وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق نيابة العمادة للدراسات ما بعد التدرج

المرصد الوطني للمرفق العام في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبة:
- قرسيف أمل
- ندى خوالد

إشراف البروفيسور
- أونيسي ليندة

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
زياد عادل	أستاذ التعليم العالي	جامعة عباس لغرور خنشلة	رئيسا
أونيسي ليندة	أستاذ التعليم العالي	جامعة عباس لغرور خنشلة	مشرفا ومقررا
بولقواس ابتسام	أستاذ مساعدأ	جامعة عباس لغرور خنشلة	ممتحانا

السنة الجامعية: 2024/2023

شكر وعرفان

الحمد لله الذي أنار طريقنا وأمدنا بالصبر لإكمال المشوار

نتقدم بالشكر الجزيل إلى البروفيسورة الفاضلة المشرفة

" ليندة أونيسي "

التي قدمت لنا يد العون ولم تبخل علينا بتوجيهاتها الخالصة وتعليماتها العلمية ونصائحها المثمرة التي أفادتنا في موضوعنا كما نتقدم بجزيل الشكرللجنة المناقشة التي تحملت كبد القراءة و التصويب فلهم منا جزيل الشكر وفائق التقدير والاحترام.

كما نتوجه بالشكر إلى كل من ساعدنا في إتمام مذكرتنا هذه سواء من قريب أو بعيد. كيفما كان ذلك إما بإعانة الكتب أو إرشاد أو حتى بالكلمة الطيبة وحسن المعاملة فلهم منا عبق وأجمل وأسمى وأغلى عبارات التحية وخالص الدعاء نتلوها لهم في ظاهر الغيب.

الإهداء

الحمد الله الذي لا الله الا سواه الموفق لاتمام صالح الاعمال

الى من كلله بالهيبة و الوقار الى من احمل اسمه بكل فخر الى من كان له الفضل الاول في بلوغي التعليم العالي و الدي الحبيب اطال الله في عمره

الى من جعل الله الجنة تحت اقدامها و احتضنتني بقلبها قبل يدها و سهلت لي الشداد بدعائها و كانت لي في الليالي المظلمات سر قوتي و نجاحي امي الحنونة ادامها الله

الى من كانوا خير سند في هذه الحياة الى من اعتز بهم و افتخر اخوتي انيس أية ايمان محمد امين ادامهم الله سند لا يميل

الى رفيق الدرب و صديق الايام جميعها بحلوها و مرها زوجي الغالي

(بلال)

ولا انسى رفيقات الدرب اللواتي شاركوني اوقاتي الصعبة و هونو عليا

الطريق (كاميليا _امل _ريمة)

بكل فخر اهدي لكم فرحة تخرجي ما كنت فعلتها لولاكم بعد الله

الإهداء

قالى تعالي "قل اعملوا فسيرى الله أعمالكم ورسوله والمؤمنون"

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك، ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك الله عز وجل

سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

إلى ملاكي في الحياة... إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني إلى بسمة الحياة وسر الوجود، إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي... أمي الجميلة.

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار...إلى من يعطي بدون انتظار .. إلى من أحمل اسمه بكل افتخار... أبي الغالي.

إلى من وهبني الله بنعمة وجودهم في حياتي إلى العقد المتين إلى من كانوا لي سندا منذ الصغر: إخواني محمد، يحي، أبو بكر.

إليك يأغلى جوهرة وأثمن لؤلوة أتزين بها إلى أقرب الناس لقلبي... أختي: أية الرحمان

إلى صديقاتي ومن كانوا برفقتي ومصاحبتي أثناء دراستي.

مـقدمــة

مقدمة :

نتيجة للتطورات التي عرفها العالم في الآونة الأخيرة في مجالات متعددة و منها المجال العلمي والتكنولوجي، شهدت معظم دول العالم إدخال تغييرات كبيرة على سياستها الداخلية في مجال إدارة وتسيير المرافق العمومية بكل أنواعها باعتبارها أجهزة وهياكل أساسية في الدولة، لكي ينعكس ذلك على تحسين الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين عن طريق هذه المرافق.

وقد تأثرت الجزائر بهذه التغيرات على غرار باقي دول العالم، وانتهجت حكوماتها سياسية الإصلاح عبر مراحل زمنية مختلفة ،سواء عن طريق الإصلاح التقليدي العادي وبعدها الإصلاح الحديث عن طريق عصرنة المرافق العمومية من خلال تبني وسائل وأساليب تسيير حديثة قائمة على إدخال التكنولوجيات وتحويل المعرفة إلى خدمات لمسايرة التطور الحاصل بين البيئتين الداخلية والخارجية ، لتحقيق رضا المواطن وبلوغ جودة الخدمة والمنتوج ، وهذا نتيجة للتطور الحاصل في مختلف مجالات تكنولوجيات المعلومات ، وظهور شبكة الانترنت ، الشيء الذي جعل الإدارات والمرافق العامة تتسابق في استخدام أحدث الابتكارات في المجال الإداري ، لأن استخدام هذه التكنولوجيات المتطورة تساعدها على تبسيط الإجراءات وتسريعها إلى حد ممكن حتى تستطيع إشباع رغبات الجمهور من الخدمات التي تقدمها بسهولة دون أن تعترضه مشاكل ميدانية مرتبطة بالممارسة وزيادة حجم العمل .

إضافة الى البحث عن أساليب لتحقيق ديمقراطية الجهاز الإداري ولن يكون ذلك إلا عبر المشاركة في صنع القرار، وكذلك تفعيل المبادئ التي تحكم المرفق العام وانتهاج مبادئ جديدة لحوكمة المرافق العامة كمبدأ الشفافية وجودة المرفق العام.

لم تكتفي الحكومة الجزائرية بهذه الإصلاحات بل فكرت أيضا في انشاء هيئة استشارية قصد مواكبة موجة التغيير الحاصلة في العالم من تطورات إيصال المعلومات وتحسين الخدمة العمومية من أجل السير الحسن للمرفق العام، أدى الى انشاء المرصد الوطني للمرفق العام سنة 2016 بهدف القضاء على العراقيل البيروقراطية وتحسين الخدمة العمومية وتحسين انضمام المجتمع الى التحولات التي يتعين على المرفق العمومي مواكبتها.

وعليه يأتي هذا البحث لدراسة هذه المؤسسة المستحدثة ونظامها القانوني والصلاحيات الممنوحة لها من اجل اصلاح المرافق العمومية في الجزائر.

أولا: أهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في الأهمية التي يحظى بها المرصد الوطني للمرفق العام ،لأنه ناتج عن سلسلة من الاجتهادات والإصلاحات الرامية لتصحيح مسار أداء المرفق العام في الجزائر ومحاولة لإعادة الثقة في هذا الأخير ،وكذلك التحولات الكبرى التي شهدتها الجزائر التي ترتب عليها إصلاحات عميقة تتطلب خلق هيئة توكل اليها مهمة السهر على حسن سير المرفق العام وتشخيص شامل لحالة الخدمات العمومية وتقييمها عبر الوطن، سواء على المستوى المحلي أو على المستوى المركزي، من أجل معالجة الإشكاليات المطروحة خاصة تلك المتعلقة بعلاقة الإدارة بالمواطن، ونوعية الخدمة المقدمة وجودتها.

ثانيا: أسباب اختيار الموضوع

تعددت أسباب اختيارنا للموضوع بين ما هو ذاتي (شخصي) وما هو موضوعي.

-الأسباب الذاتية.

يعود السبب الأساسي لدراسة هذا الموضوع الاهتمام الشخصي بالنشاط الإداري وتحديدا المرافق العام وكل ما يتعلق بها من إصلاحات وتطورات وخاصة بعد استحداث المرصد الوطني للمرفق العام، وهذا ما أثار فضولنا للمساهمة في اثراء جوانب هذا الموضوع واشكالاته.

-الأسباب الموضوعية.

تتمثل الأسباب الموضوعية أساسا في كون المرصد الوطني للمرفق العام هيئة استشارية حديثة تستهدف ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما ،ومحاولة القاء الضوء على نظامها القانوني واختصاصاتها ومدى تأثيرها على ترقية المرفق العام في الجزائر ومدى تحقيقها للغاية المستحدث من أجلها.

ثالثا: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى التركيز على أهم ما جاء به المرسوم الرئاسي 16-03 المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام وفي هذا الصدد فإن أهداف الدراسة تكمن بالدرجة الأولى فيما يلي:

- محاولة توضيح أهم الأحكام المتعلقة بالمرصد الوطني للمرفق العام وأسباب استحداثه .
- التعرف على تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام ونظام سيره .
- معرفة طبيعة صلاحيات المرصد في تنظيم المرافق العامة وعصرنتها .
- توضيح صلاحية المرصد في أخلقة المرفق العام.

رابعا: إشكالية الدراسة

يطرح موضوع هذا البحث إشكالية رئيسية تتمثل في: « **كيف نظم المشرع الجزائري المرصد الوطني للمرفق العام في الجزائر وصلاحياته بمقتضى المرسوم الرئاسي 03/16؟**

ويتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلين الفرعيين التاليين:

1-ماهو مفهوم المرصد الوطني للمرفق العام وكيف يتشكل وما هو نظام سيره ؟

ماهي صلاحيات المرصد الوطني للمرفق العام ؟

خامسا: منهج الدراسة

تقتضي دراسة هذا الموضوع الاعتماد على المنهج التحليلي لتحليل نصوص المواد القانونية التي تضمنها المرسوم الرئاسي03/16 المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام كما استعملنا المنهج الوصفي من خلال وصف كل المفاهيم الخاصة بالموضوع من كل الجوانب.

سادسا: الدارسات السابقة

تعبر الدارسات السابقة ملجأ يمكن اللجوء إليه في أي وقت لمن أرد إجراء دارسة لاحقة والخوض في نفس الموضوع ،وبما أنه نابع من جهود أصحاب هذه الدارسة فكان من الواجب علينا الإشارة إلى هذه الدراسات والمتمثلة في:

-أطروحة الدكتوراه للطالبة "**مغني منيرة**" تحت عنوان "**تحولات المرفق العمومي في الجزائر**"، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بومرداس سنة 2023/2022، حيث طرحت الباحثة إشكالية تتمثل في ما مدى تأثير التحولات التي لحقت المرفق العمومي على جودة الخدمة العمومية؟ وقسمت هذه الدراسة من قبل الباحثة إلى بابين الباب الأول متعلق بـ التحول التسييري للمرفق العمومي وانهيار التصور الكلاسيكي والباب الثاني خصص على التحول في أداء المرفق العمومي ورهان الجودة، و وقد استفدنا من الباب الثاني حيث تناولت الباحثة المرصد بشكل جزئي وذلك عند تطرقنا لصلاحيات المرصد و تقاريره .

سابعا: خطة الدراسة

تتطلب الإجابة عن الإشكالية الواردة أعلاه تقسيم البحث إلى فصلين، الفصل الأول متعلق بالإطار المفاهيمي للمرصد الوطني للمرفق العام والذي بدوره تناولت فيه مبحثين المبحث الأول متعلق بمفهوم المرصد الوطني للمرفق العام أما فيما يخص المبحث الثاني تطرقت إلى تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام ونظام سيره، في حين إشتمل الفصل الثاني على صلاحيات المرصد الوطني للمرفق العام حيث شمل هذا الفصل مبحثين تناولت في المبحث الأول صلاحيات المرصد في تنظيم المرافق العامة وعصرنتها والمبحث الثاني صلاحية المرصد في أخلقة المرفق العام.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للمرصد الوطني للمرفق العام

كان المرفق العام ومازال هوية المجتمع ومعيار درجة رقيه، حتى بات التعبير القانوني لفلسفة السياسة، ومرتكز الأساسي في تحديث الدولة، في الوقت الذي أصبحت فيه مهمة التنمية بمختلف أبعادها تمثل هاجسا قويا لمختلف الدول والحكومات، مهما كانت طبيعة أنظمتها وتوجهاتها الاقتصادية، ومادام أنه يتعذر على الدول وجهازها التنفيذي أن يقوم بهذه المهمة بنفسها مباشرة، فإنها سخرت أدوات وآليات لتحقيق هذا من خلال مرافقها العامة، ذات البعد الوطني والمحلي، صراحة هذه الأخيرة لا تستطيع وفي كل الأحوال واتخاذ قرارتها معتمدة على طرقها الذاتية وإنما يلزم الأمر الإعتماد على جهات أخرى متخصصة في تقديم الاستشارات اللازمة لها.

فالمهارات المطلوبة لحل المشكلات والحصول على المعلومات وترتيبها وتحليلها والاختيار من بين الحلول البديلة قد لا توجد في بعض الأحيان لدى القائمين على إدارة المرافق العامة والإدارات وبالتالي هم بحاجة شديدة إلى الخبرة، ومن أجل أداء متميز للمرفق العام في الجزائر ومحاولة إعادة الثقة في هذا الأخير، انتهجت الجزائر مجموعة من الإصلاحات العميقة الاقتصادية والسياسية ومن بين ما أنتجته هذه الأخيرة المرصد الوطني للمرفق العام وعليه سوف نحاول في هذا الفصل الوقوف على مفهوم المرصد في المبحث الأول وتشكليته ونظام سيره في المبحث الثاني كما يلي:

المبحث الأول: مفهوم المرصد الوطني للمرفق العام

أنشأ المشرع الجزائري هيئة خاصة منوطة بإصلاح الخدمات العمومية، تدعى المرصد الوطني للمرفق العام، حيث يهتم هذا المرصد أساسا بإصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال إعادة بعث الثقة بينهما، وتشخيص مختلف الإختلالات والنقائص التي تعاني منها الخدمة العمومية في شتى القطاعات، ومحاولة إيجاد حلول لها، لذا سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى مطلبين مفهوم المرصد الوطني للمرفق العام (مطلب أول)، وكذا التكييف القانوني للمرصد العام وخصائصه(مطلب ثاني).

المطلب الأول: تعريف المرصد الوطني للمرفق وأسباب استحداثه

يعتبر المرصد الوطني للمرفق العام آلية وهيئة مؤسساتية استحدثت من أجل ترقية المرفق العام والنهوض بمستوى الخدمات العمومية التي يقدمها للمرتفقين، وعليه لا بد من التطرق إلى تعريفه من الناحية اللغوية وكذا الاصطلاحية، ثم الوقوف على أسباب استحداثه.

الفرع الأول: تعريف المرصد العام

سيتم التطرق أولا إلى التعريف اللغوي للمرصد العام، ثم سنحاول ضبط تعريفه الاصطلاحي

أولا- التعريف اللغوي

المرصد اسم مكان من الفعل رصد ونقول رصد، يرصد، رصدا، وجمعه مراصد بمعنى طريق الرصد والارتقاب أو موضعه، وهو أيضا مكان الرصد والمراقبة،[1] وذكرت هذه الكلمة في القرآن الكريم على عدة أوجه، لقوله عز وجل: " وإرصادا لمن حارب الله ورسوله من قبل" (التوبة 107)،[2] فيقال رصد والرصد أي الاستعداد للترقيب، وقوله عز وجل: (إن ربك

[1]- معجم المعاني الجامع على الموقع الالكتروني:https://www.almaany.com تاريخ التصفح:2024/02/14.

[2]- سورة التوبة، الآية 107.

لبالمرصاد"(الفجر 14) تنبيها أنه لا ملجأ ولا مهرب، والرصد يقال للراصد الواحد، وللجماعة الراصدين، وللمرصود، واحد كان أو جمعا.

ثانيا- التعريف الاصطلاحي

يعرف المرصد الوطني للمرفق العام بأنه: " جهاز استشاري ينشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية يقوم بإبداء رأيه وتقديم مشورته واقتراحاته في المواضيع المتعلقة بعصرنة المرفق العام وإصلاح الخدمة العمومية وترقيتها".[1]

ويعتبر هذا التعريف يتماشي مع ما جاء في نص المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 03/16 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام.[2]

ويعرف المرصد الوطني للمرفق العام بأنه: "هيئة استشارية، تضم مجموعة من الخبراء والمستشارين والمحللين المتعددي التخصصات، الذين يعملون على تقديم الدراسات والتحاليل (القبلية والآنية والبعدية) لمختلف المشكلات والقضايا العامة الإدارية التي تواجه عمل الحكومة، من أجل إدراك طبيعتها ومتغيراتها الكلية ضمن بيئتها الكلية، ومن ثم تقديم الرؤى والاقتراحات والحلول والبدائل المتاحة بشأنها لصناع القرار، من أجل تمكينهم من تبني سياسة عامة عقلانية رشيدة، تستجيب وتحقق الصالح العام لأفراد المجتمع الجزائري".[3]

من خلال ما تقدم من تعريفات نجد أن المرصد الوطني للمرفق العام يتميز بجملة من المميزات التي تميزه عن غيره من الهيئات الاستشارية وتتمثل في:

---

[1]- بن شناف أمال، بن اعراب محمد، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة، دفاتر السياسة والقانون، ، جامعة سطيف، المجلد 12 العدد 1 ، 2020ص 104-105.

[2]- أنظر المادة 1 من المرسوم الرئاسي 03/16 المؤرخ في 7 يناير 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر، عدد 02، الصادرة بتاريخ 13 يناير 2016.

[3]- نصير سمارة، المرصد الوطني للمرفق العام: إطار لتقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر، مجلة حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة الجزائر3، العدد 26، جوان 2019، ص 280.

- هيئة ذات طابع استشاري إقتراحي.
- لا تتميز بالإستقلالية الوظيفية والمالية لأنه تابع للوزير المكلف بالداخلية.
- هيئة ذات اختصاص مركزي.
- لا تتميز بالشخصية والاستقلال المالي.

ثالثا- إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام

ولادة المرصد لم تكن بمحض الصدفة، بل فرضتها الأزمة التي وصل إليها المرفق العام في الجزائر، والتي لا تقتصر على رداءة الخدمات فحسب، بل تتجاوزها إلى الإطار القانوني والأخلاقي معا.

أكد مخطط عمل الحكومة لعام 2013، برئاسة الوزير الأول "عبد المالك سلال"، على ضرورة إنشاء مرصد وطني مكلف بإجراء دراسات وتقديم اقتراحات، بهدف تحسين الخدمة العمومية.

وكان منتظرا أن يصدر مرسوم تنفيذي، متعلق بالمرصد الوطني لتحسين الخدمة العمومية في شهر أبريل 2014، حسب تصريح الوزير لدى الوزير الأول مكلف بإصلاح الخدمة العمومية، "محمد الغازي"، الذي أكد في تصريح له أن إنشاء هذا المرصد يأتي تطبيقا لترتيبات تعليمة الوزير الأول المؤرخة في 20 أكتوبر 2013، رغم أن هذه التعليمة لم تشر للمرصد بتاتا، بل كانت مجرد اقتراح قبل أن يؤكده مخطط الحكومة.[1]

لكن التعديل الحكومي الذي حدث في 7 ماي 2014، حال دون صدور هذا المرسوم التنفيذي، وذلك نتيجة إلغاء الوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية،

[1]- نصير سمارة، مرجع سابق، ص 278.

نقلت مهام الوزارة إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري التابعة لوزارة الخارجية، وفق المرسوم التنفيذي رقم 14- 194.[1]

أوضح الوزير أن الأمر يتعلق "بجهاز استشاري يعد إطارا تشاوريا للتحليل والتقييم والاقتراح في مجال تنظيم وسير الخدمة العمومية، وسيضم كافة الشركاء لاسيما الإدارات العامة ومستعملي الخدمة العمومية والمجتمع المدني والخبراء والشخصيات التي تتوفر في كفاءة في مجال الخدمة العمومية".

يوضح هذا التصريح الأهمية الكبيرة لهذا المرصد في كونه يعتبر ورشة كبيرة للإصلاح، ونقطة انطلاق للتشاور حول أنجع السبل والوسائل لتحسين الخدمة العمومية.

استوحت فكرة المرصد من مرسومين سابقين: الأول هو المرسوم الرئاسي رقم 03- 406 المؤرخ في 5 نوفمبر 2003،[2] يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين، والذي ألغي فيما بعد، والثاني، هو المرسوم التنفيذي رقم 07-05 المؤرخ في 8 يناير 2007، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وعمله وسيره.[3]

تجددت بعد ذلك الرغبة في إنشاء هذا المرصد بإيداع مشروع إنشاءه في أواخر شهر سبتمبر لدى الأمانة العامة للحكومة، وقد وافق عليه مجلس الوزراء في شهر ديسمبر 2015، ليتم إصدار مرسوم رئاسي قاضي بإنشائه في أواخر شهر سبتمبر لدى الأمانة العامة للحكومة، وقد وافق مجلس الوزراء في شهر ديسمبر 2015، ليتم إصدار مرسوم رئاسي قاضي بإنشائه في 7 جانفي 2016.

---

[1]- أنظر المادة 2 المرسوم التنفيذي رقم 14-194، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المؤرخ في 3 جويلية 2014، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادر بتاريخ 6 جويلية 2014.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 03-406، يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين، الموافق ل 5 سبتمبر 2003، الجريدة الرسمية، العدد 68، مؤرخة في 18 سبتمبر 2003.

[3]- المرسوم التنفيذي رقم 07-05، الموافق ل 8 جانفي 2008، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وعمله وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 31، مؤرخة في 10 يناير 2007.

نصب المرصد في 19 مارس 2016، من قبل وزير الداخلية والجماعات المحلية "نورالدين بدوي" الذي أكد أنه يندرج ضمن مسعى إصلاحي لرئيس الجمهورية، "عبد العزيز بوتفليقة"، والذي أفصح عن خطوطه العريضة في العام 2011. كما صرح الوزير: " أن هذا المرصد سيسمح لوزارة الداخلية والقطاعات الممثلة فيه من وضع سياسات عمومية وتقويم أخرى، لأجل ضمان وعصرنة خدمات المرفق العام، والسماح لها بتدارك التأخير المسجل في بعض القطاعات، والارتقاء بتطلعات المواطن، ومقتضيات التطور التكنولوجي والتمدن والحداثة.[1]

الفرع الثاني: أسباب استحداث المرصد الوطني للمرفق العام

تعد ظاهرة إنشاء المؤسسات الاستشارية بالدول ظاهرة قديمة وان تدعمت وترسخت معالمها في الإدارة المعاصرة واعتبارها عملية حيوية لترشيد العمل الإداري وفعاليته وتوجيه بغض النظر عن النظام الذي يجري فيه.

ويؤكد واقع الحال أن الإدارات بمختلف أنواعها ومستوياتها لا تستطيع وفي كل الأحوال أداء أعمالها وإتخاذ قراراتها معتمدة على خبراتها الذاتية وإنما يلتزم الأمر الاعتماد على جهات أخرى متخصصة في تقديم الاستشارات اللازمة لها فالمهارات المطلوبة لحل المشكلات كتحديد المشكلة والحصول على المعلومات المناسبة وترتيبها وتحليلها والاختبار من بين الحلول لدى القائمين على الإدارات وبالتالي فهم بحاجة شديدة للحصول على المهارات ويتعلمون كيف يستخدمون الخبرة المكتسبة من المهام السابقة لمعالجة المشكلات بمهارة.[2]

كما أن هناك أسباب أخرى تتمثل سنوردها على النحو التالي:[3]

---

[1]– بوقاسم أمال، تأهيل المرفق العام وتحريات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر3، 2018/2017، ص 126.

[2]– مروان فوزية، وليد عقون، المرصد الوطني للمرفق العام آلية جديدة لتعزيز مبدأ المشاركة في القرارات الإدارية، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة الشلف، المجلد 9 العدد 2، 2022، ص 722.

[3]– بن سرية سعاد، إصلاح المرفق العام في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة بومرداس، الجزائر، المجلد 7 العدد 4، 2022، ص 172.

أولا- الأسباب الإدارية: وهي عدم قدرة الأجهزة الإدارية على تقديم مستويات أفضل من أداء الخدمات العمومية للمواطن وذلك نظرا لمظاهر العجز والخلل التي تفرضها قيود البيروقراطية واللاعدالة في توزيع الخدمات، كما يتميز التسيير البيروقراطي النصوص القانونية التي تحكم قواعد العمل في المرافق العمومية وهو ما يساهم في تعقيد إجراءات العمل وبطئها، ويحول دون استفادة المواطنين من الخدمات العمومية في الوقت المناسب.

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

ومن أهم الأسباب الإدارية التي تدفع إلى ضرورة تحسين الخدمة العمومية التي يقدمها المرفق العام التغيير في هياكل العمالة ووظائف العمل وكذلك الإجراءات المتبعة في العمل وكذلك التغيير في الوظائف الأساسية للمرفق العام كوظيفة الخدمات والجودة وتسيير الموارد البشرية وكذلك الآلات والمنتجات وغيرها من طرق التسيير والتغيير في أساليب التخطيط والتنظيم والتنسيق.[1] فنتج عنها عدم رضا المواطن بنوعية الخدمة العمومية.

ثانيا- الأسباب السياسية: نظرا لاعتبار المرفق العام وسيلة فعالة في تنفيذ السياسات العامة للحكومة وأهدافها، ثم تسعى إلى تطوير وتحسين أداء المرفق العمومي، وذلك عن طريق إدراج عدة مفاهيم قصد تفعيل دور المرفق العام منها الديمقراطية التشاركية، وتعزيز دول المجتمع المدني، وحقوق المنتفعين من المرفق العمومي، تقريب الإدارة من المواطن، تبسيط الإجراءات، تعزيز الحريات المدنية وحقوق الانسان وتعزيز مؤسسات الدولة وتحقيق الثقافة من التسيير الإداري، وذلك نظرا لتراجع وتردي نوعية الخدمات التي تؤديها المرافق العامة، وتعزيز دورها عن طريق تفعيل المبادئ السابقة، وجاء ذلك بعد الشكاوى المتكررة التي

[1]- رفيق مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012/2011، ص 89.

يقدمها المواطنين وتذمرهم الدائم من رداءة الخدمات العمومية سواء من جانب طول الوقت أو نوعية الخدمة، أو التكلفة الباهضة في بعض الأحيان، بالإضافة إلى سوء المعاملة من طرف الأعوان والموظفين العموميين من جهة أخرى، كما أدنى التدني في مستوى نوعية الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة إلى الشكاوي المتكررة من المواطنين وتذمرهم المتواصل سواء من حيث نوعية هذه الخدمات أو الوقت المستهلك لتأديتها أو تكلفتها هذا من جهة، وسوء المعاملة التي يتلاقها المواطنون من طرف الأعوان والموظفين العمومين وهو الأمر الذي يجعل الدولة أمام ضرورة ملحة من أجل عصرنة المرافق العمومية والاهتمام تحسين خدماتها.[1]

أيضا اقتراب المرافق العامة من المواطن، بحيث أضحت المرافق العامة، مجبرة بالبحث عن جسر يجعلها في اتصال دائم مع المواطنين لمعرفة تطلعاتهم وطموحاتهم ورأيهم بشأن ما يتلقونه من خدمات عمومية، وهذا محاولة منها لإشراكهم في الرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة من خلال تواصلها مع جمعيات المستخدمة مع الأخذ بعين الاعتبار إستفادات واقتراحات مثل هذه الجمعيات بإعتبارها تمثل المواطنين من مستخدمي المرافق العامة.[2]

ثانيا- الأسباب التكنولوجية:

- إن ثورة تكنولوجيا المعلومات التي تعتمدها اليوم أثرت بشكل كبير على الأساليب المتخذة من قبل الإدارة العامة في تقديمها للخدمات ونتيجة لذلك وحدت المرافق العامة نفسها مجبرة على مجاراة التغيرات التكنولوجية من أجل الصمود أمام المنافسة.

[1]- بومدين طامشة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة عنابة، عدد 28، جوان 2010، ص 27.

[2]- رفيق مرسلي، مرجع سابق، ص 25.

- التوجه نحو تحديث الإدارة وإرساء قواعد إدارة إلكترونية أثبتت فاعليتها بالمقارنة مع الإدارة التقليدية، استعمال التكنولوجيا من خلال تحسين الإجراءات التقنية من خلال عصرنة المرفق العام ورفع مصداقية الإدارة وكفاءاتها.

- السعي نحو إرساء أسس ومعايير إجرائية لتقريب المواطن من الإدارة عن طريق تطوير الخدمة العمومية التي تؤدي باستعمال وسائل الاتصال والتكنولوجيات الحديثة التي تلعب دورا فعالا في تطوير الأداء الإداري والتقليل من التكلفة والوقت.[1]

المطلب الثاني: التكييف القانوني للمرصد الوطني وخصائصه

بالنظر لأهمية المرصد كهيئة لترقية المرفق العام وعصرنة الخدمة العمومية، فمن الضروري تزويده بإطار قانوني ملائم، لأن تغيير السلوكيات المتجذرة على مستوى الإدارات والمرافق العمومية ليست بالمهمة السهلة، وذلك لتمكينه من أداء دوره المنتظر منه بكل فعالية، وعليه سيتم التطرق في هذا المطلب إلى فرعيين الفرع الأول (التكييف القانوني للمرصد الوطني، وفي الفرع الثاني سيتم تناول خصائصه).

الفرع الأول: التكييف القانوني للمرصد العام

إن الطبيعة القانونية للمرصد الوطني للمرفق العام تستقيها من النص القانوني الذي ينظمه، ومن طبيعة المهام المؤكلة إليه إتمامها، حيث باستقراء المواد القانونية يتضح أن المرصد الوطني يمثل هيئة استشارية (أولا)، وهيئة تابعة غير مستقلة (ثانيا)، وهيئة رقابية تقييمية (ثالثا).

أولا- المرصد هيئة استشارية

[1]- بن سرية سعاد، مرجع سابق، ص ص 173- 174.

سيتم التطرق من خلال هذا العنصر إلى تعريف الهيئة الاستشارية وكذلك اختصاصتها على النحو التالي:

1. تعريف الهيئة الاستشارية

يعرف الفقه الهيئة الاستشارية على أنها: "هيئات إدارية تقوم أصلا لمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية، فهي من هذه الناحية تشبه إلى حد ما الهيئات التقنية المساعدة، ولكنها تختلف عنها في وظيفتها إلى حد ما، تنحصر وظيفتها في الإعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك سلطة إصدار القرار"[1]

كما عرفها فؤاد مهنا على أنها: "تملك الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم".[2]

كما كتب الأستاذ "لباد ناصر": الأجهزة الاستشارية تعرف بأنها مجموعة الأجهزة أو الهئيات التي توضع لدى الإدارة العمومية العاملة أو خارجها، لتقوم بإعطاء آراء إلى هذه الإدارة قبل اتخاذها قرارا يتعلق بالشؤون العمومية".[3]

وبالرجوع إلى نص المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام، كيفت المرصد على أنه هيئة استشارية، حيث نصت المادة على أنه: " **المرصد هيئة استشارية...**"،[1]

---

[1]– كفيف الحسن، الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة التكوين المتواصل، المجلد 08 العدد 01، فيفري 2024، ص 567.

[2]– رابحي كريمة، الإطار القانوني للمرصد الوطني للمرفق العام، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد 8، جوان 2021، ص 74.

[3]– ناصر لباد، مدخل إلى القانون الإداري، منشورات لباد، ط1، الجزائر، 2023، ص 81.

ومن خلال هذه التعريفات يمكن القول أن الهيئات الاستشارية يمكن أن تساعد في التغلب على الصعوبات التي توجهها الإدارة.

2. اختصاصات الهيئة الاستشارية

بعد العرض الوجيز لأهم التعريفات الواردة عن الهيئات الاستشارية يمكننا أن نستخلص مجموعة من الخصائص المنبثقة عن التعريفات. يمكن حصر أهم خصائص الهيئات الاستشارية فيما يلي:

- الهئيات الاستشارية هيئات إدارية.
- لا تملك الهيئات الاستشارية سلطة اتخاذ أو إصدار القرار.
- الآراء الصادرة عن الهيئات الاستشارية غير ملزمة في أغلب الحالات للجهات الإدارية.
- تتنوع وتتعدد صور الهيئات الاستشارية في الدولة حسب نوع الهيئة واختصاصاتها وكذلك الجهة المستشيرة.
- اللجوء للهيئات الاستشارية ضرورة تمليها مبادئ الديمقراطية وتكريس الحكم الراشد ولضمان جودة ونوعية في عمل السلطة الإدارية.
- غياب الهيئات الاستشارية لايؤثر على استمرارية العمل الإداري، إذ يكفي أن يتحمل المسؤول الإداري صلاحياته الكاملة عند إصدار القرار الإداري في غياب اللجوء إلى الاستشارة.

[1]– أنظر: المادة 02 من المرسوم الرئاسي 16–03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

- يغلب على التركيبة البشرية لهاته الهيئات والمجالس الاستشارية الطابع السياسي.[1]

ثانيا- المرصد هيئة تابعة غير مستقلة

سنتطرق من خلال هذا العنصر إلى تعريف الهيئات المستقلة، وبعدها تبيان أهم خصائصها

1. تعريف الهيئة المستقلة

الهيئات المستقلة هي مؤسسات تتمتع باستقلالية واسعة عن السلطات التنفيذية والتشريعية في الدولة، وتهدف هذه الهئيات إلى ضمان الشفافية والنزاهة والمساءلة في مجالات معينة، كما تتمتع هذه الهيئات باستقلالية مالية وإدارية وعادة مايتم تعيين أعضائها لفترات محددة لضمان حيادهم وعدد تأثرهم بالتغييرات السياسية، وتلعب الهيئات المستقلة دورا حيويا في تعزيز سيادة القانون والديمقراطية والشفافية في الدولة.[2]

2. خصائص الهيئة المستقلة

تتميز الهيئة المستقلة بمجموعة من الخصائص وهي[3]:

أ. **الاستقلالية:** وهي أهم خاصية للهيئات المستقلة، حيث تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية عن السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في الدولة، مما يتيح لها أداء مهامها بشكل محايد ونزيه.

ب. **الحياد وعدم التحيز:** يفترض في الهيئات المستقلة أن تكون محايدة وغير متحيزة لأي جهة أو مصلحة معينة، وأن تعمل لصالح المصلحة العامة فقط.

---

[1]- سامية العايب، الهيئات الوطنية الاستشارية، محاضرات ألقيت على طلبة سنة أولى ماستر قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، الجزائر، 2018/2017، ص ص 23-24.

[2]- ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، جامعة سطيف، المجلد 11 العدد 1، 2001، ص 7.

[3] - زواقري الطاهر، بن عمران سهيلة، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، المجلد 08 العدد 01، 2017، ص 13.

ج. **الشفافية والمساءلة:** تخضع الهيئات المستقلة لمبادئ الشفافية والمساءلة، حيث تلتزم بالإفصاح عن أنشطتها وقراراتها للجمهور، وتكون خاضعة للرقابة والمساءلة من قبل الجهات المستقلة.

د. **تعيين لفترات محددة:** عادة ما يتم تعيين أعضاء الهيئات المستقلة لفترات محددة ومحدودة، لضمان استقلاليتهم وعدم تأثرهم بالتغيرات السياسية.

وعليه يمكن القول أن هذه الخصائص تهدف إلى ضمان فعالية وكفاءة الهيئات المستقلة في القيام بمهامها المختلفة، وتعزيز ثقة الجمهور في عملها ونزاهتها.

وعليه فإن المرصد الوطني للمرفق ليس بهيئة إدارية مستقلة، فهي موضوعة تحت سلطة الوزراء الوصية، ألا وهي وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، حيث تنص المادة الأولى من المرسوم 16-03 السابق الذكر على أنه: "**تنشأ لدى الوزير المكلف بالداخلية مرصد وطني للمرفق العام يدعى في صلب النص المرصد**"، **وتضيف المادة 08 على أن:** "**يشكل المرصد الذي يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله...**"،[1] كما أنه ليس للمرصد ميزانية مستقلة نفقاته من ميزانية وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، حيث تنص المادة 16 من المرسوم السالف الذكر على أنه: " **تسجل النفقات لسير المرصد في ميزانية تسيير وزارة الداخلية والجماعات المحلية**".[2]

ثالثا- المرصد هيئة إقتراحية ورقابية

المرصد الوطني للمرفق العام إضافة لكونه هيئة استشارية، يقد اقتراحات في مجال تحسين المرفق العام، وإعداد الدراسات والآراء وكل المعلومات اللازمة في إطار عمله، فهو كذلك هيئة رقابية وتقييمية، يقوم برقابة البرامج المسطرة وتنفيذها، حيث تنص المادة الثالثة من

[1]- أنظر: المادة 08 من المرسوم الرئاسي 16-03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

[2]- أنظر :المادة 16 من المرسم الرئاسي 16-03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

المرسوم التنفيذي رقم 16-03، على أنه: "**يكلف المرصد بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية الأخرى بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام وتطويرها**".[1]

بالتالي فالمرصد الوطني للمرفق العام هيئة ذات طبيعة استشارية، غير مستقلة تابعة للوزارة الوصية ويعتبر تقييمية يتكفل برقابة تنفيذ برامج عصرنة المرفق العام، وذلك من خلال الأشغال التي ينجزها الأعضاء الناشطون على مستواه.

الفرع الثاني: خصائص المرصد الوطني للمرفق العام

يتميز المرصد الوطني للمرفق العام بجملة من الخصائص سنوردها على النحو التالي:[2]

أولا- هيئة مركزية رسمية: تم إنشاؤه بموجب مرسوم رئاسي 16-03، يقع مقره الرسمي بالجزائر العاصمة، وتحديدا داخل مبني المدرسة الوطنية للإدارة "أحمد مولاي مدغري" ويقع المرصد تحت سلطة وزير الداخلية، الذي قد يعين من ينوب عنه رئاسة أشغاله.

ثانيا- هيئة عمومية وطنية: يعد المرصد من بين هياكل التنظيم الإداري المركزي، أي هيئة مساعدة للسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى تقديمه للمشورة والمساعدة للأجهزة الإدارية اللامركزية بطريقة غير مباشرة.[3]

[1]- أنظر: المادة 03 من المرسوم الرئاسي 16-03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، نفس المصدر.

[2]- مروان فوزية، وليد عقون، مرجع سابق، ص 730.

[3]- خالد أبو الوليد فتوحي، سميحة الصادق، المرصد الوطني للمرفق العام ودوره في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات الماستر، تخصص دولة ومؤسسات، إشراف الأستاذ فطيمة الزهور فيرم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2022/2021، ص 34.

ثالثا- هيئة لا تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية: لا يحوز المرصد على ميزانية مستقلة عن الدولة، وإنما ترصد له اعتمادات مالية ضمن موازنة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

جاءت بعض خصائص ومميزات المرصد بعد صدور مرسوم الإنشاء، مخالفة لتوقعات الكثير من المراقبين، الذين تصوروا المعايير التي يجب أن يحترمها مشروع المرسوم التنفيذي، المتعلق بالمرصد الوطني لإصلاح الخدمة العمومية المتوقع صدوره.

حيث يتوجب أن يحترم بعض النقاط لضمان فعالية على أرض الواقع منها:

- ضرورة تمتعه بالاستقلالية التامة.
- التزام التوازن في تشكيله بين ممثلي السلطة التنفيذية وممثلي المجتمع المدني.
- إعطائه صلاحيات واسعة، وبما أن الوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية قد ألغيت، فالاحتمال الأقرب هو أنه قد يوضع تحت سلطة الوزير الأول.[1]

المبحث الثاني: تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام ونظام سيره

حدد المشرع الجزائري في نص الانشاء المؤسس والمنظم للمرصد الوطني للمرفق العام، كل ما تعلق بتحديد تشكيلته، نسبة التمثيل فيه، تنظيم طريقة سير أشغاله ومهامه وصلاحياته الاستشارية عبر آلية التقارير، كل هذا بغية عقلنة وترشيد السياسات العامة الإدارية في الدولة وكذلك تنظيم وسير المرصد للمرفق العام وطريقه عمله، والمهام الموكلة إليه كلها بهدف وتساعده في تحقيق أهدافه التي يسعى إليه، سوف نتطرق في المبحث إلى تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام (المطلب الأول) وكذا سنعالج نظام وسير المرفق العام (المطلب الثاني).

[1]- رابحي كريمة، مرجع سابق، ص 85.

المطلب الأول: تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام

حددت المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 تشكيلة المرصد الذي يترأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله على النحو التالي:

- خمس شخصيات يختارون لخبرتهم من بين الإطارات السامية الذين مارسوا وظائف على مستوى مؤسسات الدولة، يترجم وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويتضح أن الشخصيات المقترحة يجب أن تتوفر فيها مجموعة من الشروط وهي:
  - الخبرة أي يكون المقترح للعضوية ذو خبرة.
  - أن يكون من الإطارات السامية في البلاد أي مارس وظيفة عليا داخل الدولة.
  - ويكون مقترح مباشرة من وزير الداخلية وليس عن ممثله.
- ممثل عن قطاع وزارة المالية، وزارة الصناعة والمناجم، وزارة الطاقة، وزارة التجارة، وزارة السكن والعمران، وزارة النقل، وزارة التربية الوطنية، وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، برتبة مدير على الأقل.[1]
- ممثل عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.
- ممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
- ممثل عن الديوان الوطني للإحصاء.
- رئيسا مجلسين شعبيين ولائيين، ورئيسا مجلسين شعبيين بلديين.

[1]- بن شناف أمال، بن اعراب محمد، دور المرصد العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 105.

- ممثلان عن الجمعيات ذات الطابع الوطني وممثل عن وسائل الإعلام.

إن استقراء هذه المادة يوضح أن أعضاء المرصد أعضاء متباينون بين معينين ومنتخبين إضافة إلى ممثلي المجتمع المدني ووسائل الإعلام، وقد تم وضع عامل الخبرة في الحسبان عند اختيارهم، ذلك أنها تعتبر عاملا مهما ولازما في الاستشارة، أما القطاعات الوزارية الحاضرة في عضوية المرصد بممثليها الذين يشترط فيهم رتبة مدير على الأقل، فهي تمثل قطاعات خدماتية ذات حساسية وأهمية كبيرة خاصة وأنها في احتكاك دائم ويومي ولازم مع المواطن لاسيما النقل، التربية الوطنية، الصحة، والسكن.[1]

هذا وأغفل المرسوم الرئاسي رقم 16-03 توضيح مسألة أن ممثلا المجلسين الشعبين الولائيين وبلديين يتم اختيارهما في عضوية المرصد، فاختيار مجلس شعب ولائي أو بلدي على حساب آخر يتطلب وضع شروط موضوعية محددة، ولابد أن يتم تعيينهما خارج أحكام المادة 09 من المرسوم الرئاسي 16-03 التي تنص على تعيين أعضاء المرصد لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد، وعلة إعطاء فرصة لمجالس أخرى عبر التراب الوطني للاستفادة من عضوية المرصد خاصة في الجنوب الجزائري، وهذا بغية نقل انشغالات المواطن المتعلقة بالخدمات العمومية، وكذا عرض حال واقع المرافق العامة والمشاكل التي تعتريها في ولاياتهم وبلدياتهم.[2]

ويبدو واضحا انفتاح المرصد على المحيط الخارجي من خلال إمكانية استعانته خلال أشغاله بمساهمة كل شخص ذو كفاءة، حيث أن تفعيل مبدأ المشاركة في التسيير أمر ضروري لتحقيق الفعالية والحصول على النتائج المطلوبة، إذ أن المواطن هو الأدرى والأعلم

[1]- بن شناف أمال، بن اعراب محمد، دور المرصد العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 106.

[2]- أنظر: المادة 09 من المرسوم الرئاسي 16-03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

بحجم المشاكل التي تعاني منها الخدمة العمومية في محيطه، سواء أكانت مشاركته مباشرة أو عن طريق منظمات المجتمع المدني.

هذا ويهدف تنصيب الهيئات الاستشارية عموما إلى إطلاع السلطة التنفيذية على المشاكل القائمة وتقديم الحلول والاقتراحات والتوصيات بشأنها، من خلال التقارير الدورية بغية التغيير والانتقال إلى الأحسن، وهو ما ذكرته المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 التي بينت أن المرصد يعد تقارير مرحلية ترسل إلى الوزير الأول، كما يرفع تقريرا سنويا حول المرفق العام إلى رئيس الجمهورية حسب المادة 15 منه، وبالأخذ بعين الاعتبار تاريخ تنصيب المرصد الذي يعود إلى عام 2016 يتم التساؤل عن هذه التقارير التي ترفع إلى الوزير الأول ورئيس الجمهورية من حيث مدى التزام بإعدادها أولا. ومدى نشرها للجمهور من أجل الإطلاع والتقييم ثانيا.[1]

وفي حالة انقطاع عهدة أحد الأعضاء بسبب الاستقالة، الإقالة العجز، المرض الموت... يتم استخلافه حسب الأشكال نفسها للمدة المتبقية، كما يظل أعضاء المرصد تابعين إداريا وقانونيا لدوائرهم الوزارية وهيئاتهم ومؤسساتهم، أيا كان نظامهم القانوني الأساسي، ويستفيدون بهذه الصفة ضمان شغلهم أو وظيفتهم عند الاقتضاء، وبجميع الحقوق والامتيازات المنصوص عليها ضمن التشريع الجاري العمل به.[2]

وعلى هذا الأساس، لا تخول صفة عضو في المرصد الحق في أي تعويض مالي، ويستفيدون فقط من تعويض النفقات المرتبطة بمشاركتهم في أشغاله، طبقا للتنظيم المعمول به.

[1]- بلود عثمان، ماهية المرفق العام ورهانات ترقية خدماته في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 7، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2017، ص 69.

[2]- بوقاسم أمال، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، تخصص إدارة الموارد البشرية، إشراف الدكتور حاروش نورالدين، جامعة الجزائر 3، 2018/2017، ص 126.

يرخص لأعضاء المرصد، في إطار تسهيل مهام عضويتهم، بالغياب عن العمل، طبقا للتنظيم المعمول به، لكن يبدو أن أهم مسألة أغفالها مرسوم إنشاء المرصد، هي ما إذا كان يجب على أعضاء المرصد الالتزام بالحضور الإجباري لاجتماعات المرصد أم لا؟ وهل أن الغيابات المتكررة عن أشغال المرصد لفترة معينة دون ترخيص أو سبب ستؤدي حتما إلى الاستقالة التلقائية، ويتم استخلافه بعضو آخر بنفس الكيفية المعمول بها أم لا؟.

أم لعله قد يكون ترك معالجة مثل هذه الأمور لنظامه الداخلي، حيث نصت المادة العاشرة من مرسوم الانشاء أنه: "**يعد المرصد نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول اجتماع له**".[1]

المطلب الثاني: نظام سير المرصد الوطني للمرفق العام

أفرد المشرع الجزائري المواد من 10 إلى 16 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 السالف الذكر لمعالجة المرصد الوطني للمرفق العام من الناحية التنظيمية فتناول كيفية عقد المرصد لاجتماعاته وإعداد التقارير عن ذلك، غير أن هناك الأحكام التي خصها المشرع لتسيير المرصد ما قد يؤثر سلبا على أداء هذا المرصد.

الفرع الأول: دورات المرصد

يجتمع المرصد في دورة عادية أربع مرات في السنة ويمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو بطلب من ثلثي 3/2 من أعضائه على الأقل، وتلزم المادة 13 من المرسوم الرئاسي 16-03 السالف الذكر المرصد بأن يقوم بتدوين النتائج المتعلقة بأشغاله في محاضر تسجل في سجل خاص مؤشر وموقع عليه من طرف رئيس المرصد.

وعلى هذا الأساس، وفي إطار مهام المرصد الوطني للمرفق العام الهادفة إلى تحسين العلاقة بين المواطن وإدارته ومحاربة البيروقراطية انعقدت بتاريخ 28 نوفمبر 2017 دورة عادية بمقر المدرسة الوطنية للإدارة مولاي أحمد مدغري والتهيئة العمرانية، وقد شمل جدول

[1]-أنظر المادة 01 من المرسوم الرئاسي 16-03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

أعمال الدورة أنشطة وعلاقة الإدارة بالمواطن نموذج الأمن الوطني وكذا إعداد التقرير السنوي.[1]

الفرع الثاني: إعداد تقارير حول الأشغال المنجزة

يعد المرصد الوطني للمرفق العام تقارير مرحلية عن الدراسات والاقتراحات والانشغالات المتعلقة بمهامه وترسل إلى الوزير الأول، كما ترفع تقارير سنوية حول المرفق العام إلى رئيس الجمهورية. فوفقا للمادة 14 من المرسوم رقم 16-03 يعد المرصد الوطني للمرفق العام تقارير مرحلية، هذه الأخيرة التي ترسل إلى الوزير الأول، على ما يلي: " **يعد المرصد تقارير مرحلية ترسل إلى الوزير الأول**" لم يوضح المرسوم معنى التقرير المرحلي، هل يتم دوريا خلال فترة محددة من السنة، أم يتم كل فترة نهاية الدورات بصورة دورية، ومهما كان فإن التقرير يرسل إلى الوزير الأول وليس إلى السلطة الوصية والتي هي وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية الموضوع تحت رئاسته، وربما ذلك يرجع إلى أن الوزير الأول هو المسؤول عن القطاعات الوزارية الأخرى، وهو الذي من شأنه إتخاذ الإجراءات والتعليمات الضرورية على حسب الإقتراحات او التوصيات التي يقدمها المرصد. فعلى سبيل المثال قام المرصد الوطني للمرفق العام بإعداد تقريره السنوي في دورته العادية في الاجتماع المنعقد بتاريخ 28 نوفمبر 2017 بمقر المدرسة الوطنية للإدارة مولاي أحمد مدغري تحت رئاسة ممثل الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.[2]

أما التقرير السنوي فقد نصت عليه المادة 15 من المرسوم الرئاسي المتعلق بالمرصد الوطني للمرفق العام على أن المرصد يرفع تقرير سنوي حول المرفق العام إلى رئيس

[1]- محضر اجتماع المرصد الوطني للمرفق العام بتاريخ 26 ديسمبر 2017 على الموقع الإلكتروني للمدرسة الوطنية للإدارة ،http://www.ena.dz تم الاطلاع عليه بتاريخ 2024/03/14، على الساعة 1:09.

[2]-مغني منيرة، تحولات المرفق العمومي في الجزائر ،أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بومرداس،2023/2022،ص353.

الجمهورية، حيث تنص على ما يلي: "**يرفع تقرير سنوي حول المرفق العام إلى رئيس الجمهورية**".[1]

والغرض من رفع تقارير سنوية إلى رئيس الجمهورية هو متابعة هذا الأخير عن كتب لأعمال المرصد لأن رئيس الجمهورية يهتم شخصيا بترقية وعصرنة المرفق العام، وخير دليل على ذلك، هي دعوة رئيس الجمهورية الحكومة إلى مرافقة التحول النوعي لخدمة البريد والاتصالات الالكترونية من خلال التعجيل بالإصلاحات بهدف التقدم وعصرنة المرفق العام سيما على مستوى المنظومة المالية والحكامة الالكترونية. [2]

بالإضافة للتقارير المرحلية، يرفع إلى رئيس الجمهورية الذي ذكر في المادة بصيغة فردية أي تقرير واحد فقط يكون سنوي على عكس التقارير المرحلية التي تقدم للوزير الأول، غير أنه لم توضح المادة القيمة القانونية أو العملية للتقارير، وما الغاية منها هل هو للإعلام وإتخاذ إجراءات تصحيحية في سبيل تحسين المرفق العام، أم تترتب عنه نتائج محاسبات معينة على القطاعات الوزارية المسؤولة.[3]

[1]– أنظر المادة 15 من المرسوم الرئاسي 16–03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

[2]– رابحي كريمة، مرجع سابق، ص 82.

[3]– باحماوي عبد الله، سبل تحسين الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة العامة بالجزائر، مجلة القانون والمجتمع،، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، المجلد 7 العدد 2، 2019، ص 333.

خلاصة الفصل الأول:

المرصد الوطني للمرفق العام هو هيئة استشارية، مستحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المؤرخ في 07 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، كما أنه يتضح من التكييف القانوني للمرصد القانوني على أنه هيئة استشارية وكذلك هيئة تابعة غير مستقلة وإضافة لكونه هيئة استشارية فهو يعد أيضا هيئة إقتراحية، متشكل أساسا من مجموعة من الأعضاء المقترحين من قبل وزير الداخلية وممثلي قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية وطنية ومجالس محلية منتخبة وممثلي المجتمع المدني، يعمل المرصد بنظام الدورات، يقدم اقتراحات ودراسات وآراء وتدابير من شأنها ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها.

الفصل الثاني

صلاحيات المرصد الوطني للمرفق العام

تبعا للمرسوم الرئاسي المستحدث للمرصد العام 03/16 فإنه يكلف بالمهام التي حددها في الفصل الثاني منه والذي تضمن 5 مواد (03، 04، 05، 06، 07) وحسب هذه المواد فإن المهام تتمثل في بصفة عامة في اقتراح كل تدابير تنظيم المرفق العام، وكذا اقتراح كل التدابير في عصرنة المرافق العمومية وتطوير الإدارة الإلكترونية وأيضا يكلف المرصد الوطني للمرفق العام بإرساء المهنية والآداب داخل المرفق العام من خلال اقتراحاته.

وعليه سيتم التطرق في هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: صلاحيات المرصد الوطني في تنظيم المرافق العامة وعصرنتها

المبحث الثاني: صلاحيات المرصد الوطني في أخلقة المرفق العام

المبحث الأول: صلاحيات المرصد الوطني في تنظيم المرافق العامة وعصرنتها

يعتبر المرصد الوطني للمرفق العام من بين الآليات والهيأت المتخصصة في ميدان المرافق العمومية، استحدث بهدف ترقية الإدارة وتحسين الخدمة العمومية، وتصحيح الإختلالات والسلبيات التي يعرفها المرفق العام في الجزائر، وللتعمق في صلاحيات المرصد الوطني في تنظيم المرفق وعصرنه وأخلاقته وتعزيز مبدأ المشاركه فيه يستوجب الأمر التطرق لهذه العناوين على النحو التالي:

المطلب الأول: صلاحيات المرصد الوطني في تنظيم المرافق العامة

من الصلاحيات الممنوحة للمرصد اقتراح التدابير الرامية الى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره قصد تكييفه مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وهذا يتماشى مع مبدا التكيف للمرفق العام ، وكذا مع حاجات مستعملي المرفق وحمايتها و وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام ، وسوف نحاول في هذا المطلب الوقوف تحديد تعريف المرفق والمبادئ التي يقوم عليها ودور المرصد في تنظيم المرفق العام وسيره وفقا للتطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية كمايلي:

الفرع الأول :تعريف المرفق العام وعناصره

أولا: تعريف المرفق العام

1-التعريف اللغوي للمرفق العام

المرفق في اللغة هو ما ينفع به ويستعان به[1] وقد ورد هذا المصطلح في القرآن الكريم في قوله تعالى: " وإذا اعتزلتموهم و ما يعبدون إلا الله فأووا إلى الكهف ينشر لكم ربكم من رحمته و يهيئ لكم من امركم مرفقا "[2] وفي ذلك يقول صاحب الجلالين حول المعنى الوارد في الآية الكريمة هو ما ترفقون من غداء وعشاء أي ترفقون تلبية لحاجاتكم من طعام.

2- التعريف الاصطلاحي

1- علي بن هادية، القاموس الجديد للطلاب، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991، ص1054.

2- سورة الكهف، الآية 16.

يستعمل اصطلاح المرفق بمعنيين أو لها عضوي أو شكلي والثاني مادي.

- **المعيار العضوي:** يعرف المرفق العام استنادا إلى المعيار العضوي على أنه جهاز أو مؤسسة أو هيئة عامة ، الذي يسير الشؤون والحاجات العمومية أي التي تقوم على نشاط يهدف إلى إشباع حاجات ذات نفع عام[1] أو أداء خدمة عامة معينة، سواء كانت هذه الحاجة أو الخدمة مادية كتوفير السلع التموينية أو معنوية كالتعليم ونجد من أنصار هذا الاتجاه يتفقون على أن المرفق العام هو المشروع الذي تتولاه السلطات الإدارية بصورة مباشرة أو غير مباشرة وتستهدف تقديم الخدمات العامة إلى الأفراد[2].
- **المعيار المادي (الموضوعي) :**ونقصد به النشاط الذي تمارسه الهيئة أو الإدارة العامة لتحقيق خدمة عامة[3]، بهذا المعنى فإن المرفق العام هو أي نشاط تقوم به الأجهزة العمومية بهدف تحقيق المصلحة العامة[4]،ومن بين التعريفات المهمة للمرفق العام نجد تعريف الفقيه " دوجي Lion Duguit " فيعرف المرفق العام بأنه : " كل نشاط يتحتم على الحاكم القيام به وتنظيمه ومراقبته لأن تنفيذ هذا النشاط أمر لا غنى عنه لتحقيق وتنمية التضامن الاجتماعي. "[5]

بالإضافة إلى التعريفات السابقة فقد أشار الأستاذ أحمد محيو بقوله على أن: " مفهوم المرفق العام ليس ولا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا وحياديا ، وليس له معنى في

1- مصطفي ابوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء1، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية، 1999، ص193.

2- اسماعيل صعصاع البدري، فكرة التخصيص في المرافق العامة، مجلة جامعة بابل، العراق، 2007، ص169.

3- محمد أنيس جعفر، الوسيط في القانون العام، ، أسس واصول القانون الإداري، ج1 ،دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص87

4- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص09.

5- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر، ص280.

ضوء محتواه والغايات الإقتصادية والإجتماعية التي أسندت له والتي يجب تحديدها مسبقا قبل إعداد النظام القانوني للمرفق ، وتعيين الجهة لإحداث هذا المرفق أو ذلك. "[1]

أما الدكتور عوابدي فقد عرفه بأنه كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة بما يحقق المصلحة العامة.[2]

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول بأن المرفق ما هو إلا عبارة عن نشاط يختلف بإختلاف المهام التي يقوم بها من أجل تحقيق المصلحة العامة للأشخاص ، وأن فكرة المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائكة في القانون الإداري رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري نظرا لارتباطها بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ثانيا:عناصر المرفق العام

استنادا إلى التعاريف السابقة يمكن استخلاص أربعة عناصر يقوم عليها المرفق العام:

1. ابتغاء تحقيق المصلحة العامة

ومعناه أنه لابد أن يستهدف المشروع النفع العام وإشباع الحاجة العامة من حاجات الجمهور، أي أن العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يتم إدارتها من الحكومة مباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها ، وهذا العنصر هو أكثر العناصر إشادة للجدل من جانب الفقهاء وذلك أن المصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية بل المؤسسات التي تسيرها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الإقتصادية إنما تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة [3] ،كما أنها ليست حكرا على الإدارة فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما تتصل كذلك بالمصلحة العامة كخدمات البناء والنقل .[4]

1- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص435.

2- عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ط4،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص79.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 1999، ص159.

4- زياني هواري،ترقية المرفق العام في الجزائر، مذكرة ماستر، ، كلية الحقوق، جامعة مستغانم، 2019، ص10.

كما أشار المرصد الوطني لأعماله عن طريق تقرير أصدر سنة 2017 يحتوي على الصعوبات التي يتلقاها المواطن من أجل الحصول على الخدمة العمومية وتضمن التقرير عدة إقتراحات لتحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن عن طريق توفير ظروف حسن الاستقبال وتسيير الخدمة العمومية إضافة إلى تأكيد أهمية إطلاع المواطنين على كل الإجراءات الإدارية التي تخصه، حيث اقترح المرصد إعداد نص تنظيمي جديد يحكم العلاقة بين الإدارة والمواطن باعتبار التنظيم الحالي غير فعال ولا يتماشى مع الواقع الحالي المعاش، حيث يجب أن ترتكز العلاقة على ضرورة تحسين الحوار.[1]

2. الخضوع للسلطة العامة

لثبوت صفة المرفق العام لمشروع ما بشرط وجود ارتباط هذا المشروع مع السلطة الإدارية أو إحدى الأشخاص العامة الإدارية ، فالمرفق العام يخضع للسلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية وهذا ما يميز المرفق العام عن المشروعات الخاصة وهذا الخضوع لإدارة السلطة العامة معناه أن تكون الكلمة النهائية في إدارة المشروع وتوجيهه وتنظيمه وتسييره للسلطة وتحديد نشاطه وقواعده .[2]

ويبقى هذا الارتباط بين المرافق العامة والدولة قائما حتى ولو كان المرفق العام متمتعا بالشخصية المعنوية وتبقى الحكومة المسؤولة من أداء المرفق العام ولها حق الوصاية الإدارية لضمان حسن أداء الخدمات للجمهور[3] كون هذه السلطات وحدها تستطيع استعمال وسائل القانون العام وتضع التنظيم الخاص بالمرفق العام وتبين أقسامه وفروعه وتعيينموظفيه وتمارس الرقابة على النشاط و على الأشخاص .[4]

[1]– مغني منيرة ، مرجع سابق،352.

[2]– حسين طاهري، القانون الإداري دراسة مقارنة، الخلدونية، الجزائر، 2007، ص82.

[3]– محمد الخلايلة، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص233.

[4]– حسين طاهري، مرجع سابق، ص82.

كما اقترح المرصد جهاز لليقضة القانونية على مستوى الوزير الأول، مكلف بمتابعة الانسجام القانوني والسهر على متابعة ورصد تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية.[1]

3. **المرفق العام تنشئه الدولة**

الأصل هو أن إنشاء المرافق العامة بواسطة الدولة حيث يكون إنشاؤها بقانون أو بناء على قانون ، ويقصد بذلك أن الدولة هي التي تقدر اعتبارا نشاطا ما مرفقا عاما فتقدر إخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفراد أو شركات خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها وهو الوضع الذي يجسد نظام الإمتياز أو الشركات المختلطة لتسيير المرفق العام ، فيفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحداثه أن يكون على قدر من الأهمية وإلا لكان قد ترك للأفراد ، وهذا معنى ما قدمه الفقيه ديجي عندما وصف المرفق العام كونه نشاط تقوم به الدولة نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة ولعدم إمكان تأديتها على وجهه الأكمل بدون تدخل الحاكم .[2]

الفرع الثاني :أنواع المرافق العامة ومبادئها

تتنوع وتنقسم المرافق العامة إلى عدة تقسيمات وفقا للناحية التي ينظر منها إليها لذلك يمكن تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة وموضوع نشاطها كما يمكن تقسيمها على أساس إقليمي ومن حيث مدى وجود إنشائها أو عدم إنشائها، وتخضع كلها الى مجموعة من المبادئ التي تحكمها .

أولا: أنواع المرافق العامة

1. **تقسم المرافق العامة حسب نشاطها** ، حيث يمكن تقسيم المرافق العامة إلى مرافق إدارية وأخرى اقتصادية ومرافق ثقافية وأخرى مهنية.

[1]– مغني منيرة ، مرجع سابق،ص352.

[2]– عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص159.

أ-**المرافق العامة الإدارية** : تمثل جوهر نظرية المرفق العام إذ تمارس هذه المرافق نشاطا مختلفا تماما عن نشاط الأفراد وغالبا ما يكون هذا النشاط مكلفا ولا يدر ربحا حيث تقدم هذه المرافق العامة خدماتها للمواطنين بصورة مجانية أو شبه مجانية ، فهي مرافق غير صناعية وغير تجارية إنما هي مرافق تمارس نشاطا إداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية ، هذا النشاط الذي يختلف عن النشاط الخاص للأفراد الأمر الذي يستوجب خضوع هذه المرافق لنظام القانون الإداري الذي يختلف في قواعده عن قاعدة القانون الخاص اختلافا كبيرا[1]،ومن أمثلة المرافق العامة الإدارية نجد مرفق الصحة العامة ومرفق التعليم ومرفق العدالة ومرفق الدفاع.[2]

ب-**المرافق العامة الإقتصادية والإجتماعية** : و قد وجدت نتيجة لازدياد تدخل الدولة في الحياة العامة خاصة في الميادين الصناعية التجارية وكذا النشاطات العامة للأفراد.

فالمرافق العامة الاقتصادية هي التي تباشر مشروعات صناعية أو تجارية أو مالية وتكون حصرا تابعة للدولة ونشأت لتحقيق التوازن الإقتصادي داخل المجتمع وهي مظهر من مظاهر فكرة دولة التنمية بهدف إشباع الحاجات العامة ، ومن أمثلة هذه المرافق العامة الإقتصادية ، مرفق النقل البري والجوي و البحري و مرفق توليد الماء والكهرباء [3] والمجالات التجارية ، وهي تخضع لمزيج من قواعد القانون العام الإداري و قواعد القانون الخاص والقانون التجاري وقانون العمل. [4]

[1]- محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص205.

[2]- ماجد راغب حلو، الحكومة الالكترونية والمرافق العامة ،مداخلة مقدمة إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية ،أفريل2003، ص345.

[3]- محمود محمد حافظ، نظرية المرافق العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص132.

[4]- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص63.

اما المرافق العامة الاجتماعية هي التي تمثل نشاط عام إجتماعيا وتستهدف تحقيق أهداف عامة إجتماعية ومن أمثلتها مرفق الضمان الإجتماعي، التأمينات ومرفق الحماية الإجتماعية في الدولة ويخضع هذا النوع لخليط من القواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص.[1]

وكذلك المرافق العامة المتعلقة بالمهن الحرة أو المرافق العامة المهنية أو النقابية التي تزاول نشاطا مهنيا أو نقابيا بحتا يستهدف تنظيم المهن الرئيسية في الدولة عن طريق أبناء المهن أنفسهم وفقا لتشريعات أو قوانين خاصة وتعطي لكل نقابة سلطة تنظيم المهنة التي تقوم عليها.

2. **تقسيم المرافق العامة حسب المعيار الإقليمي :** تنقسم المرافق العامة على أساس المعيار الجغرافي والإقليمي إلى مرافق عامة وطنية ومرافق عامة إقليمية و ولائية و بلدية .[2]

أ- **المرافق العامة الوطنية :** هي تلك المرافق التي تؤدي خدمات تشمل إقليم الدولة بأكمله لإشباع الحاجات العامة لكافة السكان وليس لمنطقة محددة، وتخضع هذه المرافق لإشراف الأجهزة المركزية للدولة، مثل مرافق الشرطة والجمارك والقضاء.

ب-**المرافق العامة المحلية :** هي المرافق التي يقتصر نشاطها على جزء مجرد من إقليم الدولة وتتولى الوحدات المحلية الإشراف عليها (البلدية و الولاية) حيث تمارس نشاطها في حيزها الجغرافي وتتولى تسيره و الإشراف عليه كونها أكثر إشرافا من الدولة ومعرفة لشؤون الإقليم.

3. **المرافق العامة من حيث سلطة الدولة:** وتنقسم إلى مرافق اختيارية ومرافق عامة إجبارية

أ- **المرافق العامة الاختيارية :**هي تلك المرافق التي تتمتع الدولة بسلطة تقديرية وحرية التصرف في إنشائها أو عدم إنشائها بحيث لا يستطيع الأفراد إجبارها في إنشائها ، وتترك

[1]- محمد الصغير بعلي،مرجع سابق، ص209.

[2]- سليمان الطماوي، القانون الاداري، دراسة مقارنة، ج 2، بدون بلد نشر،بدون دار النشر، 1982، ص5.

لـلإدارة الحرية في إنشاء المرفق من عدمه واختيار المكان والوقت ونوع المرفق وشكله وفقا لقدراتها وإمكانياتها المالية.

ب- **المرافق العامة الإجبارية:** هي تلك المرافق التي تصدر قوانين تقضي بإنشائها أو أن وجودها يعد أساسا لوجود الدولة بحيث لا تملك الإدارة إلا أن تقوم بإنشائها كمرافق الأمن ،الدفاع ،القضاء التعليم والصحة ، كما تعد أيضا مرافق إجبارية ما تكون الهيئات المحلية معبرة على إنشائها وإدارتها كون قانون الإدارة المحلية يلزمها بوجوب إنشاء بعض المرافق البلدية لخدمة سكانها[1] كمرافق التزويد بالمياه والنظافة وغيرها.

بالإضافة إلى التقسيمات السابقة نجد تقسيم المرافق العامة إلى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية حيث نجد في حالات كثيرة أن المرافق العامة تتمتع بشخصية معنوية وتندمج في شخصية الدولة كمرفق الدفاع الوطني ومرفق الشرطة والجمارك تتبع مباشرة الوزارات المختصة وتحت مسؤولية الحكومة وليس لها شخصية معنوية خاصة بها ولا حتى الوزارات التي تدير هذه المرافق إذ ليس للوزارات شخصية مستقلة بل فروع إدارية للدولة كشخص معنوي مركزي.[2]

ثانيا: المبادئ التي تحكم المرافق العامة

1. **مبدأ الاستمرارية** : يعني هذا المبدأ أن المرافق العامة يجب أن تعمل بصفة مطردة ومستمرة إذ أن الحاجات التي ينشأ المرفق العام لإشباعها لا تعد كذلك، ولا يكون المرفق العام قد حقق الهدف من إنشائه إذا ما تم سد تلك الحاجات بصفة وقتية وعلى نحو متقطع وغير منتظم[3]، من أهم واجبات السلطة الإدارية أن تعمل على ضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد بحيث يجد المنتفع الخدمة المطلوبة متوافرة في الزمان والمكان المحدد لأدائها فيه دون انقطاع أو توقف مع تحسن كيفية أدائها،

[1]- نواف كنعان، القانون الإداري، ط1دار، الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997، ص115.

[2]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص212.

[3]- ماجد راعب الحلو، مرجع سابق، ص 25.

وقد بينت المادة 3 من المرسوم الرئاسي03/16 ان المرصد يكلف بكل متا يتعلق بترقية المرفق وتطويره قصد تكيفه مع التطورات واهمها التكنولوجية عن طريق ادخال الإدارة الالكترونية هذه الأخيرة الذي من شأنه أن يجعل مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد يتجه في التطبيق إلى الإحكام ،حيث لا تحديد لمواعيد فتح مكاتب الموظفين أو إغلاقها ،وإنما يعمل على مدار الساعة عن طريق البوابات الالكترونية ،حيث لا يتوقف إلا إذا حدث عطل فني للتقنية اللازمة للاستفادة من خدماته ، ولا ريب أن نظام الإدارة الالكترونية سوف يقلل من خطورة إضراب الموظفين .[1]

كما أن الموظف في ظل تطبيق الإدارة الإلكترونية الحديثة يستطيع أن يجري أعماله من داخل البيت ويرد على استفسارات المواطنين المرسلة عبر الموقع الإلكتروني[2] وبالتالي فإن عملية تقديم الخدمات المرفقية تُصبح أكثر سهولة ويسر للمواطنين [3]وبناءً عليه فإدارة المرافق العامة بشكل إلكتروني تعمل على تلافي عيوب الإدارة التقليدية للمرافق من حيث بطء انجاز المعاملات الإدارية، وضعف الأداء العام للمرفق[4].

2. مبدأ المساواة

يعد هذا المبدأ أحد أبرز المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرفق العام، إذ فرضه المشرع على الجهة المسؤولة من اجل تحقيق الصالح العام عن طريق التزام جانب الحيادية في معاملة جميع المواطنين ،ويقصد بهذا المبدأ معاملة جميع الأفراد الذين يكونون في مركز قانوني واحد بالطريقة نفسها من دون تمييز بينهم [5]،أي أن المرفق العام يقدم الخدمة لكل من تتوفر فيه شروط الانتفاع من دون تفضيل لأحدهم على الآخر سواء أكان ذلك في حقوق

[1]–ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص25.

[2]– ماجد راغب الحلو ،نفس المرجع، ص11.

[3]– عثمان زعل فارس المعايطة، الحكومة الإلكترونية وأثرها على المرافق العامة، مرجع سابق، ص38.

[4]–ليندة أونيسي، المبادئ الضابطة للمرفق العام الالكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد14، العدد1 ،2021، ص207.

[5]– خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار الميسر للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن ،1997.،ص48

الانتفاع أو الواجبات التي تفرض عليهم كدفع نفقات الانتفاع بالخدمات ،فمبدأ المساواة يعني :"عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية"[1].

وقد حرص المرسوم الرئاسي 03/16 المتعلق بالمرصد في المادة الرابعة على دراسة واقتراح كل تدبير يرمي الى تحقيق مبدأ المساواة من خدمات المرفق العام وخاصة بعد الاخذ بالإدارة الالكترونية ،لأن الأثر الأهم الذي تحققه الإدارة الالكترونية على مبدأ المساواة هو ما تتضمنه القواعد التنظيمية من شروط يتم بموجبها توفير خدمات الاتصال الالكتروني أهمها عدم التفرقة بين الأفراد وتحديد رسوم الاستخدام التي يتطلبها إنشاء بوابات الكترونية ،حيث أن الإصلاح الإداري يجب أن يشمل جميع إجراءات العمل الإداري وبدون تفرقة بين الخدمات الجديدة التي تتوفر عبر شبكة الانترنت والخدمات التقليدية العادية حتى لا يكون هناك فرد غير مشمول بتطوير وتسيير الخدمات الالكترونية ،فإذا أبدت الإدارة مرونة في التعامل مع مستند الكتروني فان مقتضى مبدأ المساواة يفرض عليها تعميم هذه المرونة على المستندات الورقية التقليدية ،ومع ذلك فان الوسائل الالكترونية في المعاملات الحكومية ستظل تشكل تهديدا مستمرا لمبدأ المساواة بين الأفراد أمام المرفق العام، إلى أن تعمل الدولة على الإبقاء على الطرق التقليدية في التعامل مع الإدارات الحكومية بالتوازي مع القنوات الالكترونية الحديثة مع تشجيع هذه الأخيرة من خلال حوافز لا تخل بمبدأ المساواة .

3. مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير

يعني هذا المبدأ حق التدخل في أي وقت لتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم المرفق حيث تحقق المصلحة العامة على أكمل وجه ،و أيضا إمكانية تدخل الإدارة لتعديل وتغيير في أساليب وطرق إدارة نشاط المرفق العام في أي وقت بغرض تلبية المصلحة العامة لذا نجد أن المرافق العامة تعكف دوماً على تحديث وتطوير أساليب تنظيم وتشغيل المرفق

[1]– محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري ،دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص359.

لتحقيق أعلى قدر من الفائدة للمنتفعين والموظفين ولتقديم خدمات للأفراد تتميز بكفاءة وفاعلية عالية بأقل تكلفة ممكنة ومنسجمة مع متطلبات العصر التكنولوجي الحديث[1].

وبما أن المرفق العام يهدف بشكل أساسي لتلبية حاجات الأفراد المتطورة والمتجددة، فقد ظهر المرفق العام الإلكتروني كأهم ناتج عن هذا المبدأ وانسجم معه حتى لبى تطلعات الجمهور وحقق المآرب المرجوة منه، وبالتالي فقد كان تطوير وتحديث المرفق لإدارته بالأساليب الإلكترونية والتقنية تحقيقاً للصالح العام منبثق من حق الإدارة في تعديل وتغيير القواعد والأساليب التي تحكم سير المرفق العام،كما يفترض هذا المبدأ أن تطبيق الإدارة الإلكترونية في المرفق العام يسري على جميع أساليب إدارته ، سواء تعلق الأمر بإدارة مباشرة من السلطة المركزية أو إدارة غير مباشرة يتولاه ملتزم بعقد الامتياز، أو شركة اقتصاد مختلط، أو شركة قطاع عام تملك الدولة جميع أسهمها إضافة إلى منح هذا المبدأ الحق للإدارة أن تطلب من أشخاص القانون الخاص المتعاقدة معهم لأداء العمل الحكومي لها أن تطور وتدخل الوسائل الإلكترونية والعلمية في كيفية تقديم الخدمات و إلا أنهت عقودها بإرادة منفردة .

يتبين مما تقدم أن مبدأ تعديل وتغيير المرفق العام نشأ لتلبية حاجات العامة ومواكبة التطورات والمستجدات اليومية ليستطيع المرفق العام تحقيق المنفعة العامة وتقديم الخدمات المرفقية للمواطنين بشكل دوري ومستمر، ولهذا جاءت المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي 03/16 على التأكيد على قيام هذا الأخير باقتراح كل التدابير والقواعد الرامية لتحقيق هذا المبدأ ليتماشى المرفق مع حاجيات مستعمليه.

المطلب الثاني: صلاحيات المرصد الوطني في عصرنة المرافق العامة

يكلف المرصد في مجال عصرنة المرفق العام بدراسة واقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام، وهذه

[1]–عصام عبد الفتاح مطر ،الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق ،دار الجامعة الجديدة الإسكندرية،2008،ص97.

الصفة يقترح كل تدبير من طبيعته أن يحفز تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال وتعميمها، كما يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للإتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجميع أرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم كما يعتبر تتويجا لتحسين وعصرنة المرفق العام وذلك خلال قيامه أيضا بإجراء دراسات وتقديم الاقتراحات لتدارك النقائص المتعلقة بالمرفق العام ونبذ البيروقراطية والسلوكيات السلبية والتحفيز على تطبيق الإدارة الإلكترونية كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم العصرنة

يقصد بالعصرنة عملية التكييف من خلال تبني وسائل وأساليب تسيير حديثة ونمط ثقافة جديد قائمة على إدخال التكنولوجيا وتحويل المعرفة إلى خدمات لمجاراة التطور الحاصل في البئتين الداخلية والخارجية لتحقيق رضي الموظف والمواطن وبلوغ جودة الخدمة.[1]

وتعرف أيضا بأنها: "مدخل جديد يقوم على استخدام المعرفة والمعلومات ونظم البرامج المتطورة والاتصالات، للقيام بالوظائف الإدارية وإنجاز الأعمال التقليدية واعتماد الأنترنت والشبكات الأخرى في تقديم الخدمات والسلع بصورة إلكترونية، بالإضافة إلى تبادل المعلومات بين العاملين في المنظمة وبينها وبين الأطراف الخارجية بما ساعد على اتخاذ القرارات ورفع كفاءة الإدارة وفعاليتها".[2]

الفرع الثاني: أهداف عصرنة المرافق العامة

[1]– فتيحة فرطاس، عصرنة الإدارة الإلكترونية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصادة الجديد، جامعة خميس مليانة، المجلد 15 العدد 02، 2016، ص 313.

[2]– إبراهيم تاج، جودة المرفق العام في الجزائر من خلال عصرنة الخدمة العمومية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة سيدي بالعباس، المجلد 05 العدد 01، 2019، ص134.

ومن خلال التعاريف السابقة يتبين أن للعصرنة أهداف كثيرة سنتطرق إليها وكذا بيان مدى توافقها وغايات المرصد الوطني في تحسين وتطوير المرفق العام على النحو التالي:

أولا: تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين وزيادة كفاءتها وفعاليتها.

ثانيا: تبسيط الإجراءات وتسهيل الحصول على الخدمات، وتقليل البيروقراطية والروتين.

ثالثا: تعزيز الشفافية والنزاهة في تقديم الخدمات.

رابعا: مواكبة التطور التكنولوجي والاستفادة من فرص التحول الرقمي في تقديم الخدمات بشكل أكثر كفاءة وملاءمة.[1]

وعلى هذا الأساس و طبقا لنص المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي رقم 03/16 الصادر بتاريخ 7 جانفي 2016 يكلف المرصد الوطني للمرفق العام في مجال عصرنة المرفق العام بالوظائف الاستشارية وهي القيام بدراسة كل إقتراح وكل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برامجها الرامية إلى عصرنة المرفق العام وبهذه الصفة يقترح كل تدبير من طبيعته يحفز تطوير الإدارة الالكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة للإعلام الآلي والاتصال وتعميمها، يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم.[2]

وعلى هذا الأساس دعا المرصد الوطني للمرفق العام بضرورة تعجيل في مسار وضع إدارة إلكترونية من أجل تعزيز المرفق العام بجميع التسهيلات، وأوضح أن الإدارة الإلكترونية

[1]– إبراهيم تاج، نفس المرجع، ص 136

[2]– أنظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي 16–03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

تمكن الدولة من اقتصاد نفقات سنوية معتبرة، ومن ثمة ضرورة تسريع مسار دعا اعتماد هذه الإدارة، وأضاف أن تبني الرقمنة وعدم استخدام الورق سيمكن الدولة من تفادي نفقات زائدة.[1]

بالإضافة إلى إقتراح المرصد بـ ترقية المرفق العام من خلال سياسة ورقمنته، حيث أدرج التقرير على ضوء التقارير القطاعية التي تم عرضها على الخبراء، عددا من الحلول لتحسين أداء الإدارت العمومية وأهمها: حوسبة مختلف الإجراءات التي تحتاجها الإدارات، إنشاء شباك إلكتروني لتحسين الاتصال بين المواطن والإدارة وتكوين الأعوان العموميين في مجال التواصل وتعزيز الرقابة وفتح طرق الطعن أمام المواطن لإرساء مبادئ دولة القانون.[2]

كما اقترح المرصد تعديل أحكام المرسوم الرئاسي 16-03 من أجل تعزيز أنشطته التي من شأنها تبسيط الإجراءات الإدارية وعصرنة المرفق.

المبحث الثاني: صلاحية المرصد في أخلقة المرفق العام وتعزيز مبدأ المشاركة

إن مبدأ تخليق المرفق العام أضحى يكتسي أهمية بالغة في الوقت الراهن، خاصة في ظل انفجار ما يمكن أن نطلق عليه "أزمة المرفق العامة" الشئ الذي حفز الدولة بشكل عام على المستوى العالمي، كما هو الشأن على المستوى الوطني على البحث عن الوسائل الناجعة لحسن تسيير المرافق العامة، هذا ويعتبر تخليق المرفق العام ضرورة ملحة وذات أهمية قصوى، وعليه سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم أخلقة المرفق وآلياتها

نظرا لظاهرة الفسادة التي تجذرت وأصبحت ميزة تتميز بها المرافق العامة، وتقف في وجه محاولات إصلاحها، أصبح من الضروري معالجتها وتخليص المرفق العام منها، ولا يتحقق

[1]– سامية يتوجي، المنظومة القانونية للمرفق العام الإلكتروني في الجزائر، مجلة المعارف، ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، المجلد 17 العدد 2، 2022، ص 48.

[2]– مغني منيرة ،مرجع سابق،ص352..

ذلك إلا بتخليق العلاقات في المرفق، وعليه سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى تعريف الأخلقة وتجسيد آلياتها التي تم وضعها من قبل المرصد الوطني للمرفق العام على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف أخلقة المرفق

سنتاول خلال هذا الفرع إلى تعريف الأخلقة لغة وإصطلاحا وتعريفها في الوظيفة العامة على النحو التالي:

أولا: تعريف الأخلاق لغة

الأخلاق جمع خلق، والخلق في اللغة هو السجية والطبع والطبيعة والمروءة والدين[1]، وحقيقة أنه وصف لصورة الإنسان الباطنة، وهي نفسه وأوصافها ومعانيها المختصة بها، بمنزلة الخلق لصورته الظاهرة وأوصافها ومعانيها ولهما أوصاف حسنة وقبيحة.[2]

ثانيا: تعريف الأخلاق اصطلاحا

عرفت الأخلاق إصطلاحا على أنها "عبارة عن هيئة للنفس راسخة، تصدر عنها الأفعال بسهولة ويسر ومن غير حاجة إلى فكر وروية، فإذا كانت الهيئة مصدرا للأفعال الجميلة سميت خلقا حسانا، وإذا صدرت عنها الأفعال القبيحة سميت خلقا سيئا"[1]

[1] -معجم المعاني الجامع :على الموقع الالكتروني:https://www.almaany.com ، تاريخ التصفح:2024/04/15.

[2] – علجية شمون، مبدأ أخلقة المرفق العام، مجلة السياسة العالمية، جامعة بومرداس، المجلد 06 العدد 01، 2022، ص 1051.

وعرفت أيضا بأنها: الخلق عبارة عن هيئة في النفس راسخة عنها تصدر الأفعال بسهولة ويسر من غير حاجة إلى فكر وروية... وإنما اشترطنا أن تصدر الأفعال بسهولة من غير روية لأن من تكلف بذل المال أو السكوت عند الغضب بجهد وروية لا يقال خلقة السخاء والحلم.[2]

ثالثا: تعريف الأخلفة في الوظيفة العامة

تعريفها في الوظيفة العامة في ذلك النظام القيمي والقانوني الذي يرسم الطريقة التي ينبغي على المواطنين إتباعها في اتخاذهم لقراراتهم حسب الحرية التقديرية التي يتمتعون بها من جهة، والسلوك النبيل الذي ينبغي أن تتسم به علاقاتهم مع زملائهم والجمهور الذين هم في خدمتهم من جهة أخرى، خدمة للصالح العام والرقي في الأداء الحكومي بنحو يحقق ويؤهل التنافسية الشريفة.[3]

ومن خلال هذه التعاريف يمكن القول أن أخلقة المرفق العام هي عملية تطبيق المبادئ والقيم الأخلاقية في جميع جوانب وعمليات المرفق العام بهدف ضمان النزاهة والمساءلة والشفافية والمساواة والعدالة في تقديم الخدمات العامة للمواطنين.

الفرع الثاني: آليات أخلقة المرفق العام

سنتحد عن آليات أخلقة المرفق العام ونبين ماهو دور المرصد في هذه العملية على النحو التالي:

أولا: تعزيز الثقة العامة، عندما يلتزم المرفق بمعايير أخلاقية عالية، يكسب ثقة المواطنين ويعزز صورته ومصداقيته.

---

[1]– علجية شمون، نفس المرجع، ص 1051.

[2]– عبد الحميد أسوكين، "أخلاقيات الموظف العام عن أي قيم نتحدث"؟، مجلة إدارة، جامعة وهران، العدد 2، 2021، ص 12.

[3]– عبد الحفيظ أسوكين، نفس المرجع، ص 14.

ثانيا: تعزيز الكفاءة والانتاجية، بيئة عمل أخلاقية تشجع على التعاون والانضباط وتقليل النزاعات والتواترات، مما يعزز الكفاءة.

ثالثا: تحسين جودة الخدمات، عندما يتصرف الموظفون بطريقة أخلاقية وملتزمة، يؤدس ذلك إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنينز

رابعا: ضمان العدالة والمساواة، الالتزام بالمبادئ الأخلاقية يضمن المعاملة العادلة والمتساوية لجميع المواطنين دون تمييز.[1]

وبناء على هذه الآليات وبالرجوع إلى نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 16-03 على دعائم تخليق المرفق العام، والتي يقوم المرصد الوطني العام باقتراحها، لاسيما التركيز على أعوان المرفق العام من خلال تحسين ظروف عملهم، وترقية القيم الأخلاقية المرتبطة بنشاطاتهم، إضافة إلى ترقية ثقافة المردودية والاستحقاق الشخصي لهؤلاء الأعوان.[2]

كما نصت ذات المادة على مبدأ الأنسنة كاحد دعائم تخليق المرفق العام من خلال تحسين العلاقة بين مستعملي المرفق وأعوانه، حيث أن مبدأ الأنسنة أو الإنسانية بتعبير آخر يمثل مجموعة القواعد الأخلاقية الهادفة إلى ضبط سلوك المرفق من جهة، ومقدم الخدمة من جهة أخرى في إطار إنساني يحترم كل طرف فيه الآخر.[3]

المطلب الثاني: صلاحيات المرصد في تعزيز مبدأ المشاركة

في العصر الحديث وفي ظل تطور وسائل التواصل الاجتماعي التي أسست لمرحلة جديدة يكون فيها المرتفق أو المستفيد من الخدمة العمومية في اصطدام مع الجهاز الإداري، وهذا التطور حتم على الجهاز تطوير وسائله البشرية والمادية وحتى القانونية للوصول إلى رضى

[1]- صالح جابر، ملخص محاضرات في المرافق العامة والضبط الإداري لطلبة السنة ماستر، جامعة الوادي، 2022/2021، ص 69.

[2]- أنظر المادة 06، من المرسوم الرئاسي 16-03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

[3]- بن شناف منال، بن اعراب محمد، المرجع السابق، ص 106.

المرتفق وتحقيق إشباع الحاجات الضرورية والكمالية لديه، وعليه سيتم التطرق من خلال هذا المطلب إلى تعريف مبدأ المشاركة وكذا مهمة ترقية التسيير المحلي التشاركي.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشاركة

مبدأ المشاركة هو مفهوم يقوم على إشراك المواطنين والجهات المعنية في عملية صنع القرار وتنفيذ السياسات والبرامج العامة،[1] ومن خلال هذا التعريف يمكن القول أن لمبدأ المشاركة عدة جوانب رئيسية سنذكر بعضها:

أولا: الاستشارة والحوار، وهذا يعني إتاحة الفرصة للمواطنين للتعبير عن آرائهم ووجهات نظرهم حول القضايا المختلفة، من خلال استشارات واسعة النطاق والحوار البناء.

ثانيا: صنع القرار التشاركي، بمعني إشراك المواطنين والجهات المعنية بشكل فعلي في عملية صنع القرار، وليس فقط استشارتهم من خلال المجالس الاستشارية واللجان المشتركة.

ثالثا: بناء القدرات، تعزيز قدرات المواطنين والمجتمع المدني على المشاركة الفعالة من خلال التدريب والتثقيف والتمكين.

ومن خلال هذه التعاريف والجوانب الرئيسية لهذا المبدأ يمكن القول أن تطبيق مبدأ المشاركة يعزز الشرعية والقبول للسياسات العامة، ويساهم في اتخاذ قرارات أكثر فعالية ومراعاة لاحتياجات المواطنين، كما يعزز الديمقراطية والحوكمة الرشيدة.

الفرع الثاني: مهمة ترقية التسيير المحلي التشاركي

نص المرسوم الرئاسي رقم 16-03 على هذا النوع من التسيير في مواد مختلفة منه خلال ذكره لفواعله الأساسية، وهذا ما جاء في نص المادة 04 منه التي شجعت على مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين الخدمات العمومية.[1]

[1]– بن شناف منال، بن اعراب محمد، نفس المرجع، ص 108.

وبالرجوع للمادة 07 التي ذكرت إمكانية إقامة المرصد لتبادلات مع الشركاء الأجانب وترقيتها في مجال التعاون من أجل تحسينها.[2]

وتجدر الإشارة أنه على المستوى التطبيقي قام المرصد الوطني العام بإقامة عملية شراكة مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وتمت هذه الشراكة من خلال تفاهم أكذت على أهمية ترقية وتطوير التشاور والتنسيق والتعاون الوثيق والمستمر بين الجهازيين، وهذا في سبيل تحقيق المصلحة العامة للمواطنين من خلال عملهما سويا على ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام.[3]

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال دراسة هذا الفصل يمكن القول أن المرصد الوطني للمرفق العام كسلطة استشارية يساهم بشكل كبير في اقتراح التدابير اللازمة لتطوير المرافق العامة ورقمنهتها، وكذا تعزيز مبدأ المشاركة الذي يعزز الشرعية والقبول للسياسات العامة، ويساهم في اتخاذ قرارات أكثر فعالية ومراعاة لاحتياجات المواطنين، كما يعزز الديمقراطية والحوكمة الرشيدة، ويمكن له ايضا بالنسبة لتنظيم المرافق أن الأخير يقترح كل التدابير الرامية الى تحسين تنظيمها وسيرها ، ومواكبة التطورات والمستجدات اليومية ليستطيع المرافق العامة تحقيق المنفعة العامة وتقديم الخدمات المرفقية للمواطنين بشكل دوري ومستمر.

[1]– أنظر :المادة 04 من المرسوم الرئاسي 16–03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

[2]– أنظر: المادة 07 من المرسوم الرئاسي 16–03، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، مصدر سابق.

[3]– مغني منيرة، مرجع سابق،ص353.

خاتمة

خاتمة:

وفي ختام هذه الدراسة، يمكن القول بأن الجزائر خلال هذه السنوات قد بذلت مجهودات كبيرة لإصلاح المرافق العامة، منها ما حقق نجاحا معتبرا ومنها مالم يتوج بنفس القدر من النجاح لحد الساعة، ومن بين مجهوداتها المبذولة كانت إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام والذي ألحق بوزارة الداخلية والجماعات المحلية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 07 جانفي 2016، الذي كان اطارا قانونيا له ، نظم تشكيلته ومهامه وطريقة سيره بطريقة مفصلة ،واعتبر حلقة من حلقات اصلاح هياكل الدولة والذي يعمل على التنسيق بينه وبين قطاعات النشاطات المعنية في مباشرته لأعماله وصلاحياته.
وبناء على ما سبق نوجز بعض النتائج التي خلصنا إليها في هذا الموضوع والتي الحقناها بمجموعة من الاقتراحات كما يلي:

أولا: النتائج

1-المرصد الوطني للمرفق العام يعد مكسبا هاما لترقية المرافق العمومية، وذلك من خلال تقديمه للاقتراحات والتوصيات في مجال ترقية المرفق العام.

2- تشكيلة المرصد الوطني جد متنوعة تشمل كل الوزارات إضافة الى تمثيل بعض الهيئات والجمعيات، وغياب لتمثيل أعوان المرفق العام.

3-يتمتع المرصد بمهام وصلاحيات متنوعة سيما تلك المتعلقة بترقية الخدمة وعصرنة المرفق واخلقته.

4-طبيعة المرصد الاستشارية يمكن ان تنقص من فعالية آراء واقتراحات هذا الأخير لمساعدة الهيئات والمرافق في ترقية الخدمة العمومية .

5-انعدام صفة الإلزامية لتقارير ومقترحات المرصد يؤدي الى افراغ الهيئة من حقيقة الدور المنوط بها .

ثانيا :المقترحات

1-إعادة النظر في طريقة اختيار ممثلي الشعب والتخلي على طريقة التعيين واستعمال الانتخاب كوسيلة بديلة من طرف نظرائهم لتكون في اطار الشفافية والمساواة .

2-غياب التمثيل النقابي الذي يعد من أهم مرتكزات التغيير لاسيما قوة الاقتراحات التي يتميزون بها ولهذا يجب تمثيل أعوان المرفق العام من اجل تغيير الذهنيات والتكوين وربط الترقية بالكفاءة وزيادة التحفيز .

3-إضفاء الطابع الالزامي لمقترحات المرصد لاستكمال الفعالية والجودة في مجال ترقية الخدمة العمومية ،سيما وان هذه الآراء مصدرها كفاءات عالية ذات تجربة ونظرة استشرافية من المجتمع المدني والإدارة والمنتخبين

4-انشاء موقع الكتروني لعرض تقارير المرصد لتسهيل عملية الاطلاع عليها ووضع موقع الكتروني تحت تصرف الجمهور من اجل تقديم شكاويهم واقتراحاتهم .

تمت بحمد الله وعونه

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: المصادر

1. المراسيم الرئاسية والتنفيذية

- المرسوم الرئاسي 03/16 المؤرخ في 7 يناير 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج ر، عدد 02، الصادرة بتاريخ 13 يناير 2016.
- المرسوم التنفيذي رقم 03-406، يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين، الموافق ل 5 سبتمبر 2003، الجريدة الرسمية، العدد 68، مؤرخة في 18 سبتمبر 2003.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-05، الموافق ل 8 جانفي 2008، يتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وعمله وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 3، مؤرخة في 10 يناير 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 14-194، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، المؤرخ في 3 جويلية 2014، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادر بتاريخ 6 جويلية 2014.

ثانيا: المراجع

1-الكتب

- اسماعيل صعصاع البدري، فكرة التخصيص في المرافق العامة، مجلة جامعة بابل، العراق، 2007.
- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر.
- حسين طاهري، القانون الإداري دراسة مقارنة، الخلدونية، الجزائر، 2007.
- حمد أنيس جعفر، الوسيط في القانون العام، ، أسس واصول القانون الإداري، ج1 ،دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار الميسر للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن ،1997.

- سليمان الطماوي، القانون الاداري، دراسة مقارنة، ج 2، بدون بلد نشر،بدون دار النشر، 1982.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- عصام عبد الفتاح مطر ،الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق ،دار الجامعة الجديدة الإسكندرية،2008.
- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- علي بن هادية، القاموس الجديد للطلاب، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 1999.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ط4،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- محمد الخلايلة، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري ،دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية، بدون سنة طبع.
- محمود محمد حافظ، نظرية المرافق العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
- محمود محمد حافظ، نظرية المرافق العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- مصطفي ابوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء1، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية، 1999.
- نواف كنعان، القانون الإداري، ط1دار، الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.

2- الرسائل الجامعية

أ-الاطروحات

- بوطبة مراد، نظام الموظفين من خلال الأمر رقم 03/06، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، إشراف الدكتور بوحميدة عطاء الله، جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، مارس 2017
- بوقاسم أمال، تأهيل المرفق العام وتحديات إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، أطروحة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، تخصص إدارة الموارد البشرية، إشراف الدكتور حاروش نورالدين، جامعة الجزائر 3، 2018/2017.
- مغني منيرة، تحولات المرفق العمومي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتواره، تخصص القانون العام، إشراف حزام فتيحة، جامعة بومرداس، 2023/2022.

ب-رسائل الماجستير والماستر

- بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة مكملة ضمن متطلبات شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.
- خالد أبو الوليد فتوحي، سميحة الصادق، المرصد الوطني للمرفق العام ودوره في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات الماستر، تخصص دولة ومؤسسات، إشراف الأستاذ فطيمة الزهور فيرم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2022/2021.
- رفيق مرسلي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012/2011.
- زياني هواري، ترقية المرفق العام في الجزائر، مذكرة ماستر، ، كلية الحقوق، جامعة مستغانم، 2019.

3- المقالات العلمية

- إبراهيم تاج، جودة المرفق العام في الجزائر من خلال عصرنة الخدمة العمومية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة سيدي بالعباس، المجلد 05 العدد 01، 2019.
- باحماوي عبد الله، سبل تحسين الخدمة العمومية وعصرنة الإدارة العامة بالجزائر، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 7 العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد درارية، الجزائر.

- بلود عثمان، ماهية المرفق العام ورهانات ترقية خدماته في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 7، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2017.
- بن سرية سعاد، إصلاح المرفق العام في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 7 العدد 4، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2022.
- بن شناف أمال، بن اعراب محمد، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 12 العدد 1، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، 2020.
- بومدين طامشة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة عنابة، عدد 28، جوان 2010.
- رابحي كريمة، الإطار القانوني للمرصد الوطني للمرفق العام، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد 8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي،جوان،2021 .
- زواقري الطاهر، بن عمران سهيلة، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، المجلد 08 العدد 01، 2017.
- سامية يتوجي، المنظومة القانونية للمرفق العام الإلكتروني في الجزائر، مجلة المعارف، المجلد 17 العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2022.
- شمون علجية، مبدأ أخلقة المرفق العام، مجلة السياسة العالمية، المجلد 6 العدد 1، جامعة أمحمد أمقران بومرداس، الجزائر، 2022.
- عبد الحميد أسوكين، "أخلاقيات الموظف العام عن أي قيم نتحدث"؟، مجلة إدارة، العدد 52، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران .2022
- فرطاس فتيحة، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، العدد 15، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2016.

- كفيف الحسن، الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية (دراسة في مدى فعالية الهيئات الاستشارية الوطنية في القانون الجزائري)، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة التكوين المتواصل، المجلد 08 العدد 01، فيفري 2024.
- كلثوم عطاب، مكي الدراجي، رقمنة الشباك الإلكتروني الموحد للوثائق البيومترية كآلية لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13 العدد 2، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر،2021
- ليندة أونيسي، المبادئ الضابطة للمرفق العام الالكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد14، العدد1 ،2021.
- مروان فوزية، وليد عقون، المرصد الوطني للمرفق العام آلية جديدة لتعزيز مبدأ المشاركة في القرارات الإدارية، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 9 العدد 2، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، 2022.
- ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، جامعة سطيف، المجلد 11 العدد 1، 2001.
- نصير سمارة، المرصد الوطني للمرفق العام، إطار لتقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر، مجلة حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 26، جامعة الجزائر3، جوان 2019.

رابعا: المداخلات العلمية

- ماجد راغب حلو، الحكومة الالكترونية والمرافق العامة ،مداخلة مقدمة إلى المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية ،أفريل2003.

خامسا: المحاضرات

- سامية العايب، الهيئات الوطنية الاستشارية، محاضرات ألقيت على طلبة سنة أولى ماستر قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، الجزائر 2018/2017.

- صالح جابر، ملخص محاضرات في المرافق العامة والضبط الإداري لطلبة السنة ماستر، جامعة الوادي، 2022/2021.

سادسا: المواقع الإلكترونية

-https://www.almaany.com

-http://www.tanimai.ma

-http://www.el-massa.com

- http://www.ena.dz

فهرس الموضوعات

شكر و عرفان.....

إهداء.....

مقدمة.....1-5

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمرصد الوطني للمرفق العام

المبحث الأول: مفهوم المرصد الوطني للمرفق العام.....7

المطلب الأول: تعريف المرصد الوطني للمرفق وأسباب استحداثه..... 7

المطلب الثاني: التكييف القانوني للمرصد الوطني وخصائصه 14

المبحث الثاني: تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام ونظام سيره 20

المطلب الأول: تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام 21

المطلب الثاني: نظام سير المرصد الوطني للمرفق العام.....24

خلاصة الفصل الأول: 27

الفصل الثاني: صلاحيات المرصد الوطني للمرفق العام

المبحث الأول: صلاحيات المرصد الوطني في تنظيم المرافق العامة وعصرنتها ! Erreur Signet non défini.

المطلب الأول: صلاحيات المرصد الوطني في تنظيم المرافق العامة Signet ! Erreur non défini.

المطلب الثاني: صلاحيات المرصد الوطني في عصرنة المرافق العامة Erreur ! Signet non défini.

المبحث الثاني: صلاحية المرصد الوطني في أخلقة المرفق العام .... Erreur ! Signet non défini.

المطلب الأول: مفهوم أخلقة المرفق ومقاييسها ..... Erreur ! Signet non défini.

المطلب الثاني: آليات تخليق المرفق العام.....47

خلاصة الفصل الثاني.....58

الخاتمة.....60

قائمة المصادر والمراجع.....63

ملخص