والتبادل الإلكتروني للمستندات أو الفاكس. ورغم حداثة المصطلح في الدول العربية إلا أنه توجد له تعريفات كثيرة ومتنوعة من أهمها نجد ما يلي:

- أنها "مقدرة الحكومة على تحسين الخدمات التي تقدمها إلى المواطن من خلال استخدام التكنولوجيا".<sup>(2)</sup>

---

(1) محمد متولي، إدارة الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية في الدول العربية، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته شرطة دبي في الفترة من (24 - 26 أبريل 2003)، ص18.

(2) عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، المرجع السابق، ص182.

وتعرف الإدارة الإلكترونية على أنها: "منهجية إدارية جديدة تقوم على الاستيعاب والاستخدام الواعي لتقنيات المعلومات والاتصالات في ممارسة الوظائف الأساسية للإدارة في مؤسسات عصر العولمة والتغير المستمر".<sup>(1)</sup>

## 2- أهمية الإدارة الإلكترونية:

تتمثل فيما يأتي:<sup>(2)</sup>

- تحسين مستوى أداء المنظمات الحكومية.
- زيادة الصادرات وتدعيم الاقتصاد الوطني.
- إيجاد فرص جديدة للعمل الحر، والاستفادة من الفرص المتاحة في أسواق التكنولوجيا المتقدمة.
- انخفاض تكاليف الإنتاج وزيادة ربحية المنظمة.

## ثانياً: الفرق بين الحكومة الإلكترونية والإدارة الإلكترونية

إن ظهور الحكومة الإلكترونية سيؤدي إلى نهاية الإدارة على الرغم من كون الحكومة الإلكترونية تمثل تحدياً كبيراً للإدارة وتمثل تكنولوجيا موجهة إلى الإدارة أكثر من إدارة موجهة للتكنولوجيا.

ومن خلال هذا يمكننا التمييز بين المفهومين كما يلي:<sup>(3)</sup>

- إن العلاقة بينهما هي علاقة الجزء بالكل، فالإدارة الإلكترونية هي الجزء ويعني تحويل جميع العمليات الإدارية ذات الطبيعة الورقية إلى عمليات ذات طبيعة إلكترونية باستخدام التطورات التقنية الحديثة "العمل الإلكتروني" أو الإدارة بلا ورق، وتعمل الإدارة الإلكترونية على تطوير بنية المعلوماتية داخل المؤسسة وبعبارة أخرى تطبيقها مقتصر على حدود المنظمة فقط.

أما الحكومة الإلكترونية فهي تمثل الكل، ونعني بها العمليات الإلكترونية التي يتم من خلالها الربط بين المنظمات التي تطبق الإدارة الإلكترونية وذلك من خلال التشغيل الحاسوبي ذي التتمية العالية وهذا يعني أن الإدارة الإلكترونية هي مرحلة سابقة من الحوكمة الإلكترونية.

(1) علي السلمي، خواطر في إدارة المعاصرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001، ص323.

(2) غنيم أحمد محمد، الإدارة الإلكترونية، آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل، المكتبة العصرية، المنصورة، 2004، ص43.

(3) السالمي علاء عبد الرزاق، السليطي خالد إبراهيم، الإدارة الإلكترونية، دار وائل، عمان، 2008، ص33.

### ثالثاً: أثر نظام الحكومة الإلكترونية على المرفق العام

إن المرافق العامة تلعب دوراً هاماً في حياة الأفراد وذلك في كونها تقدم الخدمات التي تتعلق بها حياة الأفراد، ومن ثم فإن استمرار أداء هذه المرافق في أداء أعمالها بانتظام وإطراد يمثل أهمية كبرى.

ولذلك سوف نبين أثر نظام الحكومة الإلكترونية على تطويع تفسير المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة مع النظام الإلكتروني.

يساعد نظام الحكومة الإلكترونية مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد بصورة أكبر من النظام التقليدي حيث يساعد كل من الفرد والمقاولين في الدخول على الموقع الإلكتروني لقضاء خدماتهم، كما يساعد هذا النظام أيضاً على التخفيف من حدة النتائج المترتبة على مخالفة مبدأ سير المرافق بانتظام وإطراد، حتى ولو وقع إضراب من طرف الموظفين يمكن للشخص عن طريق الموقع الإلكتروني للحصول على خدمة، كذلك يساعد الموظف في الرد على استفسارات المواطنين من خلال البريد الإلكتروني، كما يمكن لطلاب الجامعات أن يسجلوا بإحدى الجامعات أو معرفة شروط التحاق بها عن طريق الدخول إلى موقعها.

ويمكن القول بأن هذا النظام يؤدي إلى التخلص من البيروقراطية في العمل، بما تشمله من بطء في الإجراءات وزيادة في الأعباء والتكاليف.

تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية يؤكد ويدعم مبدأ المساواة وذلك بصورة كبيرة جداً، وذلك من حيث تقديم الخدمة آلياً أو إلكترونياً، وهذا من شأنه عدم وجود تمييز بين الأفراد في الحصول على هذه الخدمة، فكل من يستطيع التعامل مع الحاسب الآلي يمكنه الحصول على الخدمة المطلوبة.

ومن ناحية أخرى فإن استخدام هذا النظام يساعد على التخلص والقضاء على حالات المحاباة والوساطة في تقديم الخدمات والتي كانت تميز بين الأفراد وفقا لمدى علاقتهم بالقيادات الإدارية.(1)

## المطلب الثاني: الخدمات الحكومية الإلكترونية وتطبيقاتها في الجزائر

يتطلب تحسين وترشيد الخدمات العامة الرفع من مستوى تقديم الخدمات داخل الإدارات العمومية، وترقية التعاملات بين الأجهزة العمومية والمواطنين، وبحثا عن تحقيق هذه الأهداف سعت الجزائر إلى تبني مشروع الحكومة الإلكترونية، الذي يشمل وضع شبكات ربط ما بين المؤسسات، وما بين الوزارات يكون بمثابة البوابة الرقمية الحكومية التي ستسمح بالتواصل مع الهيئات العمومية، باستعمال الوسائل التكنولوجية المتطورة، وضمن مبادرة التحول الرقمي ودفعاً لمخططات التحول للخدمة العامة الإلكترونية، كشكل من أشكال الحكم الإلكتروني، عرفت الجزائر بعض المخططات الهادفة إلى تحقيق هذا التوجه وتسريع تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارات العمومية بشكل بعيد النظر في كيفية السير والتنظيم وتكييف الخدمة المقدمة للمواطنين (الفرع الأول)، وللارتقاء إلى مستوى التحولات العميقة والسريعة التي يشهدها العالم في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، أطلقت وزارة الداخلية مشروع الجزائر الإلكترونية 2013، والذي يعد خطوة هامة في دخول الجزائر مجال الإدارة الإلكترونية، التي تعتبر أهم الاستراتيجيات المتبعة قصد تحسين الخدمة العمومية، وكذا رد الاعتبار للمرافق العمومية عبر تحديثها واستمراريتها من خلال تطرقنا لقطاع العدل في الجزائر وتطبيقه لمشروع الحكومة الإلكترونية نموذجاً (الفرع 02).

### الفرع الأول: الخدمات الحكومية الإلكترونية

مع تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، برزت معه مفاهيم جديدة من بينها مفهوم "الحكومة الإلكترونية" التي اعتبرت من أهم الأدوات المساعدة على حسن خدمة المواطنين على جميع المستويات، وأضحى أحد الوسائل المستعملة في تحسين أداء الخدمات العامة، لأجل كسب

---

(1) السعيد سحارة، الحكومة الإلكترونية في الجزائر بين الواقع والآفاق، مجلة القانون والأعمال، العدد 07، جامعة الحسن الأولى، المغرب، 2017/12/13.

رضا المواطنين، لذا سنتطرق في هذا الفرع إلى ما هية الخدمات التي تقدمها الحكومة الإلكترونية من خلال تعريف الخدمات الحكومية الإلكترونية وأنواعها.

### أولاً: تعريف الخدمات الحكومية الإلكترونية

توفر الحكومة الإلكترونية للمواطن العادي أمرين في غاية الأهمية هما: الوقت والمال، فربما تحتاج معاملة ما ثلاثة أو أربعة أيام من التنقل من دائرة إلى أخرى، بالإضافة إلى أجور المواصلات وتعطله عن العمل خلال هذه الفترة، على العكس من ذلك عند تعامله مع حكومة إلكترونية يكفيه عشر دقائق من العمل على الأنترنت لإنهاء معاملته.<sup>(1)</sup>

وتتفاوت الخدمات الحكومية الإلكترونية من حيث درجات التفاعل التي تتم بين المواطنين وبين مواقع الخدمات الإلكترونية من مجرد نشر المعلومات وإتاحة النماذج الحكومية والإعلان عن توقيتات الحصول على الخدمة والتي تمثل تفاعل في اتجاه واحد إلى التفعيل في اتجاهين حيث تتم المعاملات بالكامل بما فيها استخدام وسيلة للدفع الإلكتروني.

وتختلف الخدمات الحكومية اختلافا جوهريا عن الخدمات التقليدية وذلك على النحو التالي:<sup>(2)</sup>

- أن الخدمات الحكومية الإلكترونية هي خدمات ذاتية تعتمد على كفاءة المواطن وخبرته في التعامل الإلكتروني ليحقق أعلى درجات الاستفادة من الخدمات الإلكترونية المقدمة.
- تنفصل الخدمات الحكومية الإلكترونية عن شخصية وقدرات مؤديها وبذلك ينعدم دور مقدم الخدمة في التأثير على جودة الخدمة المقدمة ويحل محلها قوة شبكة الاتصالات وكفاءة الموقع الإلكتروني.
- يحدد المواطن التوقيت والمكان المناسب للحصول على الخدمة وفقا لاحتياجاته دون التقيد بالحدود الزمانية والمكانية حيث تقدم على مدار 24 ساعة لمدة 7 أيام في الأسبوع ويمكن الحصول عليها من أي مكان في العالم.
- العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص أمام كافة المواطنين في الحصول على الخدمة الإلكترونية.

(1) ممدوح إبراهيم، المرجع السابق، ص58.

(2) إيمان عبد المحسن زكي، تسويق الخدمات الحكومية الإلكترونية، مداخلة ضمن ندوة تسويق الخدمات الإلكترونية في المؤسسات العربية، المنظمة للتنمية العربية الإدارية، القاهرة، 2007، ص13.



## ثانياً: أنواع الخدمات الحكومية الإلكترونية

هدف كل مواطن هو الحصول على الخدمات المرجوة بأسهل طريقة وأقل تكلفة، وكان هذا الهدف الأساسي لإنشاء الحكومة الإلكترونية، وتنقسم الخدمات الحكومية الممكن طلبها عبر الأنترنت إلى عدة أقسام هي: (1)

### 1- الخدمات الحكومية المرتبطة بسداد الالتزامات:

ويشمل ذلك دفع الضرائب والرسوم وسداد الاشتراكات وما إلى ذلك، وهي الخدمة التي يمكن أن يقوم بها الشخص بنفسه أو يقوم بها أي شخص نيابة عنه (لا تتطلب تحققاً من شخصية طالب الخدمة).

كما تشمل المعاملة في هذا الأسلوب نوعاً واحداً من الحركة وهي حركة الدفع من طالب الخدمة ولا تحتاج من الجهة الحكومية سوى إيصال السداد.

### 2- الخدمات الحكومية المرتبطة بالحصول على وثائق ذات طبيعة عامة:

إتاحة القدرة للمؤسسات والأفراد للحصول على نسخ من الوثائق ذات الطبيعة العامة مثل شهادة القيد في السجل التجاري أو الصناعي أو شهادات المطابقة للشروط البيئية والصحية أو الشهادات المنشأة للبضائع أو بطاقات القيد في الجداول الانتخابية. لا يتطلب الحصول على هذه الوثائق ذات الطبيعة العامة التحقق من شخصية الطالب وبالتالي فإنه لا توجد صعوبة قانونية في تنفيذها، وبذلك يتحول الأمر إلى الصعوبات الفنية المرتبطة بها.

### 3- الخدمات الحكومية المرتبطة بالحصول على وثائق ذات طبيعة خاصة:

إمكانية قيام جهة الخدمة بتوفير الوثائق ذات الطبيعة الخاصة لطلابها فور طلبها بناء على معايير ونظم تأمين معينة، ومن نماذج هذه الوثائق ما يلي:

- ✓ شهادة الميلاد، الوفاة، الزواج، الطلاق.
- ✓ شهادات التعليم المختلفة.
- ✓ صور الأحكام الابتدائية والنهائية وصور محاضر الشرطة.
- ✓ الشهادات الطبية.

(1) محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص ص 285-287.

✓ جوازات السفر، بطاقات الهوية.

وتتطلب هذه النماذج ضرورة التحقق من شخصية طالب الخدمة ومتلقيها وذلك للحفاظ على خصوصية البيانات ودرجة التأمين التي كفلها القانون لتداول مثل هذه الوثائق.

وبالإضافة إلى ذلك فإن استلام هذه الوثائق يجب أن يتم وفق قواعد تسليم المستندات المطبقة في كل دولة وفقا للمعايير الخاصة بكل وثيقة فإن تسليم رخصة القيادة يمكن أن يتم من خلال البريد، فإن تسليم جواز السفر يحتاج إلى انتقال الشخص إلى جهة التنفيذ واستلامه منها شخصيا، إلا أن ذلك لا يقلل من حجم خفض العبء الإداري على الجهة في تعاملاتها مع المواطنين، حيث يتاح للجهة جدولة أعداد المستلمين يوميا بطريقة تحقق انسياب وسهولة العمل.

### الفرع الثاني: تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر

من بين جل الإصلاحات في مختلف القطاعات، يعتبر إصلاح الخدمة العمومية أحد أكبر الرهانات حيث عرفت تطورا كبيرا لتغطية القطاعات والاحتياجات المتأتية من القطاع الخاص.

ومنه فإن لإرساء قواعد الحكومة الإلكترونية دور كبير في ضبط وتبسيط التدابير والإجراءات والقواعد التي تستند إليها المرافق والمؤسسات الحكومية بالشكل الذي يسمح لها بتقديم خدماتها إلكترونيا مما يؤثر إيجابا على تحسين أداء الخدمة.

كما يعتبر الاهتمام بتحسين جودة خدمات مرفق العدالة عبر الارتقاء بالإدارة القضائية، من خلال جودة الأداء بتقريب العدالة من المتقاضين أهمية بالغة.

### أولا: إعداد استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013

من أجل تطوير استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال بالجزائر، تم إعداد استراتيجية بالتعاون مع المعاهد والإدارات وأيضا متعاملين العموميين والخواص في مجال التكنولوجيا، كما ساهم في إعداد الاستراتيجية التجمع العلمي والجامعي وذلك قصد إثرائها ويحتوي هذا المخطط الذي سمي باستراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013 على ثلاثة عشر محورا ويوضح أهم الأهداف التي يجب بلوغها.(1)

(1) أنظر مشروع E-Algérie 2013 المنشور على موقع وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال:

<http://www.mptic.dz/fr/docs/E.Algérie2013/E.Algérie-2013.pdf>، ص (1-7)، تاريخ الاطلاع:

2018/10/23، ساعة الاطلاع: 13:00.

## 1- تسريع استعمال التكنولوجيا TIC في الإدارة العمومية

من أجل تحسين نوع الخدمات المقدمة للمواطن، ويكون ذلك من خلال تحقيق مجموعة من الأهداف:

- تهيئة بنية الاتصالات.
  - وضع أنظمة معلومات مدمجة.
  - تنمية القدرات البشرية.
  - تطوير الخدمات الإلكترونية لمختلف المستعملين، مواطنين، مؤسسات ومختلف الإدارات.
- 2- تسريع استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال على مستوى المؤسسات:
- من خلال تطوير التطبيقات من أجل تحسين أداء المؤسسات وكذا دعم امتلاك المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتكنولوجيات الإعلام والاتصال.
- 3- تطوير الآليات والإجراءات التحفيزية الكفيلة بتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات الإعلام والاتصال:

وذلك من خلال:

- الرفع من عدد الفضاءات العمومية مثل: مقاهي الإنترنت، دور العلوم.
  - إعادة تفعيل البرنامج "أسرتك" من خلال توفير حواسيب شخصية وخطوط توصيل بالإنترنت ومضامين متميزة لفائدة كل فئة من فئات المجتمع.
- 4- دفع تطوير الاقتصاد المعتمد على المعرفة:

وذلك من خلال متابعة الحوار الوطني الحكومي المؤسساتي المدرج في إطار مراحل إعداد استراتيجية الجزائر الإلكترونية.

- 5- تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع.
- 6- تطوير القدرات البشرية.
- 7- تدعيم البحث في مجال التطوير والإبداع.
- 8- تأهيل الإطار القانوني الملائم للحكومة الإلكترونية.
- 9- المعلومة والاتصال يحقق إقامة نسيج جمعي كامتداد لمجهود حكومي.

10- تـثـمـيـن التـعـاـوـن الـدـوـلي.

11- آليات التقييم والمتابعة من خلال إعداد الإطار التصوري لنظام مؤشرات الجودة.

12- الإجراءات التنظيمية من خلال تدعيم الانسجام والتنسيق وطنيا وبين القطاعات.

13- الموارد المالية: حيث تم تخصيص ميزانية خاصة لتطبيق البرنامج E.Algérie 2013

وهي تغطي جميع مراحل تنفيذ الاستراتيجية مع البرامج المالية السنوية إلى غاية إنهاء تنفيذ

الاستراتيجية الممتدة 2013-2019.

### ثانيا: عصرنة قطاع العدالة نموذجا

حدد أغلب المهتمين بالتحديث في مجال الإدارة القضائية هدفا عاما للرقى بالعمل القضائي يتمثل في: "العدالة الفعالة"، وهي المؤدية للخدمة العالية الجودة بسرعة وفعالية قصوى مع قلة في التكلفة وتبسيط للمساطر القانونية والإجرائية وعقلنة توزيع الأدوار بين مختلف الفاعلين في العملية القضائية وشفافيتها.

وعليه توجه قطاع العدل في الجزائر من خلال استغلال التكنولوجيا الحديثة إلى تطبيق مشروع الإدارة الإلكترونية، وذلك لتحسين جودة خدمات مرفق العدالة وتقريبه من المتقاضين من خلال جودة الأداء والنجاعة وتيسير النفاذ إلى القضاء، وتطبيقا للبرنامج الخاص بعصرنة قطاع العدل يمكن رصد أهم الإنجازات، تتمثل في الآتي: (1)

#### 1- الأنظمة المعلوماتية:

هي أنظمة موجهة لخدمة المواطن، المتقاضي، ولتحسين الخدمات العمومية التي يقدمها مرفق القضاء، حيث أعطيت لها أولوية تتمثل في:

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

(1) عبد الكريم عشور، المرجع السابق، ص ص 148، 149.

- نظام تسيير الأوامر بالقبض.

## 2- خدمة الشباك الإلكتروني عبر الأنترنت:

جاء لتطوير قطاع العدل وتقريبه من المواطن، وقد تجسد هذا في شكل بوابة لتوجيه الرسائل الإلكترونية، التي تمكن المواطن من الحصول على الإجابة المباشرة عن طريق بريده الإلكتروني، إضافة إلى ذلك يقوم الشباك الإلكتروني كجهاز خدمة عمومية، بتوجيه المواطن فيما يخص استفساراته أو بحثه عن أي مسألة قانونية.

وفي نفس السياق، صدر كل من القوانين 15-03 المؤرخ في 01 فيفري 2015 المتعلق بعصرنة العدالة،<sup>(1)</sup> وكذا القانون رقم 15-04 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين،<sup>(2)</sup> بحيث سيلعبان دورا هاما في تحسين تقديم الخدمات العمومية وبالخصوص ضمان نقطتين جوهريتين هما:

- تقريب الخدمات العمومية من المواطن.

- ضمان السرعة والفعالية في أدائها.

إن قانون عصرنة العدالة جاء بالفعل ليشكل السند القانوني، الذي يضع الإطار العام لضبط كيفية استخدام الوسائل التكنولوجية، كما عمد إلى إحداث منظومة معلوماتية لوزارة العدل للقيام بالإشهاد على صحة الوثائق الإلكترونية وتبادل الوثائق عبر هذه الطرق، وكذا استعمال تقنية المحادثة المرئية عن بعد في الإجراءات القضائية والمحاكمة، وحدد أيضا الإجراءات الواجب اتباعها بهدف الاستغناء النهائي عن الدعائم الورقية.

كما يظهر أن القانون 15-04 المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين قد أكد على مبدئي الشفافية والمساواة في تقديم الخدمات العمومية، حيث نصت المادة 50 منه على أنه: "يقدم مؤدي خدمات التصديق الإلكتروني رفض تقديم خدماته بدون سبب وجيه".<sup>(3)</sup>

إن كلا من القوانين 15-03 المتعلق بعصرنة العدالة و15-04 المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، يعتبران مكسبا حقيقيا للمرفق العام بصفة عامة ومرفق القضاء على وجه الخصوص،

(1) القانون 15-03، المؤرخ في 01 فيفري 2015، المتعلق بعصرنة العدالة، ج.ر، ع 06، الصادر في 10 فيفري 2015.

(2) القانون 15-04، المؤرخ في 01 فيفري 2015، المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج.ر، ع 06، الصادر في 10 فيفري 2015.

(3) أنظر المادة 50 من نفس القانون.

لكن يجب أن يكون تنفيذه وتجسيد المحاور التي احتواها مقترنة بتوفر الشروط اللازمة لذلك وكذلك التنفيذ الصارم لما اشتمل عليه.(1)

ومن خلال تلك التطبيقات الخدمية استطاع قطاع العدل في الجزائر أن يصبح من أهم القطاعات التي سارت في مواكبة التطور التكنولوجي بهدف عصنة القطاع والتحول للخدمة العمومية الإلكترونية لرعاية وحماية مصالح المواطن.

---

(1) شارفي بن يوسف، المرجع السابق، ص153.

الختمة

## خاتمة:

وفي ختام هذه الدراسة، يمكننا القول بأن المرفق العام يعتبر بمثابة الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة، لذا مثلت فكرة تحسين الخدمة العمومية فيه رهانا ومسعى لدى السلطات العمومية في الجزائر.

ورغم كل الجهود المبذولة من طرف الدولة لتحسين الخدمة العمومية في المرفق العام مازال يعاني هذا الأخير من أزمة حقيقية في أداء الخدمات والتي أثرت على نظرة المواطن للمرفق العام، وهي أزمة تتعلق بنوعية الخدمات العمومية المقدمة من جهة وبالطالع السلوكي للموظفين العموميين الذين يؤدون هذه الخدمات من جهة أخرى، وهو أمر يجعل إعادة النظر في تحديث الحياة العمومية داخل هذه المرافق مسألة جوهرية يجب عدم إغفالها نظرا لدورها الكبير في التقليل من مظاهر البيروقراطية.

إن انفتاح الإدارة على المواطن يتطلب القيام بمساعي عديدة، وهو ما جسده النصوص التي عالجت ترقية المرفق العام وتحسين خدماته سابقا والتي لا يمكن إنكار أهمية بعض المضامين المهمة التي جاءت بها والتي ساهمت في التخفيف من العديد من الإجراءات الإدارية التي طغت على الحياة الإدارية.

إن إصلاح الخدمة العمومية ونظرا لارتباطه العميق بإصلاح الدولة يبقى يحتاج إلى إرادة سياسية لإصلاحه بالدرجة الأولى وهو العنصر المفتقد حاليا، بحيث جعل إلغاء الوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية التي كانت تلعب دورا مهما تتراجع ضمن العمل الحكومي. وإذا كان نجاح إصلاح الخدمة العمومية يقاس بمدى الاهتمام بالإطار القانوني لها، فإن الارتقاء بها يتطلب بذل المزيد من الجهود من خلال الحرص على تحديث الأساليب في تسيير المرافق العامة والتمثلة في تجسيد الحوكمة، وكذا تبني أسلوب جديد يعرف بتقويض المرفق العام.

ففي ظل حضارة تكنولوجيا المعلومات والاتصال التي طرحت أمام الدول وبالأخص الحكومات الوطنية، أدرجت العديد من التحديات تتمثل في انتقال الحكومة بمفاهيمها وأساليبها إلى الفضاء الإلكتروني عن طريق الحكومة الإلكترونية، بحيث ستساهم بشكل كبير في التحسن المستمر لنوعية الخدمات العمومية سواء من حيث فعالية المرفق العام، وكذا جودة الخدمات العمومية المقدمة، وهو ما يظهر من خلال القوانين 15-03 المتعلقة بعصرنة العدالة وكذا القانون 15-04 والذي يحدد القواعد المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين.



## النتائج والتوصيات:

بعد دراسة موضوع تحسين الخدمة العمومية في المرافق العامة توصلنا إلى النتائج التالية:

- أن تحسين الخدمة العمومية في المرفق العام يعني بناء قطاع عام يتسم بالكفاءة والفعالية وقادر على تلبية الحاجات العامة للجمهور بتقديم خدمات عمومية عالية المستوى.
  - إن قطاع الخدمة العمومية مازال يتعامل مع مسارات التغيير بطريقة التحديث التقليدي المندرج في معالجة الإخفاقات والأخطاء المتراكمة بفعل الممارسات الترميمية التي تهدر المزيد من الموارد والوقت، بالإضافة إلى غياب نظرة مستقبلية في التسيير تسمح لها بمواكبة تلك البيئة المتغيرة.
  - نجاح أي مبادرة إصلاحية يبقى غير فاعل إذا لم يصاحب ذلك تكريس حقيقي، لتحديث الحياة العمومية التي تبقى مسألة أساسية في أي إصلاح.
  - تعتبر الحكومة الإلكترونية أهم إصلاح ضمن آلية رقمنة الإدارة، حيث تسعى للتخلص من مساوئ العمل الإداري في شكله التقليدي باستعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال.
- بناء على النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة، يمكن تقديم بعض التوصيات والاقتراحات:

- تفعيل الرقابة البناءة في تسيير المرافق العامة التي تقدر الخل وتعمل على حده.
- ضرورة إجراء تعديلات جذرية في النظم الإدارية تستهدف في المقام الأول القضاء على التعقيدات والكم المبالغ فيه من الإجراءات وتبسيط الهياكل التنظيمية.
- ضرورة تحديث العمل بمؤسسات الخدمة العمومية لتستجيب لكم الهائل من مطالب المواطنين وخدماتهم بأقل جهد وفي وقت أسرع.
- توعية المواطنين لتحقيق النقلة في التعامل مع الطرق الحديثة.
- العمل على تأهيل الموارد البشرية وذلك بتكوينها لتتمكن من تحديث معارفها التي تضمن لها الانسجام مع الوسائل التكنولوجية الحديثة كما تكشف لها الجديد في عالم التواصل وتقنيات التسيير.

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع:

### أولاً: النصوص الرسمية

#### 1- التشريع الأساسي

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-16، المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ع 14، الصادر/03/2016.

#### 2- القوانين والأوامر

- قانون رقم 83-15 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية العدد 28، الصادر في 05 جويلية 1983، الملغى بالقانون رقم 08-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج.ر.ع 11، الصادر في 02 مارس 2008.

- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتضمن قانون المياه، ج.ر.ع 60، الصادر في 04 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-03، المؤرخ في 04 أوت 2008، ج.ر.ع 4، الصادر في 27 جانفي 2008.

- قانون رقم 06-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر.ع 15، الصادر في 12/03/2006.

- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ع 37 الصادر 03/07/2011.

- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 يتعلق بالولاية، ج.ر.ع 12 الصادر في 29/02/2012.

- قانون رقم 14-04 المؤرخ في 24/02/2014، المتعلق بالسمعي البصري، ج.ر.ع 16، الصادر في 23/03/2014.

- قانون رقم 14-08، المؤرخ في 13/08/2014، المتعلق بالحالة المدنية، ج.ر.ع 49، الصادر في 20/08/2014.

- قانون رقم 15-03، المؤرخ في 01/02/2015، المتعلق بعصرنة العدالة، ج.ر.ع 06، مؤرخة في 10/02/2015.

- قانون رقم 04-15، المؤرخ في 2015/02/01، المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، ج.ر، ع 06، مؤرخة في 2015/02/10.
- أمر رقم 75-58 المؤرخ في 1975/09/26، المتضمن للقانون المدني، ج.ر، ع 78، الصادر في 1975/09/30، المعدل والمتمم.
- أمر رقم 96-13 المؤرخ في 1996/06/15، المتضمن قانون المياه، ج.ر، ع 37، الصادر في 1996/06/16، المعدل والمتمم.

### 3- النصوص التنظيمية

#### أ- المراسيم

- مرسوم رئاسي رقم 14-154 المؤرخ في 2014/05/05، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ر، ع 26، الصادر في 2014/05/07.
- مرسوم رئاسي رقم 14-145 المؤرخ في 2014/04/28، يتضمن تعيين الوزير الأول، ج.ر، ع 24، الصادر في 2014/04/30.
- مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر، ع 50، الصادر في 2015/09/20.
- مرسوم رئاسي رقم 16-03، المؤرخ في 2016/01/07، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر، ع 02 الصادر في 2016/01/13.
- مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر، ع 27 الصادر في 1988/07/06.
- مرسوم تنفيذي رقم 94-274، المؤرخ في 1994/02/10، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والإصلاح الإداري، ج.ر، ع 53، الصادر في 1994/08/21.
- مرسوم تنفيذي رقم 13-381، المؤرخ في 2013/11/19، يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، ج.ر، ع 59، الصادر في 2013/11/20.
- مرسوم تنفيذي رقم 13-382 المؤرخ في 2013/11/19، يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، ج.ر، ع 59، الصادر في 2013/11/20.
- مرسوم تنفيذي رقم 13-313 الموافق لـ 2013/09/11، يتضمن تعيين وزير، أمين عام للحكومة، ج.ر، ع 44، الصادر في 2013/09/15.

- مرسوم تنفيذي رقم 14-194 المؤرخ في 2014/07/03، يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر، ع 41، الصادر في 2014/07/06.
- مرسوم تنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 2018/08/02، يتعلق بتفويض المرفق العام، ج.ر، ع 48، الصادر في 2018/08/05.

#### ب- التعليمات

- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1599، مؤرخة في 2011/05/25، تتعلق بتحقيق الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارات المحلية.
- تعليمة والي ولاية تيبازة تحت رقم 2013/1683، المؤرخة في 2013/10/27، والمتعلقة بـ "استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم وتظلماتهم".
- تعليمة صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، رقم 38 2013/31، بتاريخ 2013/10/31.
- تعليمة رقم 82، الصادرة عن الوزير لدى الوزير الأول المتعلقة بتطبيق تدابير إصلاح الخدمة العمومية، أنظر الملحق رقم 01.
- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1435، مؤرخة في 2014/02/13، تتعلق بالشروع في العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية.
- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 1469، مؤرخة في 2014/02/22، تتعلق بتسجيل بيانات الهامشية على هامش عقود سجلات الحالة المدنية.
- تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 2147، مؤرخة في 2014/05/14، تتعلق بالتكفل بشكاوى المستخدمين.
- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2393، المؤرخة في 2015/09/14، تتعلق بتحويل إصدار بطاقة التعريف الوطنية على مستوى البلديات، أنظر الملحق رقم 02.

#### ج- القرارات

- قرار وزاري المؤرخ في 2011/05/25، يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر، ج.ر. ع 31، الصادر في 2011/06/05.

#### ثانيا: الكتب

- أحمد رشيد، إدارة التنمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد إعراب صاصيلا، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- خالد ممدوح إبراهيم، أمن الحكومة الإلكترونية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- ديبالا الحج عارف، الإصلاح الإداري، الفكر والممارسة، الطبعة الأولى، دار الرضا للنشر، دمشق، 2003.
- زاهر الخطيب، الإصلاح الإداري في لبنان، منشورات المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1991.
- زكرياء المصري، أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، د.ط، دار الكتب القانونية، مصر، 2007.
- سامي الوافي، نظام البلدية في التشريع الجزائري، د.ط، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2015.
- عباس بدران، الحكومة الإلكترونية من الاستراتيجية إلى التطبيق، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 2004.
- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، التنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.
- عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.
- عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، ج1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، د.س.ن.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، مصر، 2004.
- عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008.
- علاء عبد الرزاق السالمي، خالد إبراهيم السليطي، الإدارة الإلكترونية، بدون طبعة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- علي السلمي، خواطر في إدارة المعاصرة، درا غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001.

- عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار المغرب الإسلامي، بيروت، 2006.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار عوابدي، القانون الإداري - النشاط الإداري، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- عمار عوابدي، القانون الإداري - النشاط الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة 05، بن عكنون، الجزائر، 2008.
- غنيم أحمد محمد، الإدارة الإلكترونية، آفاق الحاضر وتطلعات المستقبل، المكتبة العصرية، المنصورة، 2004.
- فوزي حبيش، الإصلاح الإداري في لبنان، دار العالم العربي، لبنان، 1974.
- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري، الطبعة الأولى، لبنان، 2004.
- فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ط، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1980.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم والنشاط الإداري، دار العلوم والنشر والتوزيع، الجزائر، 2000.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، د.ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، ط 1، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- محمد الصيرفي، الإصلاح والتطوير الإداري، كمدخل الحكومة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني، مصر، 2007.
- محمد الصيرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- محمد الصيرفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، د.ط، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، مصر، 2009.
- محمد بن يوسف، إدارة التغيير والتحديات العصرية (رؤية معاصرة لمدير القرن 21)، دار حامد، عمان، الأردن، 2006.

- محمد جمال علي هلال، المحاسبة الحكومية، د.ط، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2002.
- محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د.س.ن.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.
- محمد محمود الخالدي، التكنولوجيا الإلكترونية، ط1، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- مليكة الصروخ، القانون الإداري، د.ط، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب، 2010.
- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- نواف كنعان، القانون الإداري، د.ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراتبه، عمان، 2011.
- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.

### ثالثاً: أطروحات دكتوراه والمذكرات

#### 1- أطروحات دكتوراه

- العربي عطية، دور الحكومة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمات العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص إدارة أعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010/2009.
- سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، رسالة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1، 2010/2009.
- 2- رسائل ماجستير



- أكثرهم وجيه عبد الرحمان سليمان، تنظيم المرافق العامة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2014.
- بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011.
- شرفي بن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 01، يوسف بن خدة، 2015 / 2014.
- رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، مذكرة ماجستير قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012/2011.
- ظريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/2007.
- عاشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010.
- عتيقة بلجل، الإضراب في المرافق العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004 - 2003.

### 3- مذكرات

- بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.
- تارقي يونس، دور الإدارة الإلكترونية في تحسين أداء الخدمة العمومية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر الأكاديمي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017/2016.
- حاكمي حمزة، إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر - دراسة حالة بلدية السعيدة -، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، السعيدة، 2016/2015.
- حمادو سكيينة، جودي سهام، المرفق العام في مواجهة قانون المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.
- عبد الجبار بابي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، بعنوان: ترقية المرفق العام في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017 / 2016.

- عبد الرزاق حمداني، تحسين الخدمة العمومية في إدارة البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي تبسي، التبسة، الجزائر، 2016/2015.

- محمود حافظ، نظرية المرفق العام، دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، السنة الجامعية 1963-1964.

#### رابعاً: المقالات العلمية

- إسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصيص في المرافق العامة، العدد 6، مجلة جامعة بابل، العلوم الإنسانية، المجلد 14، العراق، 2007.

- إيمان عبد المحسن زكي، تسويق الخدمات الحكومية الإلكترونية، مداخلة ضمن ندوة تسويق الخدمات الإلكترونية في المؤسسات العربية، المنظمة للتنمية العربية الإدارية، القاهرة، 2007.

- العربي بوعمامة، رقاد حليلة، الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية، رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، العدد 09، جامعة الوادي، ديسمبر 2014.

- السعيد سحارة، الحكومة الإلكترونية في الجزائر بين الواقع والآفاق، مجلة القانون والأعمال، العدد 07، جامعة الحسن الأول، المغرب، 13 ديسمبر 2017.

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

- بوحنية قوي، بوطيب بن ناصر، الإصلاحات السياسية وإشكالية بناء الحكم الراشد في الدول المغاربية، الجزائر نموذجاً، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 04، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.

- سحر قدوري الرفاعي، الحكومة الإلكترونية وسبل تطبيقها، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 07، جامعة المستنصرية، بغداد، العراق، 2009.

- ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

- محمد الطعمانة وطارق العلوش، الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، العدد 390، القاهرة، 2004.

## خامسا: المداخلات

- رحيم حسين، علاوي عبد الفاتح، التغيير التنظيمي (دوافعه وأهدافه ومداخله)، الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي للمنظمات الحديثة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، البليلة، يومي 12، 13 ماي 2010.
- مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، مداخلة مقدمة بمناسبة الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعو ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010.
- مداخلة مقدمة من طرف طلبة السنة الرابعة، ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية، فرع إدارة عامة، الدورة 39، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006/2005.
- محمد متولي، إدارة الموارد البشرية لتطبيق الإدارة الإلكترونية في الدول العربية، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته شرطة دبي في الفترة من (24 - 26 أبريل 2003).

## سادسا: المعاجم والقواميس

- إسماعيل بن حماد الجوهري، تاج اللغة وصحاح العربية، المجلد الخامس، ط4، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1990.
- جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن منظور الأنصاري، لسان العرب، المجلد الثاني، ط1، دار صادر للنشر، بيروت، لبنان، 1997.

## سابعا: المواقع الإلكترونية

- البيان الصادر عن رئاسة الجمهورية بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء بتاريخ 30-12-2013، أنظر الموقع الإلكتروني لرئاسة الجمهورية  
<http://www.elmouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm>  
تاريخ الاطلاع 2018/07/23 ساعة الاطلاع: 15:30
- أنظر الموقع الإلكتروني لرئاسة الجمهورية  
[http : www.el-moradia.dz/arabe/président/ activités/ président acti](http://www.el-moradia.dz/arabe/président/activités/présidentacti)  
الاطلاع 2018-09-22.
- رابط وزارة الداخلية والجماعات المحلية:  
<http://www.inetrieur.gov.dz/dynamics/frmcategorie.aspx?Html=S2> تاريخ  
الاطلاع 2018/09/20.

- دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة، منشور صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ط01، يونيو 2009، ص3، أنظر الموقع الإلكتروني للبرنامج: WWW.UNDP.ORG تاريخ الاطلاع 2018/08/20.

- محمد بن هدار، وزارة الداخلية تحدد الموقعين على شهادات الميلاد رقم 12، جريدة الخبر، 26 ماي 2014، على الموقع: [www.elkhabar.com/press/article/43944/](http://www.elkhabar.com/press/article/43944/) يوم الاطلاع: 2018/10/25.

- أنظر مشروع E-Algérie 2013 المنشور على موقع وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال: <http://www.mptic.dz/fr/docs/E.Algérie2013/E.Algérie-2013.pdf>، ص (1-7)، تاريخ الاطلاع: 2018/10/23.



# فهرس المحتويات

## فهرس المحتويات:

الصفحة	العنوان
	إهداء
	شكر
	قائمة المختصرات
4-1	مقدمة
40-5	<b>الفصل الأول: الإطار العام حول للمرفق العام وتحسين الخدمة العمومية</b>
07	المبحث الأول: مفهوم المرفق العام
07	المطلب الأول: تعريف وأنواع المرفق العام
07	الفرع الأول: تعريف المرفق العام
08	أولاً: المعيار العضوي (الشكلي)
09	ثانياً: المعيار الموضوعي (وظيفي، مادي)
10	ثالثاً: التعريف المتفق عليه
11	الفرع الثاني: أنواع المرفق العام
11	أولاً: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها
15	ثانياً: التقسيمات الأخرى للمرفق العام
18	المطلب الثاني: ضوابط تسيير المرفق العام
18	الفرع الأول: المبادئ القانونية التي تحكم سير المرفق العام
19	أولاً: مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد (مبدأ الاستمرارية)
19	ثانياً: مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة
20	ثالثاً: مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتعديل (مبدأ التكيف)
21	الفرع الثاني: طرق تسيير المرفق العام
21	أولاً: الإدارة المباشرة للمرافق العمومية
23	ثانياً: الإدارة غير المباشرة للمرافق العمومية
25	المبحث الثاني: ضوابط تحسين الخدمة العمومية

25	المطلب الأول: تعريف تحسين الخدمة العمومية وأنواعها
26	الفرع الأول: تعريف تحسين الخدمة العمومية
26	أولاً: المقصود بالتحسين
27	ثانياً: المقصود بالخدمة العمومية
30	ثالثاً: المعنى الإجمالي لتحسين الخدمة العمومية
30	الفرع الثاني: أنواع الخدمات العمومية
31	أولاً: تقسيم الخدمات حسب درجة تعقد إجراءات الحصول عليها
32	ثانياً: تقسيم الخدمات العامة وفق النوع
33	المطلب الثاني: الأساس القانوني لفكرة تحسين الخدمة العمومية
33	الفرع الأول: الأساس التشريعي لفكرة تحسين الخدمة العمومية
33	أولاً: أحكام الدستور
34	ثانياً: أحكام القانون
35	الفرع الثاني: الأحكام التنظيمية والتشريع الفرعي لفكرة تحسين الخدمة العمومية
35	أولاً: الأحكام التنظيمية
38	ثانياً: أحكام التشريع الفرعي
88-42	الفصل الثاني: الآليات المتخذة لتحسين الخدمة العمومية للمرافق العامة
43	المبحث الأول: الإصلاح الإداري لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام
43	المطلب الأول: ماهية الإصلاح الإداري
44	الفرع الأول: مفهوم الإصلاح الإداري
44	أولاً: تعريف وخصائص الإصلاح الإداري
47	ثانياً: أهمية وأهداف الإصلاح الإداري
48	الفرع الثاني: تأثير الإصلاح الإداري على الخدمة العمومية
49	أولاً: دوافع الإصلاح الإداري
52	ثانياً: المحاور الاستراتيجية للإصلاح الإداري
57	المطلب الثاني: التدابير المنتهجة لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام في ظل الإصلاح الإداري

57	الفرع الأول: الهياكل المؤسسية المكلفة بتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام
58	أولاً: الوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية
59	ثانياً: المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري
60	ثالثاً: المرصد الوطني لتحسين الخدمة العمومية
62	الفرع الثاني: الأساليب المستحدثة لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام
62	أولاً: الحوكمة كمدخل لتحسين الخدمة العمومية
65	ثانياً: التفويض الإداري كأسلوب مستحدث لتسيير المرفق العام
71	المبحث الثاني: رقمنة الإدارة كآلية لتحسين الخدمة العمومية للمرفق العام
71	المطلب الأول: ماهية الحكومة الإلكترونية
72	الفرع الأول: مفهوم الحكومة الإلكترونية
72	أولاً: تعريف الحكومة الإلكترونية وتأصيل الفكرة الأساسية المكونة لها
74	ثانياً: دوافع الحكومة الإلكترونية
76	ثالثاً: أهمية وأهداف الحكومة الإلكترونية
77	الفرع الثاني: انعكاسات الحكومة الإلكترونية على الخدمات العمومية للمرفق العام
77	أولاً: مفهوم الإدارة الإلكترونية
79	ثانياً: الفرق بين الحكومة الإلكترونية والإدارة الإلكترونية
80	ثالثاً: أثر نظام الحكومة الإلكترونية على المرفق العام
81	المطلب الثاني: الخدمات الحكومية الإلكترونية وتطبيقاتها في الجزائر
81	الفرع الأول: الخدمات الحكومية الإلكترونية
82	أولاً: تعريف الخدمات الحكومية الإلكترونية
83	ثانياً: أنواع الخدمات الحكومية الإلكترونية
84	الفرع الثاني: تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر
84	أولاً: إعداد استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013
86	ثانياً: عصرنة قطاع العدالة نموذجاً
91-89	خاتمة
102-92	قائمة المراجع



الملاحق

فهرس المحتويات

الملاحق