



- جامعة ابن خلدون - تيارت -

- كلية الحقوق و العلوم السياسية - قسم الحقوق -

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستري الحقوق

تخصص : القانون الإداري

حوكمة المرافق العامة

تحت إشراف الدكتور:

مدون كمال

من إعداد الطالبتين:

* ديلم جميلة

* كرساوي مروى

لجنة المناقشة:

الصفة	الرتبة	أعضاء اللجنة
رئيسا	استاذ محاضر -أ-	صالح بوغزارة
مشرقا مقررأ	أستاذ محاضر -ب-	مدون كمال
عضوا مناقشا	أستاذ مساعد-ب-	عياد خيرة
عضوا مدعوا	أستاذ مساعد -أ-	بوبكر سعيدة

الموسم الجامعي : 2020/2021م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال تعالى في كتابه العزيز:

قال تعالى : { إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا } النساء. [58 :

قال تعالى : { يُؤْتِي الْحِكْمَةَ مَنْ يَشَاءُ وَمَنْ يُؤْتَ الْحِكْمَةَ فَقَدْ أُوتِيَ خَيْرًا كَثِيرًا وَمَا يَذَّكَّرُ إِلَّا أُولُو الْأَلْبَابِ } البقرة. [269 :

شكر و عرفان

لم يشكر الله من لم يشكر الناس

لذا أتقدم بشكري هذا إلى كل من ساعدنا في هذا العمل بشكل أو بآخر

و على رأس القائمة أستاذي الفاضل و ملهمي الدكتور

مدون كمال

الذي رغم انشغاله وواجباته لم ييخل علينا بوقته و نصائحه و توجيهاته التي كانت سندا لنا في مسارنا الجامعي و ليس في إتمام هذا البحث فقط.

كما نتقدم بالشكر و العرفان إلى أساتذتنا أعضاء المناقشة لقبولهم مناقشة مذكرتنا هذه و قراءتها و إثرائها بملاحظاتهم القيمة .

كما أشكر كل القائمين على كلية الحقوق و العلوم السياسية لجامعة ابن خلدون بتيارت، و على رأسهم أساتذتنا الكرام الذين تعلمنا على أيديهم، و إلى عمال و طلبة الكلية و بالأخص زملائي في الدفعة... إلخ

و الشكر موصول لكل من ساعدنا من قريب أو بعيد في إنجاز هذا البحث

جزاكم الله كل خير.

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا

إلى نور الوجود أعظم رجل في حياتي، الذي أفنى حياته لأجل تعليمي، والذي حفظه الله لي.

إلى جنة الدنيا، قرّة العين، التي وهبني حبها ودعائها أُمّي الغالية الحبيبة حفظها الله

إلى روح جدي رحمه الله

إلى سندي وعزوتي، أخوتي؛ أحمد وأبناؤه (منال ومحمد)، مصطفى، يوسف

و عبد القادر

أخواتي؛ وردة وأبناؤها (عبد الإلاه، حبيب، هيثم)، أحلام وبناتها (أنفال، رحاب)، آية، وإلى كل

أزواجهم

إلى رفيقة دربي و خليلتي خان ليلي صفاء

و إلى أختي الأعز رفاس صفية وعائلتها الكريمة و إلى كل صديقاتي.

إلى كل من سلك طريق العلم...

إلى كل من لم تحمل أسماءهم مذكرتي و لم تنساهم ذاكرتي .

*ديلم جميلة

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى الوالدة الكريمة، والوالد الكريم اللذان كانا سنداً لي طوال العمر و
أسأل الله عز و جل أن يحفظهما و أن يمد لهما الصحة الدائمة .

و إلى إخوتي و أخواتي نورهان، أمينة، عبد العزيز، دعاء، محمد،

و كما أهدي هذا العمل إلى أعز شخصين على قلبي جدي و جدتي رحمهما الله و
أسكنهما فسيح جنانه

أسأل الله عز و جل التوفيق

*كرساوي مروة

قائمة المختصرات

قائمة المختصرات

ج ر: الجريدة الرسمية

ص. ص: من الصفحة إلى الصفحة

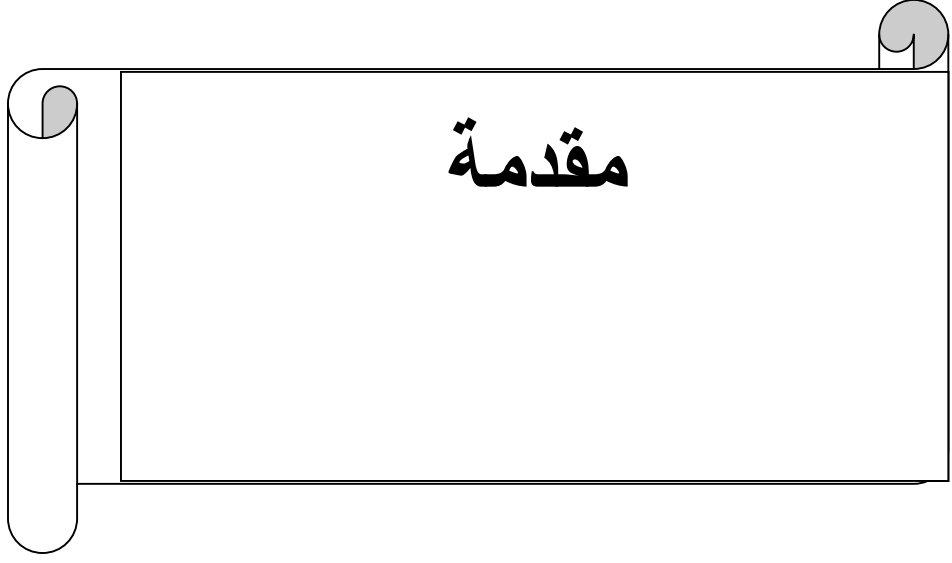
ص: الصفحة

ط: الطبعة

ع: عدد

ع: عدد

الو.م.أ: الولايات المتحدة الأمريكية



مقدمة:

تجد العديد من المرافق العامة اليوم نفسها عاجزة عن تحقيق التنمية و التطور، و سبب ذلك ضعف الأداء و التخبط في المسؤوليات و التضارب على المصالح في مختلف المرافق، بالإضافة إلى ضعف جودة الخدمات المقدمة مع هدر الكثير من الموارد البشرية و المادية، مما ينتج عنه عدم رضا المرتفق عن الخدمات المقدمة له من جهة و الفشل في تحقيق التنمية من جهة أخرى.

ما أدى بالأنظمة السياسية والإدارية للدول للبحث عن بدائل وطرق فعالة من اجل تمكين المرافق من تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها ، ومن بين المواضيع التي أثبتت نجاحها في المؤسسات الخاصة موضوع الحوكمة، حيث عرف تطبيق الحوكمة نجاحا واسعا في الآونة الأخيرة، في الكثير من المجالات و على جميع الأصعدة لذا اخترناها لتكون موضوع مذكرتنا لما تعود عليه بفائدة على كل المجتمع بكل جوانبه...

و يعتبر موضوع الحوكمة من المواضيع الحديثة نوعا ما إذ تعود جذوره لسنة 1932، و ما زاده أهمية هو ظهور الأزمات الاقتصادية و المالية العالمية التي مست باقتصاد العديد من الدول المتطورة و النامية، و الفشل الذي وجاهته منظمات كثيرة و سببها التساهل و عدم دقة التقارير الصادرة عن المنظمة، فظهر مفهوم الحوكمة نظرا لضرورته في الوقت الحالي و لما يعود عليه من نفع على المرفق و المجتمع ككل .

إذا الحوكمة عموما عبارة عن وجود نظم تحكم العلاقات بين أطراف المرفق بغرض تحديد مسؤولية كل طرف و تحديد حقوقه في نفس الوقت من أجل تحقيق دولة القانون و الشفافية و مكافحة الفساد و التأكد من أن المرفق يسعى لتحقيق أهداف استراتيجية، فالحوكمة كمفهوم يتميز تطبيقها بالشمولية كونها تمتد لكل المرفق و تعتبر عملية أساسية و لازمة من أجل التأكد من السير الحسن للمرفق و تأكيد النزاهة فيه و تحقيق جودة خدمات المرفق و التطوير من الأداء مما يحافظ على مصالح أطراف المرفق، و نتيجة للاهتمام بالحوكمة و تطبيق أهم مبادئها لتحقيق جملة من الأهداف كالكفاءة و تجاوز العراقيل الإدارية و القضاء على الروتين الإداري و الفساد الإداري و المحسوبة.

من هذا المنطلق يمكن القول أن مفهوم الحوكمة يختلف باختلاف البيئة التي تعنى به، بمعنى هناك الحوكمة الاقتصادية التي تتطلب التسيير العقلاني لكل الموارد المتاحة مع استخدام الآليات المناسبة للنهوض بها سواء على المستوى التجاري أو الصناعي أو الفلاحي خاصة في ظل وجود العولمة و تحرير الاقتصاد، أما الحوكمة السياسية

قائمة المختصرات

فتتطلب هي الأخرى إصلاحات سياسية و مؤسساتية تسير التطور الذي يشهده المجتمع، فالحوكمة تجسد خارطة طريق و ضمانة نجاح حوكمة المجالات الأخرى، فيجب قيامها على مؤسسات ديمقراطية ناتجة عن انتخابات حرة و نزيهة و شفافة، يضمنها الدستور، و المساواة أمام القانون و الفصل بين السلطات و فعالية الحكومة و ربط المسؤولية بالمحاسبة و المشاركة الواسعة لمكونات المجتمع المدني في اتخاذ القرار.

بحيث تكمن أهمية موضوع بحثنا في مدى فعالية و تأثير الحوكمة في تحسين و جودة الخدمات المقدمة من قبل المرفق العام، و كذلك مدى مرونة و مواكبة المرفق للتطورات الحاصلة، و أهم من ذلك التأثير الإيجابي لحوكمة المرافق العامة على حياة المواطن المرتفق.

و تم اختيارنا للموضوع بناء على مجموعة من الدوافع و الأسباب منها ما هو ذاتي و منها ما هو موضوعي:

فمن أهم الأسباب الذاتية التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع دون غيره رغبتنا في الإلمام بمفهوم الحوكمة الذي كان مبهما عن أذهاننا ورغبة منا في الاجتهاد من أجل معرفته والإلمام به ك مفهوم جديد، و أهم سبب في اختيارنا لهذا البحث من الناحية الموضوعية هو ندرة الدراسات حوله إن لم نقل عدم وجودها و نظرا لأهمية المرفق العام في المجتمع ككل لا سيما إذا اقترن بالحوكمة، و من أجل تبيان محاولة تطبيقه على المرافق و ابراز أثر ذلك على الخدمة المقدمة من طرفه و دور الحوكمة في تنمية المرافق العامة بكل جوانبها.

أما الهدف من الموضوع هو تحديد آليات الحوكمة التي تساعد على عصرنه و تطور المرفق العام و تحقيق جودة الخدمات المقدمة و ترشيد أساليب المرفق و تنظيم أدائه مع الاعتماد على وسائل مستحدثة سواء بشرية أو تكنولوجية، و التطوير من آليات الرقابة من أجل فعالية الحوكمة في المرفق العام.

و اعتمدنا لدراسة موضوع حوكمة المرافق العامة على نوعين من المناهج نظرا لطبيعة الموضوع المعالج لا سيما المنهج الوصفي و المنهج التحليلي الذي تم الاعتماد عليهما بشكل كلي في الدراسة بما يتماشى مع التقسيم الهيكلي للمذكرة .

و أثناء معالجتنا لهذا الموضوع واجهتنا جملة من الصعوبات أهمها قلة المراجع المتخصصة إن لم نقل انعدامها نظرا لحداثة الموضوع و عدم التطرق إليه سابقا .

أما فيما يخص الدراسات السابقة في الموضوع يمكن القول أنه ليس هناك دراسات متخصصة تناولت الموضوع بدقة في الجزائر، و مع ذلك نكتفي بذكر دراستين تطرقتا نوعا ما إلى حوكمة المرفق العام.

الدراسة الأولى: فؤاد الشرفاوي، إدريس الحاج، حسن بوزياني، مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق العامة، ماستر، جذع مشترك، السنة الجامعية 2017-2018، حيث تهدف الدراسة إلى تقريب المرفق من المرتفق، و توفير الإمكانيات لتسهيل انخراط المجتمع المدني في مسلسل التنمية، و الحث على الاستثمار الوطني و الأجنبي في القطاع الخاص لكونه أساس الاقتصاد و تطبيق أسس اللامركزية من أجل تحقيق حكامه المرفق العام و ترشيده، و تعزيز الرقابة بتوسيع اختصاص القضاء الإداري للتصدي لكل ما يحل بالتسيير الحسن للمرفق.

الدراسة الثانية: محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، دراسة قانونية لحوكمة المرافق العامة الاقتصادية في سورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة حلب، سنة 2013، حيث تهدف إلى إمكانية تطبيق الحوكمة على المرافق العامة الاقتصادية في سورية باعتبارها أداة من أدوات التحكم المؤسسي و الرقابة و الضبط و وسيلة للنهوض بهذه المرافق التي أضحت بأمس الحاجة إلى تحقيق جودة الخدمات العامة التي تقدمها.

و أهم إشكالية يطرحها الموضوع هي:

ماهي آليات تطبيق الحوكمة على المرافق العامة ؟

و للإجابة عن الإشكالية المطروحة إتمدت الدراسة على التقسيم الثنائي، بحيث يحتوي الموضوع على فصلين، تناول الفصل الأول مبحثين، تم التطرق في المبحث الأول إلى المفاهيم العامة، في حين المبحث الثاني تناول فيه مبادئ حوكمة المرافق العامة و تبعاً لذلك يقسم كل مبحث إلى مطلبين، أما الفصل الثاني فخصص للنظام القانوني لحوكمة المرافق العامة، و هو الآخر عبارة عن مبحثين، مبحث يحتوي على آليات الحوكمة الجيدة في المرافق العامة، و مبحث ثاني يحتوي على سبل تجاوز معوقات حوكمة المرافق العامة بالاعتماد على الجامعة كنموذج، وكل مبحث يحتوي على مطلبين.

الفصل الأول :
الإطار المفاهيمي
لحوكمة المرافق العامة

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لحوكمة المرافق العامة

الكثير من المرافق العامة عجزت عن تطوير و تنمية مواردها سواء البشرية أو حتى المادية و ضعف أدائها الإداري، وهذا إن كان يعود لسبب ما فيعود إلى تضارب المصالح داخل هذه المرافق، و إلى ضعف جودة خدماتها مما يؤدي حتما إلى عدم رضا المواطنين وفي نفس الوقت إلى ضعف التنمية بمختلف جوانبها .

و باعتبار الحوكمة تلعب دورا مهما في المؤسسات العامة لا سيما الخاصة منها ، فقد أدى تطبيقها نجاحا كبيرا في العديد من المجالات، باعتبارها من المواضيع الحديثة نسبيا التي تعود إلى 1932 و بذلك يقصد بحوكمة المرافق العامة محاولة تطابق تصرفات المرافق العامة مع استراتيجيات الحكومة و حاجات المرتفقين و هنا تظهر فائدة تطبيق الحوكمة بطريقة مباشرة دون وجود أية ضغوط، فالالتزام المرافق العامة بالحوكمة ما هو إلا استجابة للنصوص الدستورية التي تلزم بالخضوع لمبادئ الديمقراطية في التسيير و تدفعها أيضا إلى تبني مبادئ الحياد و الشفافية و المحاسبة و المشروعية و الجودة، لذا سيتم تناول مفهوم حوكمة المرافق العامة في المبحث الأول من هذا الفصل، و كذا المبادئ التي تقوم عليها حوكمة المرافق العامة في المبحث الثاني.¹

1- جعفري يحيى، المرفق العمومي بين متطلبات الحوكمة و ضغوط العولمة ، مخبر الصناعات التقليدية لجامعة الجزائر3، مجلة دراسات في الاقتصاد و التجارة المالية، المجلد04 ، العدد2 سنة 2015 ص316 .

المبحث الأول:

مفهوم حوكمة المرافق العامة

باعتبار الحوكمة موضوع بالغ الأهمية خاصة إذا ارتبط بالمرافق العامة، فبات علينا التعاطي بجدية مع مفهومها، لذا سيتم من خلال هذا المبحث التطرق إلى نشأة حوكمة المرافق العامة وفق تحديد تعريفها و كذا الأطراف القائمة عليها في المطلب الأول، في حين يتم التناول في المطلب الثاني من هذا المبحث الأهداف المرجوا تحقيقها من حوكمة المرافق العامة و ضوابطها وأهميتها.

المطلب الأول: نشأة حوكمة المرافق العامة وفق تحديد تعريفها و ضوابطها

سيتم التطرق إلى هذه العناصر في ثلاث فروع متتالية و هي كالآتي:

الفرع الأول: نشأة حوكمة المرافق العامة

الحوكمة كقاعدة عامة تعود جذورها إلى الفلاسفة القدامى أمثال دفيد هيوم، جون جاك روسو، حيث كانت أفكارهم أن ذاك توحى على مبادئ الاستقرار و الديمقراطية و الحرية، هذه الأخيرة تتحقق بمدى رضا الفرد عن الحاكم و احترام الإدارة العامة، و ظهرت في شكل الحكم الراشد أثناء القرن الثالث عشر (13) الذي اعتبر مرادف لمصطلح "الحكومة"، واستعمل في 1679 موسعا من نطاقه معبرا عن تكاليف التسيير و ذكرت كمصطلح قانوني في 1978، ومع نهاية فترة الثمانينات ظهر المصطلح مرة أخرى (الحكم الراشد) في كتابات البنك الدولي، و ظهرت كمصطلح علمي في 1990 مواكبا تغير دور الدولة التي لم تعد الوحيدة الفاعل الرئيسي في صنع و تنفيذ السياسات العامة، بل هناك من يشاركها في الأمر كالقطاع الخاص والمجتمع المدني والمنظمات و المؤسسات الدولية... إلخ.¹

1: عشور عبد الكريم ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الو.م.أ و الجزائر، مذكرة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية و الرشادة كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة ، الجزائر، السنة الجامعية 2010/2009. ص 51.

أما فيما يخص حوكمة المرافق العامة فتعود مبادئها الأساسية إلى القرون الماضية، هناك من يرى أنه ظهرت بداية التسعينات، فظهور قانون الحد من ممارسات الرشوة و الفساد عام 1977 الذي نص على مراجعة أنظمة الرقابة الداخلية و تفعيلها.

غير أن البداية الحقيقية للحوكمة كانت خلال العقد الأخير من القرن الماضي بعد ظهور الكثير من قضايا الفساد التي ظهرت فيها التجاوزات الإدارية و المالية، حيث كشفت هذه الأزمات عن أنواع عديدة من الفساد الإداري و المالي مما جعل الحوكمة موضوع يحظى بأهمية خاصة .

ومن أهم القضايا التي لقت رواجاً تلك الفترة و شكلت بداية الحوكمة بمفهومها الحالي و من أهم هذه الأزمات أزمة بنك التجارة و الاعتماد الدولي، فشكل انهيار هذا الأخير أزمة ثقة و مصداقية في الأوساط المالية و المصرفية.

على المستوى الدولي لقت مبادئ الحوكمة اهتماماً من قبل منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية في عام 1999 ، ثم قيام جملة من المبادئ المعززة لالتزام المؤسسات و المرافق العامة من خلال تطبيق متطلبات الحوكمة . حيث عملت معظم دول العالم على تنمية الجهود فيما يخص وضع أدلة و مبادئ الحوكمة سواء على مستوى المرافق العامة أو حتى على مستوى الهيئات الدولية.¹

الفرع الثاني: تعريف حوكمة المرافق العامة

قبل كل شيء لا بد من الإشارة إلى الحوكمة بصفة عامة:

الحوكمة لغة: الحكم، التحكم أي السيطرة على الأمور بوضع ضوابط و قيود تحكم علاقات المنظمة، فالحوكمة كلمة إغريقية تدل على قدرة قائد السفينة على قيادة هذه الأخيرة وسط العواصف والأمواج و قدرته في الحفاظ على أرواح و ممتلكات الركاب، فبالعودة إلى معجم اللغة العربية نجد كلمة حكم، فالعرب تقول

1: الأمين نصبة ، أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام (دراسة حالة بلدية قمار الوادي)، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص اقتصادي عمومي و تسيير مؤسسات ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، ص 03، 02

حكمت وأحكمت، بمعنى منعت لذا يطلق على الحاكم حاكم لأنه يمنع الأشخاص من الظلم، يطلق عليها أيضا الحكمة؛ وهو وضع الشيء المناسب في المكان المناسب أو الحكم وهو سياسة الناس بما يصلحهم.¹

أما اصطلاحا: فالحوكمة ما هي إلا ترجمة لمصطلح Corporate Governes فالحوكمة وفق ما اتفق عليه هي أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة، فالحوكمة كمصطلح تتعدد تعاريفه بحسب وجهة نظر معرّفه، بحيث تعرفه مؤسسة التمويل على أنها: "النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات و التحكم في أعمالها"، وتعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هي مجموعة العلاقات بين القائمين على إدارة الشركة و مجلس الإدارة وجملة الأسهم و غيرهم من المساهمين وهناك من يعتبرها قواعد إدارية تستعمل لإدارة الشركة والإشراف عليها بغية حماية مصالح الأطراف و بمفهوم مغاير تماما الحوكمة هي النظام العام تشمل مقومات تطوير المؤسسة على المدى البعيد و تحديد المسؤول عن كل التصرفات الإدارية و المالية الخاطئة و تطبيق قاعدة من تسبب بالضرر للمصلحة العامة يتحمل المسؤولية.²

كما يمكن تعريفها على أنها جملة القوانين و النظم و القرارات التي تستهدف تحقيق جودة الأداء الإداري وفق انتهاج الأساليب المناسبة و الفعالة لتحقيق أهداف المنظمة عامة كانت أو خاصة وتحقيق الشفافية و العدالة و إقرار حق المساءلة بما يحقق المصلحة العامة للمرفق العام من جهة و المصلحة الخاصة لذوي الحقوق من جهة أخرى، و العمل على الحد من استغلال السلطة في غير الصالح العام مما يؤدي إلى نسبية و تطوير الاستثمار و تطوره.³

أو هي مجموعة الإجراءات العملية التي تستهدف توجيه المنظمات و القدرة على التحكم، وتعمل على تحديد و توزيع الحقوق و المسؤوليات بين مختلف الأطراف في المنظمة كما تعمل على بلورة و إرساء قواعد و

1: فاطمة الزهراء لواطى ، معوقات تطبيق الحوكمة الإلكترونية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، مذكرة ماستري علوم التسيير ، فرع تسيير المنظمات ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، قسم علوم التسيير ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر، سنة 2014/2015، ص 13

2: محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة و معاييرها، المؤتمر العلمي الدولي ، عولمة الإدارة في عصر المعرفة، جامعة الجنان ، طرابلس، لبنان، سنة 2012، ص 12

3: محمد ياسين غادر، مرجع نفسه، ص 13، 14.

إجراءات صناعة القرار في المنظمة من أجل تحقيق المستوى الأمثل من الفحص و الضبط و الرقابة و نشر ثقافة المسؤولية و المساءلة¹.

أما حوكمة المرافق العامة تسمى أيضا بالحوكمة المؤسسية فهو من المصطلحات التي فرضت نفسها واتخذت أشكال عديدة كالإدارة الرشيدة، الإدارة الجيدة، الضبط المؤسسي، الحاكمية المؤسسية، والذي يتكون من كلمتين هما الحوكمة والمرفق (المؤسسية)؛ فالحوكمة كمفهوم تتضمن جوانب عديدة منها:

- القدرة على التوجيه و الإرشاد (الحكمة)، - السيطرة و ضبط السلوك (الحكم).

- الاعتماد على المرجعيات الأخلاقية و كذا الثقافية و على الخبرات المكتسبة سابقا (الاحتكام)

- تحقيق العدالة عند انحراف استعمال السلطة (تحاكم).

أما فيما يخص مصطلح المرفق فيقصد به المؤسسة، المشروع، المنظمة ...

في حين هناك من اعتمد في تعريفه لحوكمة المرافق العامة على التعاريف المعتمدة من قبل الخبراء و الباحثين، فيعد أول من اهتم بهذا الموضوع هي منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية و أول تعريف لها سنة 1999 بأنها: "نظام يبين كيفية إدارة منشآت الأعمال المالية و الرقابة عليها"

عرفها Wolfensohn على أنها: "استراتيجية تتبناها الشركة في سعيها لتحقيق أهدافها الرئيسية و تقوم على أنظمة و قوانين داخلية و لها هيكل إداري وهذا يضمن لها تحقيق تلك الأهداف بقدرتها الذاتية بقدر لا يتضارب مع مصالح الآخرين"

في حين ذهب معهد المدققين الداخليين ALL على أنها: "نظام يتكون من أجزاء يعمل على تفعيل الامكانيات و توظيف الموارد بطريقة فعالة و يجد مفهومه أن الحوكمة المؤسسية نظام يعمل كمنظومة تفاعلية استهدافية مكونة من أجزاء"²

1: عبد الرحمان خليفي ، قوانين الإدارة المحلية الجديدة و مؤشرات الحوكمة في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة محمد شريف ساعدية ، سوق أهراس ، الجزائر، دون ذكر السنة ، ص5.

2:فاطمة الزهراء لواطى ، مرجع سابق، ص 14، 15.

حيث ظهرت حوكمة المرافق العامة بشكل عملي في شكل نقاشات قامت بها الوزارة المالية للدولة الهولندية عام 2000 من خلال انعقاد مجموعة من الاجتماعات وورشات عمل هدفها العمل على تفعيل دور الحوكمة في القطاع العام (مرافق عامة) في هولندا .

فحوكمة المرافق العامة ما هي إلا تكريس تضافر الجهود من القطاعات العامة لتجنب الأزمات الإدارية التي تمس بالمال العام و فقدان التحكم في النظام الإداري عند حدوث أي خلل في تطبيق الأنظمة و المشاريع المختلفة ، فتطبيق الحوكمة مسؤولية تقع على عاتق الجميع، و لكن تطبيقها يتطلب الجدية في العمل لتفعيل نوعية البرامج للمرفق و للمرتفق على حد سواء و السماح بالمشاركة في صنع القرارات.

يمكن القول أن حوكمة المرفق العام مشروع وطني يحتاج للإرادة و العزيمة من أجل تجسيد الشفافية و معالجة حالات تعارض المصالح و انعدام المسؤوليات من أجل تقليل الخسائر المتوقعة حدوثها و تعتمد حوكمة المرافق العامة اعتمادا كليا على تقييم الأداء المالي من حيث دراسة ميزانيات المرافق المختلفة و تحليلها، و تقييم الأداء الإداري من حيث مستوى الخدمة العامة و على مقدار المعرفة و النضج الناتج عن تطبيق الحوكمة في مجال المرافق العامة.¹

و عليه و من خلال مجموعة التعريفات المختلفة المتطرق إليها سواء بالنسبة للحوكمة بصفة عامة أو حوكمة المرافق العامة بصفة خاصة، يمكن التوصل إلى تعريف جامع واضح لحوكمة المرافق العامة: "الحوكمة نظام يتم من خلاله إخضاع المرافق العامة بأنواعها إلى مجموعة من القوانين و النظم و القرارات هدفها تحقيق الفعالية و الجودة و التميز في أداء المرفق وفق اختيار الآليات و الأساليب المناسبة و الفعالة لتحقيق خطط و أهداف المرفق العام و ضبط العلاقات بين أطراف هذا الأخير بأسلوب مهني و أخلاقي وفقا لمبدأ النزاهة و الشفافية و المساءلة لضمان كفاءة الأداء من جهة و العمل على توفير الخدمات العمومية للمرتفقين من جهة أخرى ."، و يمكن تلخيص هذا التعريف بأنه :

" الحوكمة مجموعة من القوانين و النظم و القرارات الهادفة لتحقيق التميز و الجودة في الأداء عن طريق اختيار الآليات المناسبة لتحقيق خطط و أهداف المرفق العام".²

1: محمد ياسين غادر مرجع سابق، ص 14 .

2: الحوكمة و الأداء المؤسسي في القطاع العام ، ورقة عمل ، مقدمة للمشاركة في المؤتمر السابع عشر لرؤساء إدارات التشريع في الدول العربية المزمع عقده في مقر المركز العربي للبحوث القانونية و القضائية ، بيروت، لبنان، سنة 2018.

الفرع الثالث: الأطراف المعنية بتطبيق الحوكمة في المرافق العامة

تنحصر الأطراف المعنية بتطبيق الحوكمة في المرافق العامة في ثلاثة أطراف أساسية لها دور مهم و تتمثل في:

-**المسيرين:** هم المعنيين بتسيير المرفق العام أو تسييره و صيانتته، فهم الذين يستغلون المرفق لحساب السلطة العامة التي تمول المرفق العام بنفسها و تحتفظ بإدارته، و يتم دفع أجر المسيرين من السلطة المفوضة بواسطة منحة بنسبة مئوية من رقم الأعمال كما تضاف إليها منحة إنتاجية .

-**الإدارة:** يقصد بالإدارة السلطة المفوضة و التي تعد مسؤولة عن المرفق فلها حق إدارة المرفق و الإشراف و الرقابة عليه فإدارة المرفق هي التي تمول هذا الأخير بنفسها و تتحمل جميع المخاطر كما تستأثر الإدارة برسم الخدمة.

-**المرتفقين:** وهم الأشخاص المستفيدين من خدمات المرفق العام في الغالب تكون مقابل أتاوات يدفعونها نتيجة استفادتهم من تلك الخدمات.¹

فنظام الحوكمة يسعى إلى ضمان الانضباط السلوكي و التوازن في تحقيق مصالح جميع الأطراف المعنية، و كيفية الرقابة الفعالة و إدارة المخاطر.²

المطلب الثاني: أهداف حوكمة المرافق العامة وفق تحديد ضوابطها و أهميتها

سوف يتم التطرق من خلال هذا المطلب إلى الأهداف التي ترجو حوكمة المرافق العامة تحقيقها، و إلى أهميتها و ضوابطها في الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: أهداف حوكمة لمرافق العامة:

يعتبر المرفق العام ذو حوكمة جيدة إذا امتلك الأطر التشريعية و التنظيمية و الإجرائية (القوانين، الهياكل التنظيمية، الأنظمة...)، التي تتمكن من خلالها المرافق من الأداء الجيد في إدارة البرامج و العمل على تقديم الخدمات بكفاءة و فعالية وفق القرارات و الإجراءات الإدارية المتخذة وفقا للتشريعات السارية، فتلي بذلك توقعات الأطراف المعنية ذات العلاقة من الشفافية و النزاهة و كذا المساءلة، فحوكمة المرافق العامة تسعى إلى تحقيق

1: خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية، دار بلقيس للنشر، بدون طبعة، الجزائر، سنة 2017، ص 61.

2: الأمين نصابة، مرجع سابق، ص 5.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي لحوكمة المرافق العامة

مجموعة الأهداف التي تؤدي إلى التحسين من أداء المرفق و زيادة إنتاجيته، فمن أهم أهداف حوكمة المرافق العامة هو زيادة قيمة المرافق بالنسبة لجميع الأطراف المعنية من خلال إدخال تحسينات على الأداء التنظيمي للمرفق و بالتالي هدف حوكمة المرفق العام يتجسد في تعزيز ثقة المواطنين المرتفقين بالدولة و مؤسساتها من خلال تحقيق الأهداف الفرعية التالية:

- العمل على تحقيق رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها المرفق العام عن طريق تحسين و فعالية و كفاءة إدارة العمليات و استغلال الموارد العامة و العمل على توظيفها في المجالات التي تحقق العائد على المجتمع بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

- تحقيق مبدأ المحاسبة و المساءلة للوحدات الحكومية و الالتزام بالقوانين و الأنظمة و تحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين.¹

- تجسيد النزاهة و العدل و الشفافية في استخدام السلطة و حسن إدارة المال العام و موارد الدولة و العمل على الحد من الانحراف في استعمال السلطة و استغلالها لأغراض شخصية و مكافحة الفساد و محاربه بكل أشكاله و ممارساته .

- الحفاظ على الملكية العامة مع مراعاة المصلحة الخاصة للأطراف ذات العلاقة.

- محاولة تحقيق الأهداف الوطنية الاستراتيجية و تحقيق الاستقرار المالي للمرفق العام و الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة و تعزيز الأداء المؤسسي بهدف رفع مستوى قدرات الجهات الحكومية من خلال المتابعة و التقييم بشكل مستمر و تنمية الشعور بالمسؤولية نحو تحقيق الأهداف الإستراتيجية .

- القيام بأنظمة لها فعالية في إدارة المخاطر و التخفيف من الأزمات المالية .

- وجود إدارة مهنية مستقلة لها سلطة التوجيه و الإشراف على عمل المرفق .

- حماية حقوق الأطراف المعنية بالمرفق من إدارة و مسيرين و مرتفقين بما يكفل استدامة و ازدهار المرفق

العمومي¹

1: ورقة عمل بعنوان الحوكمة و الأداء المؤسسي في القطاع العام ، مرجع سابق.

- توفير فرص عمل جديدة وإيجاد بيئة أعمال صالحة تسودها الثقة و القيم الأخلاقية الفاضلة بما يحفظ الحقوق و بما يعود على المجتمع بالخير و جذب الاستثمارات سواء الأجنبية أو حتى المحلية و الحد من الفساد المالي و تحفيز الأيدي العاملة في المرفق و تحسين معدلات إنتاجهم،زيادة المعلومات و الخبرات و المهارات نتيجة العمل بالحكومة²

الفرع الثاني: الضوابط التي تحكم حوكمة المرافق العامة

لكي تتمكن الدول من الاستفادة من مزايا تطبيق الحوكمة في المرافق العامة، يجب أن تتوفر مجموعة من الضوابط و العوامل الأساسية التي تتضمن التطبيق السليم لمبادئ حوكمة المرافق العامة و تتمثل هذه الضوابط في:

أولاً: الضوابط الداخلية

تشير الضوابط الداخلية إلى القواعد و الأسس التي تحدد لنا كيفية اتخاذ القرارات و توزيع السلطات داخل المرفق مما يؤدي توافرها من جهة و تطبيقها من جهة أخرى إلى تقليل التعارض بين مصالح الأطراف المعنية بالمرفق و قد تتجسد هذه الضوابط في :

-العلاقة الهيكلية بين أطراف المرفق العام و وضع الآلية المناسبة لهذه العلاقة مما يقلل من التعارض بين مصالح هذه الأطراف وصولاً لتكامل هذه المصالح .

-آلية توزيع السلطة داخل المرفق و تتبع أسس التنظيم في المرفق.

-القواعد المنظمة لكيفية اتخاذ القرارات الأساسية في المرفق.

ثانياً: الضوابط الخارجية

تتمثل المحددات الخارجية لحوكمة المرافق العامة في :

- كفاءة القطاع المالي في توفير التمويل اللازم للمشروعات .

- كفاءة الأجهزة الرقابية في أحكام الرقابة على المرافق العامة .

1: طلال محمد علي الحجاوي، محمد محسن عبد الرضا الزريقي، إطار مقترح لحوكمة المؤسسات البلدية للحد من عمليات الاحتيايل، بحث تطبيقي في المؤسسات البلدية، المحافظة بابل، مجلة دراسات محاسبية ومالية، العدد42، سنة 2018، ص 43.

²: الأمين نصبة، مرجع سابق، ص 13.

- دور المؤسسات غير الحكومية في ضمان التزام أعضائها بالنواحي السلوكية و المهنية و الأخلاقية و التي تضمن العمل بكفاءة و ترجع أهمية الضوابط أن وجودها يضمن تنفيذ القوانين و القواعد التي تضمن حسن سير المرفق العام.¹

الفرع الثالث: أهمية حوكمة المرافق العامة

تعتبر حوكمة المرافق العمومية في جل بلدان العالم من المطالب الضرورية في الوقت الحالي أكثر من أي وقت سابق، فأغلب الدول تسعى للتطوير بشكل عام، و هذا من خلال المبادرات و المشاريع على اختلافها التي تستهدف إصلاح الأنظمة الإدارية و التشغيلية في المرافق العامة المختلفة، و نحن في انتظار مبادرات ذو أهمية و جدية من أجل تفعيل حوكمة المرافق في الجزائر لوضع الحلقة المفقودة في سلسلة التطوير التي نرغب في أن تشهدنا بلادنا .

فأهمية الحوكمة في المرافق العامة تتجسد عن طريق تفعيل دور وحدات المراجعة الداخلية في المرافق العمومية و التأكد من استقلالها و عدم ارتباطها بالسلطة التنفيذية مباشرة مثل ما هو مطبق في جل الدول ، فاستقلال السلطات الرقابية مطلب أساسي لدحض أي عارض يؤدي إلى تضارب المصالح عند تطبيق الخطط العامة و الخاصة المرتبطة بما يصدر عن تقارير السلطات الرقابية الداخلية أو الخارجية ، فكيف إن لم تكن هذه السلطات موجودة أصلا مثل ما هو الحال في الأنظمة الإدارية الحالية.²

ترجع هذه الأهمية إلى العمل على قدرة استخدام الموارد و تنظيم قيمة المرفق و تدعيم تنافسيته في الأسواق من أجل جذب مصادر التمويل محلية و عالمية لتحقيق النمو و التطور و قدرة المرفق على خلق فرص عمل جديدة، مع الحرص على تدعيم استقرار الأسواق المالية و الأجهزة المصرفية مما يحقق الكفاءة و التنمية الاقتصادية المطلوبة.

1: فاطمة زهراء لواطى ، مرجع سابق، ص 23، 24.

2: محمد ياسين غادر ، مرجع سابق، ص 15

فحوكمة المرافق العامة عملية ضرورية لضمان تحقيق أهداف المرفق العام، خاصة فيما يخص تفعيل دور الإدارة العامة للاضطلاع بمسئولياتهم و حماية دورهم الرقابي على أداء المسيرين في هذه المرافق بما يكفل حماية حقوق المرتفقين، بحيث تستمد الحوكمة أهميتها من اختصاصاتها بالجوانب التالية :

- تحقيق الحياد و الاستقلال لكل الموظفين في المرافق على كل المستويات التنظيمية

- التأكد من الاستقلالية و الحيادية و الموضوعية بالنسبة للرقابة الخارجية و عدم تأثرهم بأي ضغوط من قبل الإدارة أو أي أطراف داخلية أخرى

فهدف الحوكمة تحقيق الشفافية و العدالة و المساءلة بالنسبة لإدارة المؤسسة و هذا يحقق الحماية للمسيرين و المسؤولين عن الوثائق مع مراعاة مصالح المرفق و المرتفقين و الحد من الانحراف في استعمال السلطة دون تحقيق المصلحة العامة و هذا يؤدي بالضرورة إلى تنمية الاستثمار و تشجيع تطوره أكثر و تنمية الأرباح و تعظيمها و إتاحة فرص عمل جديدة، و هذه القواعد تؤكد على أهمية الالتزام بأحكام القانون و ضمان وومراجعة الأداء المالي ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام المسيرين، مع إنشاء لجنة المراجعة من أعضاء مستقلين عن إدارة المرفق لها مهام و صلاحيات عديدة من أجل تحقيق رقابة مستقلة عن التنفيذ، فالكثير من الباحثين يرون أن الحوكمة الجيدة عامل أساسي في تحقيق التنمية وإن كانت مشاكل نجاحها تنشأ في الأصل من ضعف الحوكمة في المرافق ذات التحكم الجيد فهي من أفضل الوسائل في عملية تحسين الأداء الاقتصادي على العكس من المرافق الأخرى التي تغلب عليها الحوكمة السيئة.¹

فنظام حوكمة المرافق العامة يتقاطع مع الكثير من المجالات الاقتصادية و القانونية والاجتماعية...، فمن الجهة الاقتصادية تظهر أهمية الحوكمة في كونها تعمل على ضمان رفع الأداء المالي و تخصيص أموال المرفق كما تساعد على جذب الاستثمارات سواء المحلية أو الأجنبية .

أما من الجهة القانونية، فالحوكمة تهتم بضمان حقوق الأطراف المختلفة بالقوانين المنظمة لعمل المرفق هي بمثابة العمود الفقري لأطر و آليات حوكمة المرفق، فتعمل القوانين و اللوائح الداخلية بشكل محدد على تنظيم العلاقات بين الأطراف المعنية .

1: الأمين نصابة ، مرجع سابق ، ص 11 ، 12.

وبالتالي يمكن القول أن أهمية حوكمة المرافق العامة من الناحية القانونية تتجلى من خلال التغلب على سلبات تنفيذ التعاقدات التي تنشأ نتيجة الممارسات السلبية التي تنتهك صيغ العقود المبرمة .

أما من الناحية الاجتماعية و باعتبار المرافق تؤثر و تتأثر بالحياة العامة بحيث أن أدائها قد يؤثر على الوظائف،و المداخل،و المدخرات...،فإن الحفاظ على هذه المرافق و حسن تسيرها يعتبران عنصرا جوهريان في معادلة الأداء الاجتماعي .

و عليه إن الإطار الشامل للحوكمة يكون مرتبط ليس فقط بالنواحي القانونية و المالية للمرفق، و إنما يرتبط أيضا بالنواحي الاقتصادية و الاجتماعية،و يمكن القول أنه إذا صلح المرفق صلح الاقتصاد و العكس إذا فسد المرفق فإن تأثيره يمتد لعدد أكبر من فئات الاقتصاد و المجتمع¹.

أولا : عوامل ازدياد أهمية الحوكمة

ازدادت أهمية الحوكمة في السنوات الأخيرة بفعل عدة عوامل :

- تفشي الفساد بكل أشكاله،إداري،مالي،سياسي،و هذا أدى إلى انهيار الكثير من المؤسسات في العالم،وكثرة الأزمات المالية مثل الأزمة المالية الآسيوية التي ضربت دول شرق آسيا عام 1997،الأزمة المالية الروسية في 1999،واستغلال المرفق للمصالح الشخصية .

ثانيا : دور الحوكمة في الإصلاح الاقتصادي و الإداري

تستهدف الحوكمة وفقا لطبيعتها تحقيق الشفافية و العدالة و المساءلة كما تقوم على قواعد تؤكد أهمية الالتزام بأحكام القوانين و الأنظمة و ضمان الرقابة على الأداء المالي بوضع هياكل إدارية محكمة تؤدي إلى محاسبة الإدارة و تحديد كيفية اتخاذ القرارات و توزيع السلطات بين الإدارة و المسيرين و التي تعمل على تقليل التنزع في السلطات و تعارض المصالح و منع الفساد و المحسوبية و الحد من السلطة،فوجود تحكم مؤسسي جيد يعني الأداء الناجح و الإنجاز الجيد للمؤسسة، و إدارة المخاطر المتنوعة و وضع استراتيجية لأعمال المرفق و متابعتها و مراقبة نتائج تلك الإستراتيجية،فالحوكمة تحافظ على حقوق جميع الأطراف المعنية بالمرفق من خلال تنفيذ العمليات

1:آليات تطبيق حوكمة الشركات في المؤسسات الجزائرية في ظل الاندماج العالمي ، ص 04.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي لحوكمة المرافق العامة

التعاقدية بينهم، فاتباع الحوكمة السليمة يقضي على الفساد و سوء الإدارة مع تشجيع الشفافية في الحياة الاقتصادية ومكافحة مقاومة المؤسسات للإصلاح، و بناء على ما سبق ذكره حول أهمية الحوكمة في المرافق العامة يمكن إجمال دور الحوكمة في الإصلاح الاقتصادي و الإداري:¹

-تساعد الحوكمة على مكافحة الفساد: هذا الأخير يؤدي إلى فقدان ثقة الشعب في حكومته، و شرعية كل المؤسسات الإدارية والدستورية، و إن وضع أسس قوية لحوكمة المرافق العامة هو إحدى وسائل محاربة الفساد، فعلى مستوى المعاملات اليومية فتساهم الحوكمة في تعزيز الشفافية و المساءلة، فيتضح بشكل واضح كيف تتم صناعة القرار و لماذا؟

-تعزز الحوكمة ثقة الجمهور بنزاهة عملية الخوصصة بدرجة كبيرة و ذلك ما يساعد على ضمان تحقيق الدولة لاستثمار أفضل و زيادة عمالة و نمو اقتصادي .

-جذب مصادر التمويل المحلية و الأجنبية من أجل التوسع و النمو .

-تقليل الأخطاء إلى أقل حد ممكن و تفادي المخاطر .

-الحفاظ على جميع حقوق الأطراف المعنية بالمرفق العام .

-تحقيق التنمية نظرا لارتباطها المباشر بزيادة الإنتاجية و دعم النمو تفادي الأزمات.

في الأخير نتوصل إلى أن الحوكمة في الدول النامية أكثر أهمية من الدول الأخرى و هذا يعود لسببين هما :

-هذه البلدان لا تستطيع تحمل هدر الموارد المحدودة أصلا الذي ينتج عنها الفساد و سوء الحوكمة .

-التنمية تعتمد بشكل كبير على القدرة على اجتذاب الاستثمار الأجنبي و الحوكمة من الوسائل التي

تساهم في إيجاد البيئة الجاذبة له .²

1:محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، دراسة قانونية لحوكمة المرافق العامة الاقتصادية في سورية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة حلب ، سوريا، السنة 2013 ، ص 13 ، 15.

2:محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ ، مرجع سابق، ص 16 .

المبحث الثاني:

المبادئ المؤطرة للمرافق العامة

يخضع المرفق العام إلى مجموعة من المبادئ القانونية التي تحول دون حدوث خلل أو اضطراب أو شلل في نشاط المرافق العامة على إشباع الحاجات العامة و المرتبطة بالحياة العامة في المجتمع و مثال ذلك التعليم و الصحة ...إلخ، و عليه فقد قسم الفقه إلى مبادئ أساسية تقليدية تخضع لها كل المرافق و هي مبدأ الاستمرارية، مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير، و مبدأ المساواة و هو ما نتناوله في المطلب الأول، و هناك مبادئ أخرى تكميلية تخضع لها المرافق العامة بدرجة متفاوتة بحسب نوعها و أهميتها تتمثل في مبدأ الحياد و مبدأ الشفافية و التشاركية و مبدأ الجودة و المشروعية نتطرق لها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: المبادئ التقليدية لحوكمة المرافق العامة

يتفق الفقهاء على وجود مبادئ أساسية تشترك فيها مختلف المرافق العمومية، هذه المبادئ تحكم تسيير هذه الأخيرة، حيث قام أحد الفقهاء و هو لويس رولان بتنظيم هذه المبادئ بصفة متناسقة و هي عبارة عن ثلاث مبادئ أساسية التي تسمى قوانين رولان، تتمثل هذه المبادئ في المساواة، الاستمرارية، القابلية للتغيير المنصوص عليها في المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "...تقوم المرافق العامة على مبادئ الاستمرارية، والتكليف المستمر، و التغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة"¹

الفرع الأول: مبدأ المساواة بين المنتفعين

يعتبر مبدأ المساواة بصفة عامة من أهم المبادئ الأساسية التي أكدتها الديانات السماوية، فهذا المبدأ يعد حجر الأساس لتكريس دولة الحق و القانون و سريان الأمن و الطمأنينة لدى المواطنين فهذا الأخير يركز على أصل تاريخي في إعلان حقوق المواطن و الإنسان سنة 1798 في مادته الأولى و قد نصت عليه مختلف الدساتير من بينها الدستور الجزائري بداية من دستور 1963 إلى غاية دستور 2020، الذي أشار صراحة إلى هذا المبدأ في

1:دليله جلالية، المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، الملتقى الدولي الأول الموسوم بالمرفق العام في الجزائر و رهاتته كأداة لخدمة المواطن ، كلية الحقوق ، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة ص60.

المادة 37 "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية، و لا يمكن أن يتدرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف شخصي أو اجتماعي"¹

و نص عليها الدستور المغربي في المادة 155 "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين و المواطنات في الولوج إليها..."، هذا المبدأ يترتب عليه مبادئ فرعية أخرى تتمثل في المساواة بين المنتفعين أمام المرافق العامة و المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، وكذلك المساواة في تحمل الأعباء العامة .

أولاً: المساواة أمام المرافق العامة

يقصد بهذا الأخير أن يتساوى كل المرتفقين في انتفاعهم من خدمات المرفق العام و تكون معاملة واحدة بينهم دون أي تمييز لبعض على الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الدين أو الحالة المالية و غيرها من الأسباب، و يعود سر إلزام المرفق بالحياد و المساواة بعلاقته بالمنتفعين إلى أن المرفق تم إنشاؤه بأموال عامة من أجل أداء حاجة عامة و من هنا تعين عليه أن لا يميز في مجال الانتفاع بين شخص و آخر، و فئة و أخرى ممن تتوفر فيهم شروط الانتفاع من خدمات ذلك المرفق، و هذا لا يتنافى مع سلطة المرفق في فرض بعض الشروط التي تستوجبها القوانين و التنظيمات مثل شروط دفع الرسوم و إتباع بعض الإجراءات أو تقديم وثائق، و عليه للمرفق سلطة في بعض الشروط التي تستوجبها القوانين و التنظيمات، نأخذ على سبيل المثال أنه توجد شروط تتعلق بدفع الرسوم لأنها تعتبر من النظام العام، و هذا في حد ذاتها يتعارض مع مبدأ المساواة بل أسلوب لتسيير المرفق العام من أجل تحقيق المصلحة العامة.²

تجدر الإشارة إلى اختلاف فئة المنتفعين نأخذ على سبيل المثال إعفاء ذوي الاحتياجات الخاصة أو إعفاء المسنين من احترام دورهم في الطابور، أو إعفاء المعوزين من بعض الرسوم لما يعد انتهاكاً لمبدأ المساواة، باعتبار أن المشرع يحق له وضع نصوص تمييزية في مسألة الانتفاع من خدمات المرفق العام بإجراء نوع من التفرقة في المعاملة بين الأشخاص التي تنتمي إلى مركز قانوني واحد و ذلك عن طريق منح ميزة قانونية لطائفة معينة محددة كما ذكرنا

1: القانون رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوي الأخير ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020. المادة 37.

2: صالح زمال ، مبادئ تفويض المرافق العامة في التشريع الجزائري ، قراءة في نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 247/15، حوليات جامعية، الجزائر 2، العدد 32، الجزء الأول 2018 ص 506 إلى 511.

المثال السابق، فإن منح هذه الميزة لطائفة معينة بذاتها لا يتعارض مع مبدأ المساواة لكونها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة بالدرجة الأولى لفئة من المجتمع تعاني الحرمان بالدرجة الثانية¹

يتمتع مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بحماية قضائية متميزة بحيث إذا ثبت أن المرفق تحيز لأحد المنتفعين دون الآخرين جاز للمتضرر رفع دعوى بسبب التمييز الواضح في الخدمة و الدعوى المقصودة هي دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض²

ثانيا :المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

يعد من المبادئ المترتبة عن مبدأ المساواة أمام القانون، و يقصد به مساواة المواطنين في الالتحاق بالوظائف العامة، و هذا ما تم تكريسه كحق دستوري بحيث تنص المادة 67 من التعديل الدستوري الأخير "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة، باستثناء المهام و الوظائف ذات الصلة بالسيادة و الأمن الوطنيين"، وهو ما كرسه دستور 1989 في المادة 48، و المادة 44 من دستور 1976، أما على المستوى التشريعي فأكد على هذا المبدأ الأمر 03-06 في المادة 74 "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"³، غير أن التمتع بهذا الحق مقترن بشروط محددة تتعلق بالسن و حسن السيرة، و الجنسية و التمتع بالحقوق المدنية طبقا للمادة 75 من القانون السابق الذكر على أنه " لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية :

- أن يكون جزائري الجنسية ،

- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية ،

- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها

- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية،

1: ضيف ياسمينه ، المبادئ القانونية للمرافق العامة، محاضرات أقيمت على طلبة سنة أولى، مقياس القانون الإداري، المحور الثاني ، النشاط الإداري، السداسي الثاني ص06.

2: فؤاد الشراوي ، إدريس الحاج ، حسن بوزياني، مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق العامة، تخصص قانون أداري معمق ماستر، جذع مشترك ، الفصل السابع، جامعة مولاي إسماعيل ، السنة الجامعية 2017-2018، ص06

3: الأمر 03-06 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر 46 مؤرخة في 16-07-2006 ، المادة 74.

- أن تتوفر فيه شروط السن و القدرة البدنية و الذهنية و كذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها."

و عليه يجب الإشارة أنه إذا كان ليس لكل المواطنين حق الدخول في الوظيفة العامة، إلا أنه يجب ألا يتعرضوا للتمييز إذا توفرت لديهم الشروط القانونية المطلوبة .

ثالثا : المساواة أمام الأعباء العامة :

أيالمساواة في الالتزامات والأعباء باعتبارها مظهر من مظاهر مبدأ المساواة أمام المرافق العمومي، و مثال ذلك المساواة أمام أعباء الخدمة الوطنية و هو ما نص عليه قانون الخدمة الوطنية، أما فيما يخص الأعباء فتستهدف المساواة أمام الأعباء الجبائية وفقا لقاعدة مساواة الجميع أمام الضريبة¹

رابعا: النتائج القانونية لمبدأ المساواة

يتمثل تطبيق هذا المبدأ من خلال المساواة في الحقوق و المساواة وفي الأعباء العامة:

أ-المساواة في الحقوق ؛من أهم تطبيقات هذا المبدأ المساواة بين المرتفقين من خلال خدمات المرافق العامة، و المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة طبقا لما سبق ذكره من نصوص قانونية حول هذا الموضوع²

ب-المساواة في الأعباء العامة؛من بين تطبيقات المساواة في الأعباء العامة التي نذكرها فيما يلي:

1-المساواة في الخدمة الوطنية : جاء في نص المادة 03 من القانون 14-06 المؤرخ في 09-08-

2014 المتعلق بالخدمة الوطنية "إن الخدمة الوطنية إجبارية لكل المواطنين الجزائريين البالغين من العمر 19 سنة كاملة"

يستشف من نص المادة أن أداء الخدمة الوطنية واجب وطني يتساوى فيه جميع المواطنين باعتبار الخدمة الوطنية واجب وطني كما سبق القول و نتيجة لتساوي الأفراد في المجتمع في حق التمتع بالخدمات الاجتماعية التي يقدمها الوطن لأبنائه.

1:دليلة جلايلية ، مرجع سابق ، ص 66، 67.

2:صديقي عبد الرزاق ، مبدأ المساواة في خدمات المرفق العام ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، شعبة حقوق، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، الموسم الجامعي 2014-2015، ص31،

القاعدة العامة كل المواطنين متساوين في أداء الخدمة و لكن يستثنى من القاعدة العامة أنه يجوز إعفاء بعض فئات المواطنين من هذا الواجب لوجود اعتبارات تكون انسانية في الغالب.

2-المساواة أمام الأعباء الجبائية: جاء في محتوى نص المادة 82من التعديل الدستوري الأخير "كل المواطنين متساوين في أداء الضريبة" يقتضي مبدأ المساواة أمام الأعباء هو أن تكون هناك معاملة بالمثل بين المواطنين خاصة فيما يتعلق بالعبء الضريبي مع الأخذ بعين الاعتبار حجم المدخول و ما تتوفر لديهم من ثروات .

على سبيل المثال يتساوى المنتفعين بخدمات المرفق العام في العبء الضريبي و دفع الرسوم و المقصود به مساهمة كل الأفراد في أداء الضرائب ضف على ذلك الرسوم المفروضة مقابل الانتفاع بالخدمات التي يقدمها المرفق العام¹

الفرع الثاني : مبدأ استمرارية المرافق العامة

تقوم المرافق العامة بعملية أساسية و هي تقديم خدمات لكافة المواطنين، مع الأخذ بعين الاعتبار تأمين الحاجات الجوهرية، فعلى سبيل المثال المنتفع باعتباره مواطن بسيط في المجتمع فإنه لا يستطيع أن يوفر المياه الصالحة للشرب لوحده بل يعتمد في ذلك على وجود مرافق تؤمن له ذلك الاحتياج تسمى مرافقالمياه .

لا بد أن تكون عملية سير هذه المرافق بصورة منتظمة و مطردة دون انقطاع ذلك لأن مبدأ استمرارية المرافق العامة بانتظام و اطراد من المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة.²

فمن مهام المرافق العامة تحقيق هدف رئيسي هو المصلحة العامة للمجتمع بواسطة تقديم خدمة أساسية للفرد و إشباع حاجة ضرورية له، كما سبق الذكر حول مرفق مياه باعتباره مرفق مهم لا بد أن يشتغل بصفة منتظمة،أضف إلى ذلك أن مبدأ استمرارية المرافق العامة بانتظام و اطراد هو مبدأ مكرس دستوريا لما يحتويه من أهمية³

و هنا نذكر أهم التعريفات التي جاءت حول هذا المبدأ :

1:أحلام أمال لباز، مبدأ المساواة و تطبيقاته في المرفق العمومي الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر، حقوق ، تخصص دولة و مؤسسات ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة زيان عاشور ، الحلقة، السنة الجامعية2015-2016ص51.

2:ناصر لباز، الوجيز في القانون الإداري ، ، دار المجد للنشر و التوزيع ، الطبعة الرابعة ، الجزائر ، ص 202

3:عمار عوابدي، القانون الإداري ، الجزء الثاني، الطبعة 5، بن عكنون الجزائر، 2008، ص 75

يقول الأستاذ محمد بوسماح "مبدأ استمرارية المرافق العامة ينبع من تصور يجعل عمل الدولة و الأجهزة التابعة لها، يقوم على الدوام و الانتظام لا على الانقطاع و التوقف"

و يضيف عمار عوابدي في هذا الصدد بقوله: "أن المبدأ القانوني العام بجمعية ديمومة و صيرورة المرافق العامة بصورة جيدة و مطردة و منتظمة مثل انتظام و اضطراب دقات القلب... و أي توقف أو خلل أو اضطراب في سير المرافق العامة يؤدي إلى شلل في الحياة العامة" و يضيف في نفس السياق مفوض الحكومة الفرنسي "تراديان" بقوله: "إن مبدأ الاستمرارية هو جوهر المرفق العام" و عليه فإن هذا المبدأ هو مبدأ جوهري تم تكريسه في التعديل الدستوري الأخير حيث جاء في المادة 96 منه "إن رئيس الجمهورية يسهر على استمرارية الدولة و توفير الشروط الأزمة للسير العادي للمؤسسات"¹

أولاً: النتائج القانونية لمبدأ استمرارية المرافق العامة

سنعتمد على التقسيم الشامل و الدقيق الذي قام باعتماده الأستاذ عبد الرحمان بوكتييد، حيث قسمها إلى نتائج على مستوى المتعاقدين مع الإدارة و نتائج على مستوى موظفي المرفق.

أ/النتائج القانونية لمبدأ استمرارية المرافق العمومية على مستوى المنتفعين للمرفق العام

النتيجة التي تترتب على هذا المبدأ تكمن أنه في حال تم رفض تقديم خدمة في مقابل وجود قوائم تحكم المرفق فهنا يجوز للمنتفع أن يطعن في قرار الرفض و بالتالي يصبح ذلك من حقوقه، ذلك بأن الرفض يشكل مسؤولية على مسير المرفق في حالة وجود ضرر لحق بالمنتفع باعتبار هذا الحق مؤسس في الدستور و القوانين و المبادئ العامة للقانون، أما في حالة عدم وجود نص يقر بذلك جاز للقاضي التحقق و التأكد من حق المنتفع في الاستفادة.

ب/نتائج قانونية لمبدأ استمرارية المرافق العمومية على مستوى المتعاقدين مع الإدارة

تظهر نتائج هذا المبدأ على مستوى المتعاقدين مع الإدارة بشكل واضح و ذلك في مجال العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة مع أشخاص القانون العام أو الخاص، وعلى سبيل المثال عقود الصفقات العمومية فهي عقود تبرم بين الإدارة و المتعامل المتعاقد عندما ينصب موضوع العقد في إحدى المجالات التالية، إما يكون موضوع العقد إنجاز أشغال أو اقتناء لوازم أو قيام بدراسات أو تقديم خدمات، و تجد الإثارة في حال وقوع نزاع يرهق المتعاقد في تنفيذ

1: ضيف ياسمينه ، مرجع سبق ذكرهن ص 02.

العقد يكون هنا دور الإدارة تقدم المساعدة له ضمن وجود حق الملتزم في إعادة نظرية التوازن المالي للعقد، وذلك من أجل ضمان استمرار المرفق و تتمثل في:¹

1/ نظرية الظروف الطارئة: عرفها الفقه الفرنسي "إذا طرأت ظروف عامة لم تكن متوقعة عند إبرام العقد و كان من شأنها قلب الموازين بطريقة تجعل تنفيذه أمرا مرهقا و إن لم يكن مستحيلا، و لم يكن في إمكان الطرفين المتعاقدين توقع ذلك الإرهاق، فإن للمتعاقد أن يطلب من الإدارة أن تساعد في تنفيذ العقد عن طريق مقاسمته أعباء الظرف الطارئ في صورة تعويض يحسب على أساس العجز الذي يتحمله المتعاقد و مراعاة ظروف العقد"

2/ نظرية القوة القاهرة: عرفها الفقه الإداري الفرنسي على أنها "الحدث الخارجي عن إرادة الأطراف المتعاقدة و غير المتوقع و غير المرتقب و يؤدي إلى استحالة تنفيذ الالتزامات التعاقدية" و بالرجوع إلى المرسوم 15-247 لم يعرف القوة القاهرة بل اكتفى و أشار إليها في المادة 95 المتعلقة بالبيانات الإلزامية للعقد²

ج/ نتائج قانونية على مستوى أموال المرفق العام

بالنسبة لأموال المرفق العام فلا يجوز التصرف فيها ففي مجال الأملاك الوطنية لا بد من حمايتها مثل عدم قابلية التصرف في هذه الأموال و عدم قابليتها للتقادم أو الحجز و ذلك خلافا للقاعدة الموجودة في القانون المدني التي تميز الحجز على أموال المدين الذي امتنع عن الوفاء بدين، وعليه فإن عدم الحجز و التصرف في أموال المرفق العام كلها تضمن حسن سير هذا الأخير، و بذلك استمرارية المرافق العامة بصورة منتظمة و مطردة.

و في نفس السياق جاء في محتوى نص المادة 689 من القانون المدني "لا يجوز التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم"³

1: ضيف ياسمين، مرجع سابق، ص 03

2: محفوظ عبد القادر، أثر تغير الظروف على تنفيذ العقد، أطروحة دكتور، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أبي بكر بالقائد، الجزائر، السنة الجامعية 2018-2019، ص 81، 120، 129.

3: ظريفي نادية، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، فرع دولة و مؤسسات عمومية، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2007-2008، ص 24

د/نتائج قانونية لمبدأ استمرارية المرافق العامة على مستوى موظفي المرفق العام

إن من بين واجبات الموظف هو الانضباط في مجال ضمان تقديم الخدمات، و ذلك من أجل استمرارية تقديم خدمات المرفق العام، و للموظف أيضا حقوق تتمثل في حق الإضراب الذي يعتبر من أهم المسائل الصعبة و المهمة في نفس الوقت و عليه كان لا بد من التوفيق بين الإضراب و مبدأ الاستمرارية و ذلك بتبيان علاقة حق الإضراب بمبدأ استمرارية المرافق العامة .

1/تعريف الإضراب في المرافق العامة: وسيلة يلجأ إليها الموظفون للاستجابة لمطالبهم و الضغط على الهيئة المستخدمة و هو ليس الامتناع عن العمل أو تركه، فحق الإضراب يمارس بطريقة قانونية وفق شروط منصوص عليها في القوانين، و قد تم تعريف الإضراب على انه "امتناع الموظفين أو المستخدمين العموميين عن عملهم مع تمسكهم بوظائفهم و يلجأ الموظفون عادة لهذا الأسلوب لإظهار سخطهم عن عملهم من أعمال الحكومة، أو لإرغامها على التراجع عن موقفها أو استجابة لمطالبهم"¹

و يعرف أيضا: "اتفاق بعض العمال على الامتناع عن العمل مدة من الزمن دون أن تنصرف نيتهم على التخلي عن وظائفهم نهائيا و ذلك للوصول إلى بعض المطالب الوظيفية و قد تم تكريس حق الإضراب في جل الدساتير الجزائرية لا سيما المادة 70 من التعديل الدستوري الأخير "الحق في الإضراب معترف به، و يمارس في إطار القانون" و تقابلها المادة 36 من قانون الوظيفة العامة.²

2/شروط ممارسة حق الإضراب :ضبط المشرع ممارسة حق الإضراب بقيود إجرائية و ذلك من أجل ضمان استمرارية المرافق العامة عن طريق القانون 90-02 و التي تتمثل في:

أ-استيفاء كل طرق التسوية الودية: جاء في مضمون نص المادة 25 من القانون 90-02 ما يلي "لا يمكن اللجوء إلى ممارسة الإضراب و يوقف الإضراب الذي شرع فيه بمجرد اتفاق الطرفين في الخلاف الجماعي في العمل على عرض خلافهما على التحكيم"، يستشف من نص المادة أنه يتم اللجوء إلى الإضراب في حالة استيفاء جميع الطرق الممكنة للتسوية كالمصالحة و الوساطة .

1: سيد هومي أمين، ربحان رمضان، مبدأ استمرارية المرفق العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة موكود معمر، تيزي وزو، السنة الجامعية، 2016-2017 ص 09

2: بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2014-2015 ص 42، 43.

ب- موافقة جماعة العمال على اللجوء إلى الإضراب: يعتبر هذا الإجراء مهم و أساسي بحيث إذا تم غض النظر عنه فإن الإضراب يكون غير شرعي وموافقة الجماعة لا بد أن تكون موافقة بالأغلبية لتجسيد ما يسمى شرعية الإضراب.

ج- الإشعار المسبق بالإضراب: يقصد بهذا الإجراء الإعلان المسبق عن القيام بالإضراب و هو نية العمال في التوقف الجماعي عن العمل و نظم هذا الأخير بموجب المواد 29 إلى غاية المادة 31 من القانون المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية و تسويتها و ممارسة حق الإضراب.

د- ضمان أمن و سلامة أماكن ووسائل العمل: إضافة للشروط السابقة لا بد من إدراج هذا الشرط كشرط من شروط ممارسة الإضراب بحيث أنه أثناء ممارسة هذا الحق لا بد أن يجب الأخذ في الحسبان اتخاذ كافة التدابير و الإجراءات اللازمة للحفاظ على أدوات و أماكن العمل من أية أضرار أو المساس بملك عقاري أو منقول¹

3/تنظيم الإستقالة: تعتبر الاستقالة حق من حقوق الموظف بإنهاء الرابطة الوظيفية و يكون ذلك بطلب منه حيث جاء في الأمر 03-06 و الذي فصل في كيفية تنظيم الاستقالة في مواد 218، 217، 220، 219 وجاء في نص المادة 217 "الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي"²

و عليه تعرف الاستقالة على أنها رغبة الموظف في التخلي عن الوظيفة دون شرط و يكون ذلك عن طريق وجود إرادة صريحة له في الاستقالة وفق ما نصت عليه المادة 218 السابقة الذكر "لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية" أي دون أن يؤثر ذلك على استمرارية المرافق العامة.

1: شايب الراس حياة، حق الإضراب في القانون الجزائري مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، فرع قانون خاص، تخصص قانون أعمال، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، السنة الجامعية 2016-2018 ص 20 إلى 23.

2: مهدي بخدة، النظام القانوني للاستقالة، دراسة في التشريع الوظيفي الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية، المنصة الجزائرية للمجلات العلمية، العدد 02، المركز الجامعي ، غليزان، الجزائر، السنة 2019 ص 46.

3/ شروط الاستقالة: لإنهاء الرابطة الوظيفية بصفة قانونية كان لا بد من الاستقالة و التي يجب فيها وجود طلب مكتوب ثم الموافقة عليه من السلطة المختصة وفقا لما نصت عليه المادة السابقة الذكر و عليه يستشف من أن المشرع الجزائري اشترط توفر ركن الإرادة من طرف الموظف و لا يقبل إذا كان الطلب شفوي.

و في نفس السياق جاءت المادة 219 الفقرة 02 ما يلي "إن قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها"، بمعنى أن الموظف في حال تقديمه الاستقالة للإدارة و قبول هذه الأخيرة لها يجعلها غير قابلة للرجوع فيها و يكون الرد بالموافقة خلال أجل مدته شهرين ابتداء من تاريخ إيداع الطلب¹

04/ الموظف الفعلي: مضمون هذه النظرية أنه يوجد موظف فعلي اعترف له القضاء في بعض الظروف بصحة تصرفاته حتى لو لم يكن تعيينه صحيحا، هذه النظرية ابتكرها القضاء الإداري الفرنسي بغية تحقيق أو الحفاظ على استمرارية سير المرافق العامة بانتظام و اطراد و تكون هذه النظرية أو تطبق في حالتين هما:

أ- حالة الظروف العادية: اعترف القضاء الفرنسي ببعض الأعمال التي تصدر عن الموظف الفعلي و على سبيل المثال الموظف الذي يمارس اختصاصات رئيسته بموجب تفويض غير قانوني، ظاهريا إنه غير مشروع لكن مع الأخذ بعين الاعتبار التصرفات الناتجة عن هذا التفويض تجعله مشروعاً لسلامة و مراعاة مبدأ الاستمرارية.

ب- حالة الظروف الاستثنائية: كما هو الحال في حالة الحروب و الكوارث الطبيعية فإنه تجدر الإشارة إذا قام شخص ما بالمبادرة و القيام بأعمال محل المرفق العام التي هي من اختصاصه فإن ذلك جائز و مشروع و ذلك حسب ما أقر به القضاء الفرنسي ضمناً لمبدأ استمرارية المرافق العامة.²

الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق للتعديل و التغيير

يقصد بهذا المبدأ أنه يمكن للإدارة أن تقدم خدماتها للمواطنين و ما يتفق مع المصلحة العامة، فيجوز للإدارة أن تتدخل في تعديل أو تغيير القواعد التي تحكم المرافق العامة و صولا إلى طريقة أفضل إلى زيادة كفاءة المرفق العام، و ليس للمنتفع أن يعترض على ذلك كأن يطالب المنتفع ببقاء النظام الذي كان سائدا في الفترة السابقة و هذا غير جائز و عليه هذا ما يعرف بتكليف المرفق العام مع وجود ضمان للعلاقة بين الإدارة و المواطن.³

1: مهدي بخدة، مرجع سابق، ص 49

2: ضياف ياسمين، مرجع سابق، ص 04

3: صديقي عبد الرزاق، مرجع سابق، ص 25، 26.

و قد تم تكريس ذلك من خلال عدة نصوص و المتمثلة أساسا في:

- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن حيث تنص المادة 06 منه على ما يلي: "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها و مبادئها مع احتياجات المواطنين، و يجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"

بالإضافة إلى المادة 21 "...يجب عليها زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتلائم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم أو التسيير"¹

المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، حيث نصت المادة 02 فقرة 8 على ما يلي: "تتولى الإدارة المركزية في الوزارات على الخصوص ما يلي:

- تسهر على تحسين نوعية خدمات المرافق و تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن."²

المطلب الثاني: المبادئ الحديثة لحوكمة المرافق العامة

إضافة إلى المبادئ الكلاسيكية التي تحكم سير المرافق العامة، فإن هناك مبادئ أخرى اعتمد عليها المشرع وقام بتكريسها والمتمثلة أساسا في مبادئ تكميلية وهي مبدأ الجودة و المشروعية التي سيتطرق إليها في الفرع الأول، ومبدأ الشفافية و ربط المسؤولية بالمحاسبة في الفرع الثاني، أما الفرع الثالث سيتضمن مبدأ الحياد و المشاركة في تسيير المرافق، كل هذه المبادئ تسمى بالمبادئ الحديثة .

الفرع الأول : مبدأ الجودة والمشروعية

سنركز من خلال هذا الفرع على مبدأي الجودة واحترام القانون:

أولا: مبدأ الجودة؛ إن الإشارة الى مبدأ الجودة مهم لكن لا يوجد اتفاق من جهة الفقهاء على تسميته أو تعريف محدد لتحديد مفهوم الجودة، وإن كل المفاهيم التي تناولت هذا المبدأ معظمها في سياق علم الإدارة العامة، ضف إلى ذلك متطلبات الجودة غير ملموسة، لكنها حقيقة واضحة المعالم ولا توجد لها حدود ونهايات، في هذا السياق ترى الباحثة أن كل المفاهيم السابقة حددت المقصود بالجودة بما يدل على العمل الإداري، أما المقصود

1: المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 ، ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن ، ج ر ع 21، المادة 06، 21

2: المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 2 جوان 1990 يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات ج ر ع 26 ، المادة 02 فقرة 08.

بهذا المصطلح من الناحية القانونية هي الجودة في الخدمة التي تقدمها المرافق العمومية، وأصعب شئ هو الجودة إلى حد ما، على سبيل المثال الخدمات الصحية (عدد الوفيات ، وكذلك طول العمليات الجراحية) .

إن التطور التقني وثورة المعلومات وتطور الدستور والقانون والسياسة في نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي ساهم في نشوء نظريات ومبادئ قانونية جديدة .

وعليه ومن خلال النصوص الدستورية فإن الخدمات التي تقدمها بعض المرافق يجب أن تكون خاضعة إلى معايير الجودة، ومن هنا تستطيع العمل على تجسيد مبدأ الجودة، وأنه أصبح مبدأ ثابتاً ومستقراً من المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة، وكما تشكل التشريعات التي تنص على مبدأ الجودة كحجر أساسي تبني عليه، إضافة على ذلك فإن للمبدأ أهمية كبيرة تنعكس على مستوى المرافق العامة ومتلقي الخدمة على حد سواء، بحيث أنه من ضمن أهداف المبدأ ما يلي:

أ- التركيز على المرتفق باعتبار أن المرافق العامة هي التي تقوم بعملية إشباع الحاجات، و تقديم الخدمة للمواطنين بصورة جيدة.¹

ثانياً: مبدأ المشروعية؛ فإن الدكتور محمد الشوبكي قد عرفه على أنه سيادة حكم القانون أو مبدأ الخضوع للقانون بدليل أنه في وقتنا الحاضر أصبحت الدولة دولة قانونية و المقصود بذلك الخضوع للقانون حكاماً ومحكومين، و يعد مبدأ المشروعية مبدأ متفرع عن مبدأ سامي هو مبدأ سيادة القانون، و في إطار ذلك فإن الدولة ملزمة بخضوعها للقانون و هذا ما يؤدي إلى أن هيئاتها العامة و قراراتها النهائية لا بد أن تكون ملتزمة بالقانون .

و في نفس السياق يرى الدكتور عبد الغني بسيوني على أن مبدأ المشروعية مختلف عن مبدأ خضوع الدولة للقانون، الذي يقصد به الخضوع للقانون حكاماً و محكومين بحيث أنه لكي نكون أمام دولة قانون لا بد من خضوع السلطة العامة للقانون بكل هيئاتها الحاكمة للقواعد القانونية السارية .

يقضي هذا المبدأ أن تكون تصرفات الإدارة في حدود ما رسمه القانون، و القانون هنا نأخذ بالمفهوم الموسع و الذي يعرف على انه قواعد قانونية سارية المفعول في الدولة، مكتوبة أو غير مكتوبة و بغض النظر عن مصدرها، و لتحقيق مبدأ المشروعية لا بد من وجود ضمانات لتحقيقه ذلك أن النص وحده لا يكفي و أيضاً فيما يخص تعيين حقوق الأفراد و حرياتهم، بل لا بد من وجود ضمانات فعالة و التي تتمثل أساساً في الرقابة التي تقوم

1:شكران قاسم الدغمي ، مبدأ الجودة في المرافق العامة ، دراسات علوم الشريعة و القانون، المجلد 46 ، العدد 01 ، 2019 ، ص 781 ، 782 ص 785 .

بمراقبة أداء العمل المطلوب و في حال ما لم يتم العمل يترتب مباشرة توقيع الجزاء، فالرقابة تعرف على أنها النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم و التأكد من أن الأعمال تمت مطابقة للمعدلات الموضوعه، لإمكانية تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاية و في حدود القوانين و اللوائح و التعليمات لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف سواء بالاصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب، و مع ذلك تختلف أنواع الرقابة منها ما هو رقابة سياسية و أخرى إدارية.¹

الفرع الثاني: مبدأ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى مبدأي الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة :

أولاً: مبدأ الشفافية؛ يعرف على أنه مبدأ بني على النزاهة والوضوح في تسيير الشؤون العامة، بحيث يدل على أنه يمكن المواطن من المعلومة الإدارية، والتي تعتبر ركيزة ديمقراطية في الدولة، وعليه فإن مبدأ الشفافية هو أساس يقوم عليه نظام الحكم الراشد وأيضا الادارة الإلكترونية، ويقوم على عدة أسس تتمثل في مبدأ تسبب القرارات الإدارية، والاطلاع على المعلومات والوثائق الإدارية، و علنية الأعمال الإدارية، هذه المضامينتم إقرارها من طرف العديد من الاتفاقيات الدولية والتي صادقت عليها الجزائر، وأخذت به في العديد من قوانينها²

والجدير بالذكر أن مبدأ الشفافية تم النص عليه في القانون رقم 06-01 في نص المادة 11 التي نصت على: "الإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا:

- باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها ، وكيفية إتخاذ القرارات فيها ...

- بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية.

- بالرد على عرائض و شكاوى المواطنين.

1: فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري و ضمانات تحقيقه ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، سنة 2011 ص13 ، ص 106.

2: شاكري سمية ، محاضرات في قانون المرافق العامة، أقيمت على طلبة السنة الثانية ، شعبة العلوم القانونية والادارية ، السداسي الأول ، كلية حقوق وعلوم سياسية ، قسم الحقوق ، جامعة محمد ملين دباغين ، سطيف ، الموسم الجامعي 2019-2020 ، ص154

-بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها¹

كما نصت المادة 55 من التعديل الدستوري الأخير على: "يتمتع كل المواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها و تداولها... "كما نص عليه أيضا قانون البلدية و الولاية² و تجدر الإشارة إلى مبدأ الشفافية الذي تم الاعتراف به من خلال وجوب تبني القرارات الإدارية الصادرة ضد الأفراد مع إقرار التعديل الدستوري الأخير أحقية المواطن في الحصول على المعلومة و التي من خلالها صدر المرسوم التنفيذي 16-190 الذي يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي و القرارات البلدية³

و أيضا تم تكريس هذا المبدأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 و التي جاء فيها: "الضمان نجاعة الطلبات العمومية و الاستعمال الحسن للمال العام يجب أن تراعى في الصفقات مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية و المساواة في معاملة المرشحين و شفافية الإجراءات، ضمن احترام أحكام هذا المرسوم..."⁴

ثانيا: ربط المسؤولية بالمحاسبة

بالنسبة لمعيار المحاسبة و المسؤولية كمبدأ مستحدث لحوكمة المرافق العامة فهما وجهان لعملة واحدة لا يتجزآن و ذلك في ظل منظومة الحكامة الجيدة و حلقتان جوهريتان في سياق التطور الديمقراطي و السعي نحو بناء دولة الحق و القانون و الجدير بالذكر أن إنشاء مرافق عمومية هو هدف رئيسي و أساسي بحد ذاته لتحقيق غاية ألا و هي تحقيق الصالح العام، و لكن تجدر الإشارة أنه في سبيل تحقيق هذه الخدمة فإنه هناك ما يسمى بصعوبات قد تعرقل تحقيق هذه الغاية، و ذلك باعتبارها مرتبطة بالمسؤولية و في سياق هذا الكلام كان لا بد التطرق إلى مسألة تحمل المسؤولية و ذلك ليس فقط من طرف القائمين على الإدارة و إنما تمتد هذه المسؤولية أيضا إلى الأشخاص فهم ملزمون بتحمل المسؤولية أمام الإدارة من جهة و بالنسبة للمرتفقين من جهة أخرى و على

1: القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، ج ر عدد 14 ، ص 4 ، المادة 11

2: شاكري سمية، المرجع سابق، ص 54.

3: المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جويلية 2016 المحدد لكيفية الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي و القرارات البلدية ، ج ر ع 41، ص 8.

4: المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، ج ر ع 50، ص

سبيل المثال نجد الدستور المغربي أحاط المسؤولية بمجموعة قواعد و ضوابط بدليل نص في فصله 155 أن أعوان المرافق العمومية يمارسون وظائفهم وفق مبادئ احترام القانون و الحياد و الشفافية و النزاهة و المصلحة العامة.¹

الفرع الثالث: مبدأ الحياد و المشاركة في تسيير المرافق العامة

سنركز من خلال هذا الفرع على مبدأ الحياد كعنصر أول و مبدأ المشاركة كعنصر ثاني:

أولاً: مبدأ الحياد

مصطلح أصله من الكلمة اللاتينية و هي فعل عدم الميل إلى أي جهة أو حزب و تعني الامتناع و عدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى الحزب دون الآخر فهو ليس منحاز إلى حزب معين، أما إرادة الامتناع فتعني الموضوعية، و يحمل مدلول الحياد شقين، مدلول سلبي و مدلول إيجابي و ذلك وفق طبيعة الدولة، حيث ارتبط هذا الأخير بظهور الدولة الليبرالية التي تقوم على مبدأ الحرية و ذلك أن الحياد هو الذي يفرض على الإدارة لعدم تحيزها .

فالمدلول الإيجابي يتمثل في عدم التحيز و الموضوعية و المهنية وفقاً للقانون و مقتضيات المصلحة العامة، أما بالنسبة للمدلول السلبي و يقصد به امتناع الموظف العام عن التعبير سواء بالقول أو بالفعل فيما يخص رأيه السياسي، و مبدأ الحياد كغيره من المبادئ المستحدثة لها أيضاً دور فعال في تخليق المرفق العام و تحقيق المصلحة العامة، ذلك أن وضع مقاييس سلوك و أخلاق لمرفق العام يعد بمثابة سياسة أساسية للدول و الحكومات و ذلك عن طريق إصدار مجموعة القوانين التي يقتصر دورها على مكافحة الفساد كمهمة أولى، و تنمية شروط المسؤولية و الأخلاق في ممارسة المرفق العام كمهمة ثانية .

و ذلك باعتبار الأخلاق مصدر من مصادر المثل الفردية و الجماعية التي يرتكز عليها القانون في تحقيقها بغية تشجيع لما يسمى بالشفافية و مثال ذلك كشف المعلومات التي تقوم بها وسائل الإعلام المستقلة ، يقول الفقيه لوبادير عن مبدأ الحياد أنه يسير طبقاً لمقتضيات الصالح العام و مدلول ذلك أن مسير المرفق العام لا يمنح امتيازات لبعض المصالح على حساب الأخرى، و بذلك فإن مبدأ الحياد أوسع من مبدأ المساواة.²

1: بوعويد مليكة و آخرون، المفهوم الدستوري للمرفق العام و الحكامة الجيدة ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، ماستر القضاء الإداري ، مادة المرافق العمومية ، جامعة محمد الخامس ، الموسم الجامعي 2016-2017 ، ص 13 مصطلح أصله من الكلمة اللاتينية

2: أ. بوزيان عليان ، مبدأ الحياد في المرافق العمومية بين النص و التطبيق، مخبر نظام الحالة المدنية ، جامعة الجليلي بونعامة ، خميس مليانة، الجزائر، دون ذكر التاريخ، دون ذكر العدد، ص 35، ص 36.

أ- الضمانات القانونية المكرسة لمبدأ حياد الإدارة في مختلف النصوص القانونية

كرس مبدأ الحياد ضمن قانون الوظيفة العمومية الذي يظهر بشكل واضح من خلال المبادئ العامة للتوظيف و التي تتمثل أساسا في حياد الإدارة في عملية التوظيف و ضف إلى ذلك حياد الموظف العام اتجاه المرتفقين و الصورة الأخيرة تتمثل في حقوق الموظف التي يتمتع بها و يتضح ذلك عن طريق ما يلي:

1- ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال المبادئ العامة للتوظيف: تتمثل في :

- مبدأ المساواة في التوظيف: يقضي هذا المبدأ كما سبق ذكره أن جميع المواطنين سواسية في الالتحاق بالوظيفة العامة و هو مبدأ فعال في تكريس الحقوق و الحريات بشكل عام، و هو ضمانة فعالة في تكريس مبدأ الحياد اتجاه المواطنين في حالة اختيار الموظفين، و ذلك بدليل أن مختلف الأحكام القانونية و التنظيمية أكدت على هذا المبدأ بداية من الأمر 66-136 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، و القانون الأساسي العام للعامل الصادر سنة 1978 بالإضافة إلى أحكام المرسوم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985 إلى غاية أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العامة 06-03 لا سيما المواد 74-80-81-82 التي اشترطت على أن التوظيف يكون على أساس المسابقات بغض النظر عن الطريقة سواء على أساس الشهادة أو الاختبار...، و عليه و من خلال النصوص القانونية فإنه يمكن القول أن تطبيق نظام المسابقة بغض النظر عن الطريقة فإنها حتما ستكون محايدة و هذا في حد ذاته يضمن حياد الإدارة في التوظيف.¹

2- مبدأ التوظيف على أساس الجدارة: سوف نستعرض بعض التعريفات المتعلقة بمبدأ الجدارة و ذلك بدأ بتعريف الأستاذ "أسلوب اختيار الموظفين العاملين و الاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية أو الجدارة" وقد عرفه بيرناردو " ذلك النظام الذي يوفر العدالة و الوسيلة المفضلة في استخدام الأفراد و دفع رواتبهم و تطويرهم و ترفيعهم و الاحتفاظ بهم في الخدمة و إخضاعهم للمسألة الإدارية كل ذلك يتم على أساس القدرة و الأداء و أن الجدارة ما هي إلا النقيض لأي نظام تحمل عناصر التحيز و المحاباة و التمييز في اختيار الأفراد"

1: لبيد مریم ، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر ةمذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه كلية الحقوق ، تخصص دولة و مؤسسات عمومية ، جامعة الجزائر ، بن عكنون، السنة الجامعية 2013-2014 ، ص 86، ص 87.

و عليه ومن خلال التعريفات السابقة كان لا بد توضيح العلاقة بين معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العامة بمعيار حياد الإدارة¹

و تظهر العلاقة من خلال أن مبدأ الحياد مبدأ متفرع عن مبدأ الجدارة، بمعنى أن الموظف يتسم بالحياد و النزاهة في أداء وظيفته و عليه فإن هذه الوظيفة قد يشغلها لاعتبارات متعلقة بجدارته وفقا للمادة 85 من الأمر 03-06.²

2-ضمانات مبدأ حياد الإدارة من خلال واجبات الموظف العمومي: و تتمثل في مجموعة التزامات تفرض على الموظف العمومي أثناء شغله للوظيفة و من بين هذه الواجبات نذكر منها واجب احترام السلطة و فرض احترامها حيث نصت المادة 40 من قانون الوظيفة العامة السابق الذكر "يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها." بالإضافة إلى المادة 47 من نفس الأمر التي تنص على "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه..."

و عليه يستشف من هذه النصوص أن المشرع قد فرض على الموظف بصفته عوناً للدولة احترام سلطة الدولة وألزمه على السهر في فرض احترامها، و من بين هذه الواجبات أيضا واجب الالتزام بالسر المهني حيث نصت المادة 48 من ذات القانون على "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني و يمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بجوزته أو أي حدث أو خبر أو علم به أو اطلع عليه بمناسبة مهامه ما عدى ما تقتضيه ضرورة المصلحة العامة و لا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة"، و نصت المادة 41 على الحياد في حد ذاته قائلة: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة و بدون تحيز" و الهدف من هذا الالتزام هو فرض حدود على حرية الرأي للموظفين و ذلك ضمانا لحياد الإدارة.

3-ضمانات تكريس مبدأ حياد الإدارة من خلال حقوق الموظف: نأخذ على سبيل المثال الحق في ممارسة النشاط النقابي الذي نصت عليه المادة 35 من ذات القانون: "يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع

1: بن يحيى علي ، معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2018-2019 ، ص 14

2: بن يحيى علي ، مرجع سبق ذكره، ص 48

المعمول به"، و مدلول ذلك أن الموظف حر في أن ينتمي إلى أي تنظيم نقابي و عليه فإن المشرع الجزائري أكد على هذا الحق للموظف العام من خلال الأمر 06-03 لا سيما المادة 35.¹

ثانيا: مبدأ المشاركة في تسيير المرفق العام

يعرف مبدأ المشاركة على أنه مبدأ يمكن المواطنين من من المشاركة في عملية صنع القرارات التي تؤثر على حاجاتهم تأثير مباشر، و ذلك بدل اللجوء أو الاعتماد على الأعضاء المنتخبين و السلطة المركزية فهذا المبدأ يسمح للمواطنين بتبادل الأفكار و الأداء و ذلك عن طريق إرادتهم المنفردة على مستوى المرافق العامة بغية تحقيق هدف وحيث يتمثل أساسا في المصلحة الجماعية و يكون عن طريق مشاركة كل المنتفعين بالمرفق و كذلك الموظفين في عملية تنظيمه و القيام بعملية وضع قواعد المرفق العام.

و قد تم الاعتراف بمبدأ مشاركة المواطنين من طرف المؤسس الدستوري و ذلك في الفقرة 11 من ديباجة الدستور "...و يعتزم أن يبني بهذا مؤسسات، أساسها مشاركة كل المواطنين و المجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشؤون العمومية..."، و يوجد نص آخر يتمثل في نص المادة 16 في فقرتها الأخيرة حيث جاء في محتواها "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني"

و في نفس السياق أكد الدستور على مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم في المادة 19 منه، و إضافة إلى النصوص السالفة الذكر و السابقة فقد جاء أيضا قانون البلدية هو الآخر لينص في مواده على مبدأ المشاركة في المواد 11 إلى 14، وقد جاء في نص المادة 11 أن المجلس الشعبي البلدي ملزم باتخاذ كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خبرات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية والثقافية، و جاء في المادة 12 من القانون السابق الذكر على إلزام المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية المشاكل و تحسين ظروفهم المعيشية و حتى المادة 13 أعطت الحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الاستعانة بصفة استشارية محلية أو ممثل جمعية محلية من أجل تقديم المساعدة و المساهمة في أشغال المجلس.

و أخيرا كملاحظة إن مدلول الديمقراطية التشاركية تعني إشراك الأفراد و المجتمع المدني و الجمعيات ... و غيرها و منه نكون أمام ديمقراطية تشاركية تشكل تكامل مع الديمقراطية النيابية.²

1: ليبيد مرتم ، مرجع سابق، ص 99، ص 102.

2: شاكري سمية، مرجع سابق، ص 55.

الفصل الثاني :
النظام القانوني
لحوكمة المرافق العامة

الفصل الثاني:

النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

إن الوصول إلى الحوكمة الرشيدة والجيدة بما يعزز دولة المؤسسات وسيادة القانون يتطلب وجود نظام قانوني في تأطير هذه الحوكمة.¹ بحيث يتشكل النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة من مجموعة من الآليات التي تلعب دوراً أساسياً في تجسيد الحوكمة على أرض الواقع فيما يخص المرافق العامة، ومن أهم الآليات التي سوف يتم تناولها من خلال هذا الفصل دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية، وكذا أهم مؤشرات هذه الأخيرة في المبحث الأول من هذا الفصل، والتطرق في المبحث ذاته إلى أثر الإدارة الإلكترونية على حوكمة المرافق العامة، من خلال تحديد مفهومها ودورها الكبير في فعالية المرافق العامة، في حين يتم دراسة سبل تجاوز معوقات حوكمة المرافق العامة في المبحث الثاني مع الأخذ بالجامعة كنموذج ودور الحوكمة في تحسين جودة التعليم العالي .

المبحث الأول :

آليات الحوكمة الجيدة للمرافق العامة

إن تطبيق الحوكمة على المرافق العامة على اختلافها يتطلب وجود مجموعة من الآليات التي تلعب دوراً مهماً في تجسيدها على أرض الواقع العملي وأبرز هذه الآليات هي تفعيل دور القاضي الإداري من أجل ضمان حوكمة الجماعات المحلية والذي سيتضمنه المطلب الأول من هذا المبحث، في حين يتم التطرق إلى الآلية الثانية ألا وهي دور الإدارة الإلكترونية في نجاعة حوكمة المرافق العامة في المبحث الثاني .

المطلب الأول : دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة الجماعات الإقليمية

سيتم المحاولة من خلال هذا المطلب تبيان الدور الهام للقاضي الإداري في تطبيق حوكمة تسيير الجماعات الإقليمية من خلال التطرق إلى رقابته على قرارات هذه الأخيرة من أجل جعلها متطابقة مع النصوص القانونية التي تركز مبدأ عدم التحيز الذي يضمن المساواة في الاستفادة من الخدمات العامة بالإضافة إلى مبادئ أخرى خاصة أمام غياب هيئات إدارية تساهم في الدفاع عن حقوق المواطنين في حالة تعسف الإدارة المحلية نتيجة قيامها

1: ورقة عمل بعنوان الحوكمة و الأداء المؤسسي، مرجع سابق.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

بنشاطاتها وإلى رقابة القاضي الإداري على الشفافية في تسيير الجماعات المحلية ومؤسسات الحوكمة في قانوني الولاية والبلدية في الفرعين الأخيرين .

الفرع الأول : رقابة القاضي الإداري على الحياد في تسيير الجماعات المحلية

بالرجوع إلى المادة 164 من التعديل الدستوري نجد أنها تنص على : " يحمي القضاء المجتمع وحرية وحقوق المواطنين طبقاً للدستور "، وتعزيزاً لإرادة المؤسس الدستوري تم تكليف المحاكم الإدارية وفقاً للمادة 800 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالنظر إلى المنازعات التي تكون الجماعات الإقليمية طرفاً فيها،¹ وهو ما تضمنته المادة الأولى من القانون 98-02 المتضمن القانون الخاص للمحاكم الإدارية والتي نصت على : "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية... " ² كما تم تكليف مجلس الدولة طبقاً للمادة 902 من قانون 08-09 بفصله في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية وهو ما تناولته المادة 10 من القانون 98-01.³

سعت الأنظمة المقارنة إلى تفعيل دور القاضي الإداري على تسيير الجماعات الإقليمية، من أجل التخفيف من تبعيتها للسلطات المركزية، وهذا ما اعتمده المشرع الفرنسي من خلال إلغائه للرقابة الوصائية السابقة على أعمال المجالس الشعبية من خلال الاعتراف بالقوة التنفيذية لتصرفاتها مجرد تبليغها أو حتى نشرها، مع إخضاعها لرقابة القاضي الإداري الاحقة، ففعالية تسيير الوحدات الإقليمية يقاس بمدى التزامها واحترامها لأحكام القانون و لحقوق المواطنين فيما يخص تلقي الخدمات، و ضمان هذا وجود رقابة قضائية هدفها السهر على احترام أحكام الدستور والقانون بما يكرس ممارسة كل سلطة للوظائف الموكلة إليها، يعتبر عدم تحيز و حياد الجماعات الإقليمية ضماناً فعالة لتحقيق مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدماتها،

و نظراً لأهمية هذا المبدأ في حوكمة تسييرها عمل المؤسس الدستوري على تكريسه من أجل التزام الإدارة به في جل تعاملاتها، و هو ما تضمنه العديد من النصوص الدستورية و القانونية المتطرق إليها سابقاً و هذا ما يعد إقراراً لأحقية رقابة القاضي الإداري بغرض إلغاء أعمال الإدارة المخالفة له، فتكريس مبدأ الحياد يعد نقلة نوعية في

1: القانون رقم 08-09 ، لإدارية المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر ع 21 المؤرخة في 23 أبريل 2008 ، المادة 800

2: القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية و تنظيمها و تشكيلها ، المادة الأولى

3: القانون رقم 98-01، المؤرخ بـ 30-ماي 1998، المتضمن القانون الخاص بمجلس الدولة و تنظيمه و عمله، المادة 10.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

تطوير نوعية تسيير الجماعات المحلية في التجربة الجزائرية لذلك تم وضع ترسانة قانونية من قبل المؤسس الدستوري و المشرع لضمان احترامه و إخضاعه لرقابة قضائية لها فعالية من أجل الحد من التدخلات التعسفية عند تعاملها مع مرتفقيها، فالجماعات الإقليمية تتمتع بجملة من الامتيازات و الآليات التي تسمح لها بأداء خدماتها للمواطنين بغرض تحقيق الصالح العام، و تعد القرارات الإدارية المتخذة في مجال سلطتها التقديرية أهم الامتيازات نظرا لتمتعها بخاصية النفاذ المباشر، مما يجعل إمكانية تعسفها في استعمال سلطاتها ضد مبادئ تحسين خدمات المرتفقين أمر ممكن الحدوث، لذلك يمارس القاضي الإداري رقابته بشكل يمتد إلى تقدير أهمية الوقائع المعتمدة في إصدار القرار و مدى التزام الإدارة بمبدأ الحياد¹.

تعد صفقات تسيير الجماعات الإقليمية أكثر المجالات التي تجعل مبدأ الحياد عرضة للانتهاك من موظفي المصالح المتعاقدة وكذا المتعاملون المتعاقدون على حد سواء، لذلك عمل المشرع الجزائري من خلال قانون 08-09 على استحداث الاستعمال ما قبل التعاقد فيما يخص الصفقات العامة لحماية لقواعد الإشهار وحرية المنافسة التي تشكل ركيزة أساسية لمبدأ الحياد التي تخضع لها عملية إبرام الجماعات المحلية للصفقات تسييرا لمصالحها.

أولاً: أساس رقابة القاضي الإداري على الحياد في تسيير الجماعات الإقليمية

من أجل ملائمة تسيير الجماعات الإقليمية و المعطيات الجديدة المكرسة بموجب دستور 1989 الذي كرس لأول مرة التعددية السياسية، ثم إقرار مبدأ الحياد في الإدارات العمومية و الذي يتضح بشكل ضمني من خلال تقديم خدماتها للجمهور وفقاً لتفعيل مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 27 من التعديل الدستوري الأخير "تضمن المرافق العامة لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات و بدون تمييز"، و من أجل تفادي الصراعات السياسية التي قد تنشأ عن تطبيق نظام التعددية و تساهم في فساد الإدارة نتيجة وجود أطراف سياسية تختلف وجهات نظرها داخل المجالس الشعبية المحلية كان من الضروري انتهاج مبدأ الحياد علنا لأول مرة بموجب دستور 1996 من أجل الابتعاد عن فكرة الإدارة مجرد وسيلة لتحقيق أهداف سياسية وجعلها أداة تحقق المساواة مما يزيد من قدرتها في تجسيد مهامها الدستورية، و هذا ما نصت عليه المادة 25 من دستور 1996 على أنه: "عدم

1: علاوة حنان ، دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية ، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، المجلد 7، العدد 6، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية ، جامعة عبد الرحمان ميرة 06000 ، بجاية ، الجزائر ، سنة 2018 ، ص 53، ص 54.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

تحييز الإدارة يضمه القانون، المعدلة و المتممة بموجب المادة 26 من التعديل الدستوري الأخير و التي تنص على: "...يضمن القانون عدم تحييز الإدارة"¹

و تكريس هذا المبدأ في حد ذاته إقرار بالفصل بين العاملين السياسي و الإداري، و بذلك يتفرغ الموظف لعمله بعيدا عن الدوافع الحزبية و الشخصية التي تحد من فعالية الخدمة .

يتبين حرص القاضي الإداري الجزائري في تجسيد مبدأ حياد الموظف العام من خلال قرار مجلس الدولة رقم 001192 الصادر في 03 أفريل 2001، الذي ألزم الموظف باحترام مبدأ التحفظ حتى خارج وظيفته مستندا في ذلك على المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 6 فيفري 1993 المتضمن تمديد الحالة الاستعجالية الذي يلقي على عاتق الموظف واجب التحفظ بخصوص الجدل السياسي أو حتى الإيديولوجي.²

و هذا ما أكده قانون الوظيفة العمومية 06-03 في المادة 26 منه: "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه."³

يعد عدم التحيز بالنسبة للجماعات الإقليمية ضابط مهم في تسيير هذه الأخيرة بكل نزاهة و موضوعية لذلك أطرها المشرع بمجموعة من النصوص القانونية التي تحث على أعمال المبدأ تطبيقا لإرادة المؤسس الدستوري سواء من خلال قانون البلدية في مادته 28، التي تنص على منع أي عضو في المجلس المحلي حضور الجلسات التي يتم فيها تداول موضوع يخصه أو له مصلحة فيه، و نفس الأمر تضمنه قانون الولاية في المادة 56 ف 1.

بالرجوع إلى المحكمة العليا نجدها قد أكدت في قرارها رقم 89903 الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 1993 فيما يخص قضية بلدية كرشة ضد (ب،م) على تأييد قرار الوالي الصادر بتاريخ 18 جويلية 1990 الذي يقضي بإلغاء مداولة رقم 43-88 المؤرخة في 22 جوان 1988 و ذلك باعتبار السيد (ب،م) هو عضو في المجلس البلدي و شارك في هذه المداولة لتحقيق مصالح شخصية دون أي احترام لمبدأ الحياد من أجل استفادته من قطعة أرضية صالحة للبناء و هذا يتعارض و المادة 60 من قانون البلدية التي تنص على: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو

1:مرسوم رئاسي رقم 20-251 مؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2020 يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور

2:علاوة حنان ، مرجع سبق ذكره، ص 55

3:الأمر 06-03 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر ع 46 ، المادة 26

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة¹.

و جاء في القرار: "من المستقر عليه قانونا أن تصبح محل بطلان المداولات التي قد تشارك في اتخاذها أعضاء من الم. الش. الب، لمن لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها."

بالإضافة إلى المؤسس الدستوري و السلطة التشريعية عملت السلطة التنظيمية أيضا على تكريس حياد الإدارة العمومية في تعاملاتها مع المرتفقين عن طريق المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم علاقة الإدارة بالمواطن باعتباره مرجعية تحديد واجبات الإدارة اتجاه المواطنين حيث أكدت المادة 02 منه على التزام الإدارة بحماية الحقوق والحريات المعترف بها دستوريا و تعمل على حفظ كرامة المواطن و ممارسة أعمالها في إطار القوانين المعمول بها².

ثانيا: السلطة التقديرية لرقابة القاضي الإداري على مبدأ الحياد

نجد المجالس المحلية البلدية أو الولائية في الجزائر تعترضها مجموعة من الصراعات الداخلية عند تسييرها مما يؤثر على نوعية خدماتها و هذا بسبب عدم احترام فصل العمال الإداري عن العمل السياسي الذي يفرضه مبدأ الحياد، و هذا الأمر تؤكد حالات الانسداد التي تظهر على مستوى المجالس الشعبية الولائية و البلدية خاصة على مستوى هذه الأخيرة.

فالرقابة القضائية لها أهمية كبرى على مبدأ عدم تحيز الجماعات الإقليمية من أجل ضمان احترام المبدأ الدستوري، فلا قيمة لهذا الأخير إذا ما ألغيت القرارات المخالفة له، حيث إذا صدر قرار عن البلدية أو الولاية مخالف للشروط المحددة من قبل المشرع بناء على دوافع شخصية فإنه لا بد من إلغائه لمخالفته للقانون، حيث أكد البعض أن مبدأ الحياد يصطدم بشدة بالسلطة التقديرية للجماعات الإقليمية بموجب القانون خاصة إذا اقترن الأمر بالوظيفة العامة و المساس الخطير بنظام و أمن الدولة، فالقاضي يمارس رقابته على مدى تحقق الغرض الذي منح من أجله للإدارة جملة من الامتيازات لتحقيق المصلحة العامة و يبحث عن الأسباب المادية و القانونية التي تؤدي إلى اتخاذ القرار و مدى صحة تكييفها .

1: القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية ، ج ر ع 37 ، المادة 60

2: علاوة حنان ، مرجع سابق، ص 56

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

نظرا لدور القاضي الإداري، باعتباره الضامن الأساسي لمساواة المرتفقين في الانتفاع من خدمات مرفق الجماعات الإقليمية من جهة، وممارسة الرقابة على مشروعيتها قراراتها من جهة أخرى يفرض عليه ممارسة رقابة معمقة تصل إلى حد تقدر أهمية الوقائع المعتمدة لإصدار القرار و مدى التزامها لمبدأ التحيز (الحياد)، فالغرض من الملائمة التحقق من وجود الوقائع و صحة تكييفها من الجهة القانونية و البحث على مدى تناسب الإجراءات المتخذة و هذا ما يقر مبدأ المشروعية الذي يستهدف خضوع الجماعات المحلية للقانون¹. و هذا ما أكدته قرار مجلس الدولة رقم 003601 في قضية بلدية قلالة ضد السيد (خ، س)، الذي ألغى بموجبه مقرر البلدية لأنها لم تلتزم الحياد حيث تدخلت في نزاع قائم بين مواطنين و المنصب حول تقسيم أرض تابعة للدولة و جاء في هذا القرار: "حيث ثابت من وقائع الدعوى أن البلدية تدخلت إذن للفصل في نزاع قائم بين المستأنف عليه و المدخلين في الخصام حول التصرف أو لمن ترجع حيازة القطعة الترابية المذكورة أعلاه، حيث أن مثل هذه النزاعات تعد من اختصاص الجهة القضائية"².

ثالثا: استحداث المشرع للاستعجال ما قبل التعاقد ضمانا لمبدأ الحياد

إن الصفقة العمومية آلية تستخدمها الجماعات المحلية لكي تنفذ سياستها التنموية وفق ما نصت عليه المادة 189 من قانون البلدية: "يتم إبرام صفقات اللوازم و الأشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلديات و المؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الإداري طبقا للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية"³، و المادة 135 من قانون الولاية: "تبرم الصفقات الخاصة بالأشغال أو الخدمات أو التوريدات للولاية و مؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري طبقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها و المطبقة على الصفقات العمومية"⁴، حيث يتبين من خلال المادتين أن الجماعات الإقليمية فيما يخص صفقاتها تخضع للمرسوم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام و هذا تم ضبطه في المادة 5 منه: "الضمان نجاعة الطلبات العمومية و

1: علاوة حنان ، مرجع سابق، ص 57.

2: قرار مجلس الدولة رقم 003601 المؤرخ ب10 جوان سنة 2002 المتعلق بقضية بلدية قلالة ضد السيد (خ، س)

3: القانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 189

4: القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتضمن قانون الولاية ، ج ر ع 12 ، المادة 135

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

الاستعمال الحسن للمال العام يجب أن تراعى في الصففة العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية و المساواة في معاملة المترشحين و شفافية الإجراءات، ضمن احترام أحكام هذا المرسوم.¹

حرصا على إرساء القواعد التي تضمن الشفافية في تعاملات مرفق الجماعات المحلية و المساواة بين جميع المتنافسين، من خلال إعطاء الفرصة لكل من تتوفر فيهم شروط المناقصة و بذلك يتحقق عدم تحيز البلدية و الولاية في اختيار المترشحين .

يقضي مبدأ حياد الجماعات المحلية في مجال إبرام الصفقات العمومية بأن كل من له الحق في المشاركة في الصفقات التي تم الإعلان عنها من قبل الجماعات الإقليمية (الولاية و البلدية) أن يتقدم على قدم المساواة مع المتنافسين الآخرين بهدف الحصول عليها، والعمل على قمع الانتهاكات التي قد تعترض مبدأ عدم التحيز، حيث أجازت المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية للشخص المعني أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة في حال عدم تقييد المصلحة المتعاقدة بقواعد الإشهار و حرية المنافسة اللذان يشكلان ركائز أساسية لمبدأ الحياد و هنا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة المتعاقدة المتسببة في عدم الامتثال للنصوص القانونية سارية المفعول .

كما أن المشرع أعطى حماية استثنائية لمنازعات صفقات تسيير البلدية والولاية من خلال توقيع غرامة تهديدية ضد المصلحة الممتنعة عن الامتثال للأوامر المتضمنة الالتزام بقواعد الإشهار و حرية المنافسة كما أضاف عليها الطابع الاستعجالي عندما أُلزم المحكمة الإدارية بالفصل في الدعوى في أجل 20 يوما تسري من تاريخ إخطارها بالطلبات المقدمة لها.

أ- سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للامتثال لمبدأ الحياد

لقد شهدت سلطات الفصل في المنازعات الإدارية تطور كبير أدى إلى إعادة النظر في بعض المفاهيم، التي غالبا ما أخذ به القاضي الإداري الجزائري بما في ذلك عدم جواز توجيه أوامر للجماعات الإقليمية و أن يكفي بالفصل في النزاع المعروض طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، دون أن يجتهد في حالة غياب النص القانوني الذي يمنحه أو يمنعه من أعمال سلطة الأمر وهذا مغاير للتجربة الفرنسية التي استندت على اجتهاد مجلس الدولة و ما

1: المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق، المادة 05

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

عزز ذلك وجود النص القانوني فيما يخص توجيه أوامر بموجب قانون 08 فيفيري 1995، والذي وسع من صلاحيات القاضي الاستعجالي هو القانون رقم 2000-597.¹

بالرجوع إلى القانون 08-09 السابق الذكر نجد أنه قد منح للقاضي الإداري صلاحية توجيه أوامر ضد الجماعات الإقليمية من أجل إخضاعها لقواعد الإشهار و المنافسة فيما يخص عملية إبرام الصفقات العمومية و العقود الإدارية باعتبارها آلية أساسية في ضمان حياد الإدارة، و اعتبر البعض هذا الاعتراف بمثابة أداة للارتقاء بالصلاحيات القضائية من الإلغاء المجرد إلى إقرار المشروعية من خلال إلزام الجماعات المحلية بتصحيح الأخطاء في إجراءات إبرام الصفقة الماسة بمبدأ المساواة بين المتنافسين بالإضافة إلى قدرة توجيه أوامر من قبل المحكمة الإدارية و ذلك لتأجيل توقيع العقد إلى نهاية الإجراءات وفق ما نصت عليه المادة 946 من ذات القانون: "يجوز إخطار المحكمة الإدارية بعريضة، و ذلك في حالة الإخلال بالتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود الإدارية و الصفقات العمومية... و يمكن لها أيضا الحكم بغرامة تهديدية تسري من تاريخ انقضاء الأجل المحدد، و يمكن لها كذلك و بمجرد إخطارها، أن تأمر بتأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات و لمدة لا تتجاوز عشرين (20) يوما"²

ب- سلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامة التهديدية لتطبيق مبدأ الحياد

عمل المشرع وفقا للقانون السابق الذكر على تفعيل حياد تسيير الولاية و البلدية من خلال نصه على إمكانية تسليط غرامة تهديدية على هذه الأخيرة عند إخلالها بمبدأ المنافسة و الإشهار بموجب المادة 946 السابقة الذكر في فقرتها الخامسة: "و يمكن لها أيضا الحكم بغرامة تهديدية تسري من تاريخ انقضاء الأجل المحدد"، بعد أن عرف العمل القضائي تذبذب في توجيهها ضد الأشخاص المعنوية العامة في ظل القانون الملغى، بخلاف المشرع الفرنسي الذي كرس الغرامة التهديدية طبقا للمادة 02 من القانون رقم 80-539 المتعلق بالتهديدات المالية في المادة الإدارية و تنفيذ الأحكام من قبل أشخاص القانون العام و التي أدجت في قانون العدالة الفرنسي حيث جاء فيها: "En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative le conseil d'Etat peut, meme d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public ou les organismes

1: علاوة حنان، مرجع سابق، ص 59.

2: القانون رقم 08-09، مرجع سابق، المادة 946

de droit privé chargés de la gestion d'un service public pour assurer l'exécution de cette décision"، فالغرامة هي إداة مالية تفرض على الإدارة الممتنعة عن الامتثال لقواعد المنافسة و الإشهار من خلال دفع مبلغ مالي عن كل يوم تأخير، وبالعودة إلى المادة 946 نستنتج أن هذه السلطة لا تطبق إلا بعد فوات الأجل من قبل المحكمة الإدارية للامتثال لقواعد الإشهار والمنافسة.¹

الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على الشفافية في تسيير الجماعات المحلية

ما يميز ضبط تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر هو غياب سلطات مستقلة تحمي حقوق المرتفقين عند مخالفتها لدعائم الشفافية التي يجب احترامها عند ممارستها لنشاطاتها، أما بخصوص الأنظمة المقارنة نجد أنها قد أعطت أهمية بالغة للأجهزة الغير القضائية التي تحاول رد الاعتبار للمتعاملين مع المرفق في آجال قصيرة مقارنة بالإجراءات القضائية التي تمتاز بالبطء، وهذا ما لم تتوفر عليه المنظومة الجزائرية، فيبقى القاضي الإداري الحل الوحيد الذي يلجأ له المرتفق من أجل حماية حقوقه باعتباره ضامن الشفافية في تسيير البلدية و الولاية برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة عندما تخرج الجماعات المحلية المذكورة عن قواعد شفافية خدماتها التي تقر حماية المواطنين في تسيير شؤونهم .

أولا: غياب سلطات إدارية مكلفة بضمان شفافية تسيير الجماعات المحلية

سعت وزارة الداخلية و الجماعات الإقليمية إلى التحسين من نوعية تسيير الجماعات المحلية متماشية مع النصوص القانونية و الدولية المصادق عليها من قبل الجزائر، من خلال صدور مجموعة من التعليمات عنها، أهمها التعليمات رقم 1478 المؤرخة في 30 سبتمبر 2013 المتضمنة إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية المحلية، و التي نصت من خلالها على رقمنة سجلات الحالة المدنية و التي تعد نقلة نوعية لانعكاسها المباشر بتحسين جودة التسيير، و أيضا التعليمات 306 المتعلقة بتبسيط الإجراءات وتحسينها و تهدف إلى إضفاء المرونة على الإجراءات و تخفيف الملفات و نوعية استقبال المرتفقين، التي تعتبر أهم المحاور لترقية الخدمة، وهذه الإصلاحات لا تتجسد إلا بتوفير هيئات إدارية تسهر على تكريسها من الناحية الواقعية، غير أن التجربة الجزائرية لم تشهد هيئات تسهر على تحسين جودة تسيير الجماعات الإقليمية لجعله أكثر شفافية بالرغم من دسترة مبادئ جديدة كحق الولوج إلى المعلومة الإدارية و توسيع المشاركة المحلية، و لو تمعنا في الأنظمة المقارنة نجد أنها قطعت أشواطاً في ما يخص شفافية تسيير المرافق لتجسيدها قواعد قانونية لهيئات إدارية تجسد سياسة الانفتاح على المواطن وهو ما يعرف بحوكمة المرفق

1: علاوة حنان ، مرجع سابق، ص 59، ص 60، ص 61.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

العام وهو ما تبناه المشرع التونسي باستحداثه هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية من خلال الفصل 37 من قانون حق النفاذ إلى المعلومة أسوة بالمشرع الفرنسي.¹

كرس المشرع الفرنسي مثل هذه الهيئات في 1978 "commission d'Accès aux Documents Administratifs" وهي جهة طعن غير قضائية تنظر في الدعاوى المرفوعة إليها في مجال الولوج إلى المعلومات، فالهيئات الإدارية لها دور مهم في حل النزاعات القائمة بين الجماعات الإقليمية والمواطنين، وهذا ما أثبتته بعض الأنظمة المقارنة كالنظام التونسي الذي مكن المرتفقين من اللجوء إلى الموفق الإداري، الذي يعمل على تجسيد شفافية تسيير الإدارة الإقليمية، لأنه المكلف بالنظر في النزاعات القائمة عن تسيير المرافق، وفق ما أكدته الفصل الثاني من أمر عدد 2143 لسنة 1992 المتضمن أحداث خطة الموفق الإداري والتي "يعين الموفق الإداري بأمر وهو مكلف بالنظر بالشكاوى الفردية الصادرة عن الأشخاص الماديين والمتعلقة بالمسائل الإدارية التي تخصهم والتي ترجع بالنظر لمصالح الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمنشآت العمومية وغيرها من الهياكل المكلفة بمهمة تسيير مرفق عمومي" فالموفق ماهو إلا وسيلة لتحسين علاقة المواطن بالإدارة ويتبين ذلك من خلال نشاط الممثلات الجهوية للموفق الإداري، التي توافد إليها 1778 زائر لتقديم شكاوهم وطلب النصح والحصول على المعلومات التي تساعد على تجاوز العقاب المطروحة أمامهم، وبعد إرشادهم تم معالجة 2602 ملفا، وسجلت المساعي التوفيقية نسبة إنجاز فاق 45% في 2015، فلم تشهد التجربة الجزائرية نجاحا فيما يخص تكريس هيئات غير قضائية لحل النزاعات المتعلقة بالشفافية، نظرا لإنشاء هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم 96-113 الملغى بموجب المرسوم 99-170، بالرغم لما تكتسبه هذه الهيئة من أهمية لمساهمتها في التخفيف من القضايا المرفوعة أمام القضاء، بخلاف التجربة الفرنسية والمغربية التي كرس الحماية الدستورية لهذه الهيئة، لذلك القاضي الإداري هو الضامن الأول لحماية المواطن في حالة مخالفة الجماعات الإقليمية لمبدأ الشفافية عند ممارسة نشاطها.

ثانيا: ضرورة إشراك القاضي الإداري في تكريس شفافية سير الجماعات الإقليمية

تشكل رقابة القاضي الإداري على الجماعات الإقليمية أهمية بالغة لتجسيد دولة القانون باعتباره أهم ضمان لفعالية المبادئ المكرسة لشفافية تسيير الشؤون العامة، بحيث يترتب على مخالفة الجماعات الإقليمية من

1: د. علاوة حنان، مرجع سابق، ص 61، ص 62.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

أجل تعليل قراراتها حق المعنى في اللجوء إلى القضاء لإجبارها على التزام المبدأ وتحسينه في قراراتها من خلال رفع دعوى إلغاء والمطالبة بالتعويض عن الأضرار.¹

في هذه الحالة يقع على البلدية والولاية الالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها نتيجة مخالفتها لحقوق مرتفقيها انطلاقا من التزامها الأصيل بتنفيذ القانون، وحرص القاضي الإداري على مشاركة المواطنين في تسيير الجماعات الإقليمية وتلبية حاجاتهم الخدمية .

أ-رقابة القاضي الإداري على تسيير قرارات الجماعات المحلية :

نظرا لأهمية تعليل قرارات الجماعات الإقليمية لاعتبار هذا الإجراء أهم معالم مبدأ الشفافية التي من خلالها تبني عليها علاقتها بالمواطنين، وفي نفس الوقت يعد ضمانا من أجل فعالية الرقابة القضائية على مشروعيتها قراراتها، فتسهل مهمة القاضي الإداري عندما تقدم الإدارة كافة التوضيحات التي تسمح له بممارسة سلطته الرقابية على أحسن وجه .

بالنسبة للمشرع الفرنسي فرض التسيير بموجب نص قانوني رقم 78-87 المتعلق بتسيير القرارات الصادرة في غير صالح المواطنين، أما المشرع المغربي كرسه بموجب القانون رقم 01-03 أما المشرع الجزائري فرض التسيير بموجب قوانين متفرقة كالقانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 11 منه: "لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا ... بتسيير قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها وكذلك المادة 60 من قانون البلدية التي تنص على: "2 لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم ذلك المجلس الشعبي البلدي"، حتى السلطة التنظيمية اهتمت بتعليل القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعات الإقليمية وهذا يتبين من خلال المرسوم المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن عند عدم سماحها للمواطن في الاطلاع على الوثائق الإدارية أو رفضها لتسليم وثيقة معينة .

هذه النصوص كأساس للقاضي الإداري من أجل ممارسة رقابته على مدى التزام الجماعات الإقليمية بتعليل قراراتها، وفي هذا المجال ألغت الغرفة الإدارية بالمجلس سابقا بموجب حكمها رقم 38541 الصادر ب 29 ديسمبر 1984 في قضية ج.س.ق ضد والي البلدية الذي يقضي برفض تسليم رئيس الدائرة جواز السفر للمستأنف، على

1: علاوة حنان ، مرجع سبق ذكره ، ص62 ، ص 63

2: القانون رقم 06-01 المؤرخ ب... المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، المادة 11

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

أساس أنها لم تبين أسباب الرفض، حيث جاء في القرار: "متى كان من المقرر قانوناً أنه لا يجوز للإدارة رفض تسليم جواز السفر أو رفض تمديد أجله للمواطنين الجزائريين إذا مارأت تنقلهم إلى الخارج من شأنه أن يمس بالنظام العام وهذا دون أن تكون ملزمة بتوضيح أسباب..."¹

ب- حماية حق المشاركة في تسيير الجماعات المحلية من قبل القاضي الإداري

إن تسيير الجماعات الإقليمية يعرف الكثير من حالات انسداد الناتجة عن عدم الاستقرار السياسي داخل المجالس المحلية وهذا لتعارض وجهات نظر أعضائها، الذي يعد دافعا قويا لتبني الديمقراطية التشاركية بغرض إشراك المواطن في صنع القرارات، فهو من شروط الحوكمة الجيدة للمرافق العامة، فيسهل مساءلة المواطن للإدارة عن نشاطاتها وفحصها بدقة وملاحظة مدى التزامها بمبدأ المشروعية وهذا ماكرسه التعديل الدستوري 2020 وهذا طبقاً للمادة 16 منه، فالديمقراطية التشاركية تحتاج إلى ضمانات لكي تحقق آثارها في الواقع العملي، لذلك نصت مختلف النصوص القانونية باعتبارها مجسدة للتوجيهات الدستورية من الناحية العملية إلى وضع أسس هدفها حوكمة خدمات المرافق العامة من أجل فعالية مشاركة المواطنين، وأهم هذه القوانين قانون الولاية والبلدية والمرسوم المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن .

بالرجوع إلى قانون البلدية نجد المشرع خصص باباً لمشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية، بحيث ألزم فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الإجراءات الضرورية لإعلام المواطنين واستشارتهم، وجعل العلانية مبدأ عام لجلسات المجالس البلدية، وهو ماكرسه قانون الولاية، حتى في مجال البيئة ألزم المشرع في قانون البيئة من أجل تجسيد مشاركة المواطن في قرارات المرافق المعنية باحترام دراسة التأثير على البيئة والتحقق العمومي، الذي يسمح للمواطن بإبداء آرائه حول المشاريع المراد القيام بها والتي تؤثر على البيئة، ولوضع مشاركة المواطن في تنظيم شؤونه حيز التطبيق كرس السلطة التنظيمية بموجب المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن جملة من المبادئ الأساسية التي تعمل على حوكمة خدمات الجماعات الإقليمية، كحق الاطلاع على الوثائق الإدارية، واستعمال وسائل النشر والإعلام من قبل الإدارة.²

يعد القاضي الإداري الضامن الأول لحماية الحقوق و الحريات فهو ينظر في جميع الدعاوى المرفوعة من قبل المواطنين عندما تخل الجماعات الإقليمية بتوفير سبل ممارسة حق المشاركة، وتم تمكين المواطن برفع دعوى للمطالبة

1: علاوة حنان، مرجع سابق، ص 63 ص 64

2: علاوة حنان، المرجع نفسه، ص 65، 66.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

بالتعويض جراء تضرره من قرارات الإدارة بموجب المادة 39 من المرسوم رقم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن .

لم يقيد المشرع الجزائري أهلية التقاضي على الأشخاص المتضررة من أعمال الجماعات الإقليمية، من أجل تفعيل الرقابة على مشروعية قرارات البلدية والولاية ولضمان حق المواطن في تسيير شؤونه العمومية و نظرا لعدم تمكنه من المساهمة في إعدادها، بل بنجدهوسع منها لتشمل الجمعيات، حيث مكنها من التأسيس كطرف مدني ضد الجماعات الإقليمية عند عدم مراعاة الأبعاد البيئية التي تسعى إلى تحقيقها و حمايتها بدليل المادة 36 من قانون حماية البيئة و التي جاء فيها: "...، يمكن الجمعيات المنصوص عليها في المادة 35 أعلاه رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة، ..."¹، خاصة فيما يتعلق بمناقشة القرارات المتعلقة بالمشاريع التنموية المؤثرة على البيئة .

إن تمكين الجمعيات من رفع دعوى قضائية ضمانة قانونية للتصدي للانتهاكات الواقعة على حقوق المتعاملين مع الجماعات الإقليمية خاصة عندما تبنى المؤسس الدستوري سياسة الانفتاح و شفافية الخدمات وهذا ما يتبين في المادة 55 من التعديل الدستوري الأخير في فقرتها الأولى: "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات و الوثائق و الإحصائيات، و الحصول عليها و تداولها..."، و أيضا تكريسه لحقوق التضامن مثل الحق في البيئة طبقا للمادة 72 التي تنص "للمواطن الحق في بيئة سليمة"، وهذا لا يتحقق إلا من خلال مساهمة المجتمع المدني في الحفاظ عليه عن طريق مشاركته في إعداد القرارات المتعلقة بالبيئة و التنمية المستدامة."²

ومن أهم التطبيقات القضائية التي تبين دور القاضي الإداري في حماية مبادئ الديمقراطية التشاركية، من خلال إلزام الجماعات الإقليمية على تجسيد حق المواطن للعلاقات بين المواطن و الإدارة، حيث جاء في القرار رقم 015869 في قضية (ش،أ) ضد والي ولاية بجاية الذي جاء فيه: "...لم يوجد في قضية الحال ما يفيد أن القرار الإداري المطعون فيه قد بلغ للمستأنف مما يجعل النعي المثار مؤسس يتعين من ثم إلغاء القرار المستأنف."³

1: القانون 10-03 المؤرخ في ، المتضمن قانون حماية البيئة و التنمية المستدامة ، المادة 36 .

2: علاوة حنان ، مرجع سبق ذكره ، ص 66 ، 67.

3: القرار رقم 015869 المؤرخ بتاريخ 12 جويلية سنة 2005 في قضية (ش، أ)، ضد والي ولاية بجاية.

الفرع الثالث: مؤشرات الحوكمة في قانوني الولاية و البلدية

يثار التساؤل حول ما إذا كانت قوانين الإدارة المحلية الأخيرة صدرت تكريسا للحوكمة؟ أم مجرد بداية في هذا الإطار، فتطبيق مؤشرات حقيقية طبقا للآليات الدولية المتعلقة بالحوكمة على المستوى المحلي يتطلب شجاعة و إرادة سياسية أكثر جرأة و هذا لا يقتصر على الإدارة المحلية فقط بل إعادة النظر حتى في أساليب التسيير و الإدارة بشكل ينسجم مع التعديلات الجديدة، و سنتطرق إلى هذا في العنصرين التاليين:

أولا: مؤشرات الحوكمة في قانون البلدية

تعتبر البلدية في النظام الإداري الجزائري بمثابة العمود الفقري للإدارة المحلية و تمثل أسلوب اللامركزية في تسيير الشؤون العامة، و تكمن أهمية البلدية من خلال النصوص المرتبطة بالإدارة المحلية و تمتعها بالشخصية المعنوية، و الاستقلال المالي و الإداري ووجود ممثل لها و رئيس البلدية، ووجود مجلس منتخب يجسد مشاركة الشعب، و الترابط الكبير بين وجود صلاحيات البلدية و الدساتير و القوانين الانتخابية و تطلب في أحيان كثيرة مراجعة قانون البلدية لكي يتلائم و المستجدات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية

و أهم تعديل عرفته البلدية هو التعديل الأخير لسنة 2011 بموجب القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، و تم صدوره في جو داخلي و خارجي متميز، و أهم ما جاء فيه الاستجابة لنداءات المجتمع المدني و المنظمات الحكومية و غير الحكومية الداخلية و الخارجية الهادفة إلى تحسين الأداء الحكومي و مسايرة معايير الحوكمة¹. و يتبين من تحليل النص نية المشرع في تجسيد مؤشرات الحكامة الرشيدة من خلال عدة نصوص قانونية تتعلق بالمسؤولية و المساءلة و الكفاءة و المشاركة و الشفافية و اللامركزية و مكافحة الفساد و تبسيط الإجراءات و الرقابة و حماية حقوق الإنسان و مؤشرات أخرى لم ينص عليها القانون و تتمثل هذه المؤشرات في :

أ- مؤشر الشفافية: يتطلب هذا المؤشر وضوح الإجراءات و مصداقيتها و إن تم بدون أي خرق للقانون، أي أن تكون الإجراءات بغض النظر عن طبيعتها في تناول الأشخاص المحددين قانونا وبصفة عامة في حالة عدم التخصيص، و الشفافية بهذا البعد تتيح للأفراد الإطلاع في الوقت المناسب على أسباب و أهداف التصرف و نتائجه و بالتالي يمكن المواطنين حضور جلسات المداولات و المناقشة و الاقتراح إن تطلب الأمر ذلك، و ما يلاحظ أن جل قوانين البلدية تتضمن نصوص متعلقة بالعلانية في المداولات إلا ما استثني بنص خاص، أما بالنسبة لقانون البلدية

1: عبد الرحمان خليفني ، قوانين الإدارة المحلية الجديدة و مؤشرات الحوكمة في الجزائر، جامعة محمد الشريف مساعدي ، سوق أهراس، الجزائر، ص 01، ص 10

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

فشمل نصوص صريحة تكرس الشفافية منها المواد 11 و14 و22 و 26¹، والتي ترتبط بإعلام المواطنين بشؤونهم من طرف المجلس البلدي وحقهم في الإطلاع على أعماله، أما المادة 22 ألزمت إعلان جدول الأعمال لإعلام الجمهور وإتاحة فرصة حضوره لأشغال المجلس، ومن أهداف تكريس مؤشر الشفافية في قانون البلدية ما يلي :

1- إعطاء فرصة للجمهور لممارسة رقابة شعبية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

2- تجسيد المرونة في التعامل وتحسيس المواطن بالمسؤولية

3- إعلام الجمهور بنشاطات البلدية والسماح لهم بتقديم الاستشارات والاقتراحات

4- تحقيق التواصل بين المواطن والإدارة المحلية

5- فرض الشفافية بجزر الإدارة على احترام القانون وجعل المواطن مسؤول

ب- مؤشر اللامركزية: باعتبارها من مظاهر التنظيم الإداري في الإدارة العمومية تتخذ من توزيع السلطات بين الإدارة المركزية والمحلية أسلوب تسيير لإشباع حاجات الجمهور بشرط تمتع الإدارة المحلية بالاستقلالية عن نظيرتها المركزية مع بقائها تحت وصايتها².

القاعدة العامة أن الإدارة المحلية هي من تتولى الشؤون المحلية التي تمس مصالح المواطنين بما يستوجب إدارة هذه المصالح من طرف أشخاص منتخبين وإن كان توزيع الصلاحيات بينها وبين الدولة يكون على أساس قواعد مدروسة، وتتولى الإدارة المركزية الشؤون ذات الأهمية الوطنية، وهذا بلا شك يكرس الحوكمة، فالقانون 10-11 كرس للامركزية من خلال منحها دور تنموي محليوالاستقلالية الإدارية والمالية، واعتبار الانتخاب أداة لتولي الوظيفة بالبلدية وخضوعها للوصاية الإدارية وهذا يتبين من النصوص 1، و2، و3، من نفس القانون، حيث نصت المادة 2 "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية." ونص على الرقابة الوصائية في المواد 45، 46، 57، 59 و 60 وما جاء في المادة 17 و 18 من التعديل الدستوري الأخير تأكيد المشرع على اعتماد اللامركزية لنهج إداري في تسيير الشؤون العامة، حيث اعتبرت المادة 17 البلدية الجماعة القاعدية، أما المادة 18 نصت على أن المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

1: القالون رقم 10-11 ، مرجع سابق ، مادة 11، 14 ، 22 ، 26

2: عبد الرحمان خليفي ، مرجع سابق ، ص ، 10-11

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

المشرع الجزائري اختار طريق الحوكمة بتكريسه اللامركزية بنص الدستور والتشريع والغاية من هذا الاختيار ضمان استقلالية البلدية ماليا وإداريا، وأن تتولى شؤونها أشخاص منتخبين وأن تعبر البلدية عن انشغالات وطموحات وحاجات الجمهور، وإتاحة الفرصة لهم للمشاركة في تسيير شؤونهم، وإخضاع البلدية للرقابة الوصائية من أجل تحقيق دولة القانون .

ج- مؤثر المساءلة والمسؤولية: فقد كرس قانون البلدية قواعد لمساءلة المنتخبين والمعينين في البلدية سواء عن طريق الرقابة المسلطة أو عن طريق دعاوى الرجوع في حالة تسبب للمنتخب بخسائر مالية أو تعويضات تتحملها البلدية طبقا للمواد 37 إلى 44، وهذا ما يكرس المساءلة كمؤشر من مؤشرات الحوكمة، في حين نصت المواد من 144 إلى 148 لمسؤولية البلدية والتي يتبين من خلالها النية المتجهة نحو تكريس قواعد عمل جديدة تستهدف الحوكمة **د- الكفاءة والفاعلية :** يعد قانون البلدية أول قانون يخص الإدارة المحلية بهيئة إدارية تعمل تحت وصاية رئيس البلدية، مهمتها تنشيط الإدارة وهي الأمانة العامة للبلدية، حيث نصت المادة 15 من القانون نفسه على أن البلدية تتوفر على الهيئات التالية:¹

- هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس البلدية، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية، هذا الأخير له صلاحيات هامة باعتباره المسؤول الأول على إدارة البلدية بحكم الاختصاص فيعتبر الوسيط بين الهيئة البلدية المنتخبة و المصالح البلدية و له جملة من صلاحيات أساسية هي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية

- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير المستخدمين وإعداد محضر تسليم استلام المهام...

بالإضافة إلى صلاحيات أخرى تضمنتها مواد أخرى، وإن إعطاء الأهمية لمنصب الأمين العام يعتبر تكريسا للكفاءة والفاعلية في تسيير شؤون البلدية وهو ما يجسد مؤشرات الحوكمة في القانون الجديد.

هـ- المشاركة: تعد البلدية القاعدة الإقليمية للامركزية و هي خيار المشرع في مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم عن طريق انتخاب مجلس و اختيار الانتخاب كأسلوب لتولي المناصب على مستوى البلدية له قيمته القانونية و خيار لا رجعة فيه منذ صدور أول نص حول البلدية، وهذا ما أكده القانون الأخير 11-10، حيث

1: عبد الرحمان خليفي ، مرجع سبق ذكره ، ص11 ، ص12

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

يكرس مشاركة المواطن بصفة فعالة في تسيير الشؤون المحلية، وبتكريس المشاركة في القانون تعتبر السلطة قد أظهرت تمسكا بالحوكمة كخيار في الإدارة المحلية .

و-مكافحة الفساد : من أهم مؤشرات الحوكمة من أجل إقرار مبادئ النجاعة والفاعلية، فالفساد ماهو إلا استخدام الوظيفة لتحقيق منافع خاصة، وأهم أسباب تفشي ظاهرة الفساد غياب الكفاءة والقدوة الحسنة بسبب المحسوبية في التوظيف وتولي المسؤوليات¹ وتعقيد الإجراءات الإدارية والقضائية، مركزية القرار وغياب روح المبادرة للهيئات المحلية، وعدم وجود هيئات مكافحة الفساد وفي هذا الجو تتجلى مظاهر الرشوة والتبذير في نفقات الدولة ومن آثار الفساد أنه لايتوقف على الجوانب الأخلاقية في الدولة، بل تتعدى آثاره إلى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في البلاد فقانون البلدية الجديد استحدث آليات فعالة لمكافحة الفساد أهمها الرقابة على أعمال الإدارة وجاء متماشيا مع الأحكام الواردة في القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.²

لا شك أن قانون البلدية الجديد يعد أهم حدث تشريعي في 2011 و ما كرسه من مؤشرات الحوكمة لا تحصر في الجوانب التي تطرقنا إليها، بل هناك مؤشرات أخرى كالديمقراطية وحماية حقوق الإنسان و تبسيط الإجراءات و الرؤية الإستراتيجية و المساواة و الإنصاف والعدل الاجتماعي فكل مؤشر له أثر في هذا القانون، مما يوطد اعتقاد النية الطيبة للسلطة في مواكبة التطورات الحاصلة دوليا و محاولة جعل القانون يستجيب لمؤشرات الحوكمة و يبقى الواقع وحده كفيل إما بتجسيد النصوص أو جعلها حبر على ورق .

ثانيا :مؤشرات الحوكمة في قانون الولاية 12-07

صدر قانون الولاية الجديد في ظل حركة تشريعية واسعة لتدارك النقائص السابقة متجاوزا مع النصوص الجديدة لا سيما قانون البلدية، و طبقا لهذا القانون 12-07 الولاية جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تمثل الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، بحيث تساهم في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين و حسب المادة 02 منه للولاية هيئتان مجلس شعبي ولائي ووالي و هو ما بيّن تأكيد المشرع على اعتماد اللامركزية في تسيير الشؤون المحلية، حيث تزامن مع حث المجتمع المدني و المنظمات الدولية على تكريس الديمقراطية و مكافحة الفساد و تحقيق دولة القانون و من أهم المؤشرات التي جاء بها القانون ما يلي :

1:عبد الرحمان خليفي، مرجع سابق ، ص13

2: عبد الرحمان خليفي ، المرجع نفسه، ص 14 .

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

أ- مؤشر المسؤولية و المساءلة: اعتمد هذا القانون مؤشر المسؤولية بتحميل الأعضاء المسؤولية عن تصرفاتهم خاصة التي تسبب أضرار مادية و تكبد خزينة الولاية مصاريف زيادة ، حيث تعرض هذا القانون إلى مسؤولية الولاية في المواد 138،139،140.

ب- مؤشر الشراكة: ما يؤكد تكريس الشراكة في تسيير الشؤون المحلية هو اعتماد مبدأ الانتخاب و خيار مجلس منتخب و تكليفه بصلاحيات اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و الإبقاء على منصب الوالي كمثل للولاية و الدولة و الذي يتولى الوظيفة بالتعيين و على أساس اعتبارات خاصة لا تؤثر في مشاركة المواطن في هياكل الولاية و قد تبني المشرع الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس وفق ما نصت عليه المادة 12¹

فالانتخاب ركن للامركزية ، كما أن القانون الجديد وسع من حق الإعلام بإدخال المواطنين في عدة مجالات و تثبيت حقهم في الاطلاع على مجريات نشاط الإدارة المحلية .

من أهم أهداف هذا المؤشر إشراك المواطن في صنع القرارات:²

-بعث روح المسؤولية و فتح المبادرة .

ج- مؤشر اللامركزية: تبني قانون الولاية صراحة النظام اللامركزي من خلال منح الولاية الشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، و اعتمد الانتخاب كأسلوب لتولي عضوية المجلس الشعبي و إخضاع الولاية للرقابة الوصائية و هذه هي مقومات النظام اللامركزي .

حيث يمارس المجلس الصلاحيات المخولة للولاية و يتداول في ثلاثة عشر مجالا طبقا للمادة 77 من قانون الولاية.

د- مؤشر دولة القانون: وضع المشرع من خلال قانون الولاية آليات قانونية تركز دولة القانون و كل مسؤول مطالب باحترام القانون وهو ما يطلق عليه بمبدأ المشروعية، من خلال اتباع الإجراءات القانونية في مجال المداولات و الأنشطة و التصرفات و العقود.

1: القانون 07-12 مرجع سابق ، المادة 12

2: عبد الرحمان خليفي ' مرجع سابق ، ص 14 ، ص 15 ، ص 16

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

و نص قانون الولاية على أن المجلس يتداول في كل القضايا التي من اختصاصه و تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة و عند تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، و تحرر و تسجل المداولات حسب ترتيبها الزمني في سجل مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة.

بالإضافة إلى مؤشرات أخرى نص عليها قانون الولاية كمؤشر العدل و الإنصاف الاجتماعي و مؤشر المساواة و مؤشر تبسيط الإجراءات و مؤشر حقوق الإنسان و مؤشر مكافحة الفساد و مؤشر الإستراتيجية و التخطيط و مؤشر الكفاءة والفاعلية وفقا لما تطرق إليه قانون البلدية، و لكن النص على مؤشرات الحوكمة غير كافي بل لا بد من التطبيق العملي الملموس على أرض الواقع يجني ثماره المواطنين على مستوى الجهات و الأقاليم، فوضع الجماعات المحلية والإرث الثقيل الذي تتحمله يستلزم لا محالة تكاتف كل الجهود لإنجاح المسعى المنتهج لتحقيق حوكمة حقيقية.¹

المطلب الثاني: أثر الإدارة الإلكترونية على حوكمة المرافق العامة

تلعب تكنولوجيا الاتصال دورا هاما في تحقيق تحولات عميقة في العمل الإداري، فساهمت بذلك في تطوير أساليبه و توفير المعلومات في الوقت المناسب و بأقل جهد و أقل تكلفة باعتماد الإدارة الإلكترونية بتطبيق معايير الجودة على الخدمات المقدمة، لذا سيتم تناول من خلال هذا المطلب مفهوم الإدارة الإلكترونية، و دورها كبديل للإدارة التقليدية و دورها في أداء و فعالية المرافق العامة.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الإلكترونية

يعتبر مصطلح الإدارة الإلكترونية من المفاهيم الحديثة بالنسبة لقاموس المصطلحات الإدارية، و للإحاطة به يتطرق إلى تعريفها و خصائصها و مبادئها و أهدافها.

أولا: تعريف الإدارة الإلكترونية؛ تعرف الإدارة الإلكترونية بحسب الجهة التي ينظر منها، حيث ذهب البعض إلى تعريفها على أنها: "إنجاز الوظائف الإدارية و تقديم الخدمات العمومية باستعمال شبكة الإنترنت دون الاضطرار للانتقال إلى الإدارات شخصيا لإنجاز معاملاتهم و بذلك عدم إهدار الوقت و الجهد و الطاقة"، و هناك من يعرفها: "قدرة الحكومة على تحسين جودة الخدمات التي تقدمها على المواطن باستخدامها التكنولوجيا"

1: عبد الرحمان خليفي ، مرجع سابق، ص 16، ص 17، ص 18.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

و عرفها آخرون بالاعتماد على الوسائل المستخدمة: "هي العملية الإدارية التي تقوم على إمكانيات متميزة لشبكة الإنترنت و الاتصال من وظائف تخطيط و تنظيم و توجيه و رقابة على الموارد و القدرات الأساسية للإدارة و الآخرين دون أية حدود لتحقيق أهداف الإدارة."، أو هي: "الأداة التي تستخدم لرفع مستوى الأداء و الكفاءة، فهي إدارة بدون ورق لاستخدامها الأرشيف الإلكتروني و الأدلة و المفكرات الإلكترونية و الرسائل الصوتية، فهي إدارة تلبية متطلبات جامدة و تعتمد أساسا على عمال المعرفة."، أما البنك الدولي فعرف الإدارة الإلكترونية على أنها: "مصطلح حديث يشير إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات من أجل تحقيق كفاءة و فعالية و شفافية و مساءلة الحكومة فيما تقدمه للمرتفق و مجتمع الأعمال، و تمكينهم من المعلومات بما يدعم كافة النظم الإجرائية الحكومية و القضاء على الفساد الإداري و المالي و إعطاء الفرصة لمشاركة المواطن في اتخاذ القرارات التي تؤثر على مختلف مجالات الحياة."¹

وعليه و من خلال مختلف التعريفات التي تطرقنا إليها نتوصل إلى أن الإدارة الإلكترونية هي الانتقال من الإدارة التقليدية إلى استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة بصورة تساهم في تطوير الخدمات المقدمة بجودة و كفاءة مما يجنب المواطن المرتفق عناء التنقل لمقر الإدارة.

من خلال هذه التعريفات نتوصل إلى أن الإدارة الإلكترونية تقوم على ثلاثة ركائز هي:

- محتوى معلوماتي: يغطي كافة الاستعلامات اتجاه الجمهور و بين مؤسسات الدولة .

محتوى خدمي: يتيح الخدمات الحياتية و خدمات الأعمال على الخط الإلكتروني و التي تقسم إلى خدمة حاجات المواطنين و الشركات، الخدمات داخل المؤسسات و بينها.

- محتوى اتصال: يسمى بخلق المجتمعات يتيح ربط مواطني الدولة و أجهزتها بكل وقت و وسيلة تفاعل

سهلة.²

ثانيا: خصائص الإدارة الإلكترونية: ما يميز الإدارة الإلكترونية عن الإدارة التقليدية مجموعة من الخصائص نظرا لسلاسة أدائها و إيقاعها السريع باعتبارها أداة فعالة بأيدي من طبقوا التقنية في دوائهم الإلكترونية و لو

1: بنزاز وليد، أثر الإدارة الإلكترونية على حوكمة المرافق العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، تخصص قانون أعمال، الجزائر، ص 04.

2: بنزاز وليد، المرجع نفسه، ص 4، ص 5،

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

جزئياً على أنشطتهم، و لم يصلوا إلى درجة إطلاق اسم الإدارة الإلكترونية على نشاطاتهم، وأهم هذه الخصائص ما يلي:

أ- السرعة و الوضوح:الكثير من المعوقات الإدارية و المشاكل التي بقيت جذورها لسنوات عديدة على حواجز البيروقراطية التي بدأت تتلاشى نوعاً ما بفضل التحول إلى أسلوب الإدارة الإلكترونية ، ففي ظل هذه الأخيرة التي تعطل قوانينها و ظروف نشاطها الورقية إنجاز المعاملات، حيث تختفي الأوراق في ظل الإدارة الإلكترونية التي تحتاج مدة ليست بالقصيرة لإنجازها و نسخها إذا تطلب الأمر و كذا حفظها و إرسالها إلى الجهة المعنية ، و ليس هذا فقط بل انتظار رجوعها و إمكانية تكرار الأمر مرات و مرات في حال وقوع خطأ ما، و هذه الأمور كلها واقعة الحدوث مما يسبب معاناة المجتمعات البشرية طويلاً في خضم الإدارات التقليدية التي تعجز عن تبديل هذا الواقع، وهو ما يمكن تجنبه في ظل الإدارة الإلكترونية التي تسيطر على معلوماتها و معاملاتها و تحقق سرعة إنجاز هذه الأخيرة و إرسالها و استقبالها بسهولة فائقة .

ب-عدم التقييد بالزمان و المكان:من أهم ما يميز الإدارة الإلكترونية أنها متاحة عبر الإنترنت أو عبر أجهزتها المنتشرة في الشارع باعتبار وصلات شبكتها الداخلية¹ أو الخارجية ليست بحاجة إلى مباني ضخمة لاستيعاب موظفيها و مكاتبها الكثيرة و دواليبها المتخمة بالملفات و الأوراق و الوثائق، بل مجرد مكان صغير يكفي لاستيعاب بعض الحواسيب و متعلقاتها و يصلح أن يكون مقراً لإدارة كبيرة كان في السابق يضيق بها مبنى ضخم يفوق مبناها بعشر مرات، كما أن المراجع للإدارة الإلكترونية يجد نفسه أمام قوائم و خيارات إلكترونية و ليس أمام موظفين، فيقلص بذلك عدد الأفراد منسوبي الإدارة بشكل كبير و يحل الحاسوب محلهم فيجيب عن أسئلة المراجع و يتلقى منه معاملته عبر قائمة الخيارات والأوامر التي يتيحها لمراجع الإدارة الإلكترونية.

ج-إدارة المعلومات لا الاحتفاظ بها:لا تعتمد الإدارة الإلكترونية على موظفيها و جهودهم اليدوي في إدارة المعلومات المحتفظ بها في دوائرها حسب برامج معينة، و من بين تلك البرامج ما يتيح للمراجع إنجاز معاملته بواسطة شاشاتها و أزرارها، و تبسيطها له بدرجة تشبه التعليم .

د-المرونة: تتميز الإدارة الإلكترونية بالمرونة نظراً لاستجابتها السريعة للأحداث و التجاوب معها متعددة بذلك الزمان و المكان و صعوبة العوائق في ظل الإدارات التقليدية .

1:فاطمة الزهراء لواطى، مرجع سابق، ص 34.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

و- الرقابة المباشرة و الصادقة : تتميز الإدارة الإلكترونية أيضا بمتابعة مواقع عملها على اختلافها عبر الحواسيب و الكاميرات الرقمية التي في وسع الإدارة الإلكترونية أن تسلطها على كل موقع من مواقعها الإدارية و على منافذها و أجهزتها التي يتعامل معها الجمهور، و يصبح بذلك للإدارة الآلية الفعالة الصادقة التي تقيم بها أنشطتها و تتابع مواقعها باطمئنان.

هـ- السرية و الخصوصية: تتميز الإدارة الإلكترونية بسرية و خصوصية المعلومة ذات الأهمية لما تملكه من برامج تمكنها من حجب تلك المعلومات، فبرغم من وضوح و شفافية الإدارة الإلكترونية و لكن هذا لا يطبق على كل أنواع المعلومات، فهنا نكون أمام تفوق كبير للإدارة الإلكترونية عن نظيرتها التقليدية باعتبار قدرتها على إخفاء المعلومات أعلى و لديها أنظمة منع الاختراق مما يجعل الوصول إلى ملفاتها و معلومتها أمر صعب الوصول إليه.¹

ثالثا: مبادئ الإدارة الإلكترونية؛ يرى الأستاذ الدكتور عمار بوحوش أن من أهم المبادئ التي تقوم عليها الإدارة الإلكترونية و التي نتناولها كالاتي

أ- تقديم أحسن الخدمات للمواطن:

إن الاهتمام بجودة خدمة المواطن يتطلب وجود بيئة تتنوع فيها المهارات و الكفاءات المهية لاستعمال التكنولوجيا الحديثة بشكل سهل التعرف على كل مشكلة يتم تشخيصها و ضرورة اختيار المعلومات حول أساس الموضوع، و القيام بتحليلات دقيقة و صادقة للمعلومات المتوفرة، مع ضبط نقاط القوة و الضعف، و تحديد النتائج و إيجاد الحلول المناسبة.

ب- التركيز على النتائج: تهتم الإدارة الإلكترونية بتحويل الأفكار إلى نتائج عملية على أرض الواقع، و تعمل على تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد و المال و الوقتو توفير استمرارية الخدمة على مدار الساعة وتوفير تقنيات الإدارة الإلكترونية للجميع في كل مكان لكي يتمكن كل مواطن من التواصل .

ج- تخفيض التكاليف: أي الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات و كثرة المتنافسين على تقديم الخدمات بأسعار قليلة مما يؤدي إلى تخفيض التكاليف.

د- التغيير المستمر: مبدأ أساسي في الإدارة الإلكترونية، باعتبار سعيها لتحسين ما هو موجود، والرفع من مستوى الأداء من أجل كسب رضا الزبائن أو من أجل التفوق في التنافس.

1: فاطمة الزهراء لواطى، مرجع سبق ذكره، ص 35.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

رابعاً: أهداف الإدارة الإلكترونية؛ تسعى الإدارة الإلكترونية إلى تحقيق الأهداف التالية: -إدارة الملفات و استعراض محتوياتها بدلا من حفظها و مراجعة محتويات الوثائق بدلا من كتابتها والاعتماد على مراسلات البريد الإلكتروني عوض الصادر والوارد، و اختصار الوقت و السرعة و إنجاز المعاملات، حيث يتم التعامل الإلكتروني بسرعة.¹

-التخفيف من البيروقراطية و تعقيدها، دون حاجة لتضخيم المستويات الإدارية و كثرتها .

-التحول نحو الخدمة عن تطوير الإدارة العامة، عن طريق التقنيات الحديثة و تحقيق شفافية العمل الإداري وشفافية المعلومات و عرضها أمام العملاء و المواطنين و الموردين...إلخ.

و بالتالي تعد الإدارة الإلكترونية تحولا أساسيا في مفهوم الخدمة العمومية مما يجسد قيم الخدمة العامة، و يصبح المنتفع منها محور اهتمام مرافق الدولة فيزيد مفهومها عن مجرد التميز في أداء الخدمات إلى خلق التواصل مع المواطنين عن طريق المعلومات و تعزيز دورهم في المشاركة و الرقابة و تتضمن تعديلات في التنظيم الإداري، فالإدارة الإلكترونية تقوم بتحويل اليد العاملة الزائدة إلى أبادي لها دور فعال في تنفيذ مشاريع الإدارة، من خلال إعادة التأهيل تماشيا مع التطورات الطارئة على المرفق و عدم الاعتماد على الموظفين غير الأكفاء و غير القادرين على التكيف و الوضع الجديد و تقليل معوقات اتخاذ القرار بتوفير البيانات و ربطها بدوائر صنع القرار، و من خلال ما سبق يلاحظ تركيز هذه الأهداف و المبادئ التي تم تقديمها للإدارة الإلكترونية على الجوانب المرتبطة بالإصلاح الإداري، و زيادة فعالية الأجهزة الإدارية، و القضاء على الروتين الإداري، و المعاملة الجيدة للمرتفقين بشكل يدعم الثقة لدى عملاء الإدارة، بحيث يسجل عدم اهتمامها بالمحددات البيئية و التي تنعكس على مستوى المردود المنتظر، و جعل أسرار الدولة عرضة للتهديد بالإضافة إلى مخاطر الجرائم الإلكترونية مثل إتلاف المواقع و البيانات و تدميرها بواسطة الفيروس المعلوماتي.²

1:عشور عبد الكريم ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في (و، م، أ)، و الجزائر مذكرة مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية و الرشادة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة، الجزائر ، سنة 2009-2010 ، ص 15 ، 16.

2:عشور عبد الكريم ، المرجع نفسه ، ص 16 ، ص 17.

الفرع الثاني: الإدارة الإلكترونية كبديل للإدارة التقليدية:

يعد التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية متعددة المظاهر و المفاهيم و الممارسات، فهي ليست عملية سهلة أو تقنية يمكن استخدامها في أي بيئة و جني ثمارها بين ليلة و ضحاها، بل هي عملية تستلزم توفير متطلبات عدة نذكر أهمها.

أولاً: المتطلب السياسي؛ يقصد به وجود إرادة سياسية من قبل القادة لدعم الأجهزة الإدارية و إدخال التغييرات الجذرية على أساليب العمل، فالالتزام المسؤولين بالجهود الرامية للتحول إلى الإدارة الإلكترونية من خلال توفير الجهد و المال و الوقت و المتابعة المستمرة التي تشكل أساسيات لنجاح عملية التحول، فإذا انعدمت الإرادة السياسية يبقى التحول مجرد حبر على الورق، بحيث يتطلب من القادة السياسيين لتطبيق مشروع الإدارة الإلكترونية ما يلي:

- دعم التغييرات الإدارية و الفنية التي تؤخذ بعين الاعتبار للتحول للإدارة الإلكترونية.

- أن تتبنى الحكومة فكرة التحويل إلى الإدارة الإلكترونية كهدف أساسي لها.

- التخطيط الاستراتيجي لعملية التحول من خلال الاهتمام بتطوير و توثيق قيم و أهداف و وضع خطة لهذا التحول و وضع أولويات و مراحل تنفيذها و توزيع المهام على الأجهزة المسؤولة عن التنفيذ و وضع إجراءات لتطوير و مراجعة و اعتماد مقترحات لتحسين الخدمات

- التركيز على المتعاملين من خلال تحسين الخدمات المقدمة لهم من الجهات الحكومية كأحد أهداف التحول إلى وإشراكهم في تقديم الخدمات و توفير قنوات عدة للدخول على النظام في كل وقت بشكل دائم والتركيز على الموظفين لأن الإدارة الإلكترونية لا تدير نفسها بل تحتاج إلى قدرات خاصة لذا لا بد من تحديد القدرات المطلوبة في الموظفين للتحول و وصف الوظائف حسب الاحتياجات الجديدة¹

و العمل على إنشاء خطة للتدريب و تطوير المهارات الذاتية للموظفين و تكريس فكرة الخدمة المتميزة و روح عمل الفريق و تحقيق الجودة و استخدام الحاسوب و إعادة هندسة العمليات الإدارية و وضع نظام لتقييم الأداء و تشجيع الإبداع و الابتكار .

1: حماد مختار ، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام و تطبيقاتها في الدول العربية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، الجزائر، سنة 2007، ص18، ص19، ص20.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

-التركيز على الإجراءات بتطوير وتبسيط هذه الأخيرة التي تعد العمود الفقري للإدارة الإلكترونية، فلا بد من تحديد الخدمات و إجراءات تقديمها و توثيق الإجراءات الحالية .

-التركيز على ترابط نظم الخدمات من خلال وجود إستراتيجية و الأخذ بعين الاعتبار بحجمها و مقدار الطلب عليها و توحيد أسلوب تقديمها وفق قنوات الاتصال ووفق إجراء موحد لضمان الفاعلية في تقديم خدمة مميزة .

-التركيز على القدرات الفنية؛لا يمكن التحول إلى الإدارة الإلكترونية دون استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات مع تخصيص مصادر كافية للانتقال سواء بشرية أو مالية أو تقنية .

ثانيا:المتطلب القانوني؛يعد أساس عمل نظامي لتحديد العلاقات بين الجهات المتعاملة مع الأجهزة الإدارية الإلكترونية،فضمان حقوق الأطراف يتطلب توفير قوانين كفيلة بتحديد أطر العمل لأنظمة الإدارة الإلكترونية فيمجد البداية لهيئة الأرضية لعمل الإدارة الإلكترونية و يترتب عنها قوانين جديدة من أجل ضبط أسلوب التعامل الجديد و من أهم المتطلبات القانونية ما يلي:

-قوانين خاصة بتحديد رسوم استخدام المواقع الإلكترونية وتجريم انتهاك سر التوقيع الإلكتروني وقوانين خاصة بضمان حقوق كل الأطراف المعنية بالعمل الإلكتروني¹.

ثالثا:المتطلب الإداري؛أي إحداث تغيير جذري في الأجهزة الإدارية من أجل التكيف مع الخدمات الحكومية التي تأخذ أبعاد أخرى، فالتنظيم الجديد ينتج عنه بدون شك التخلي عن وظائف روتينية تقليدية و استحداث وظائف جديدة و هذا يستوجب تأهيل و تدريب القيادات الإدارية التي تقوم عليها الحكومة من أجل تغير نوعي في الخدمات المقدمة للمواطنين بشكل راقى لأن المواطن المرتفق هو القوة المحركة في المجتمعات الحديثة.

رابعا:المتطلب التوعوي؛التوعية بثقافة الإدارة الإلكترونية يعد الركيزة الرئيسية لنجاح عملية التحويل من الإدارة التقليدية إلى المعاصرة باعتبار هذه الأخيرة فلسفة متكاملة² من قيم و تقاليد و أهداف عملت على ترجمتها إلى أمر واقع ملموس تحتاج إلى وعي اجتماعي بحيث يكون الأفراد مهتمون لتقبل الأنظمة الجديدة.

1:حماد مختار، مرجع سابق، ص 21.

2:حماد مختار، المرجع نفسه، ص 22، ص 23.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

خامسا: المتطلب الاقتصادي؛ يعتبر الاقتصاد عصب الحياة في كل دولة و باعتبار المداخيل المالية لكل دولة هي التي يتم الاعتماد عليها لتوزيع الدخل و تمويل المشاريع الحكومية، فإنه لا هروب من العمل على تغيير الأسلوب الذي يعمل به الاقتصاد خاصة بتغيير الوظائف التقليدية للوسط، و أسواق جديدة للتجارة الإلكترونية ستظهر، و علاقة جديدة بين المؤسسات الإنتاجية و المرتفقين ستبرز في الوسط و حتى نظام العمل يتغير و كفاءات وقدرات و مؤهلات يجب استخدامها لكي تؤثر في مجرى الأمور، فعملية التحول إلى الحكومة الإلكترونية تتطلب أموالا كافية من أجل تمويل عمليات التحويل و التأهيل و التدريب لكي تتمكن المؤسسات من الحصول على المعلومات بسرعة و سهولة الاتصال بين المتعاملين و تحسين الخدمة العامة و العمل على إيجاد مصادر جديدة للدخل و خلق وظائف جديدة.

سادسا: متطلب تطوير نظم التعليم والتدريب بما يتلاءم و التحويل الجديد

من خلال استحداث برامج تعليمية و إدخال التقنيات الحديثة في برامج التعليم بحيث يستوعب الأفراد محتوى المواد المقررة و معرفة الأساليب العلمية التي يتم انتهاجها مستقبلا.

سابعا: متطلب توفير التكنولوجيا الملائمة و مواكبة مستجدياتها:

أهم عوامل التحول إلى الإدارة الإلكترونية باعتبار التكنولوجيا مرتفعة الثمن والحكومات تحاول الاقتصاد باقتناء أرخص التكنولوجيا و لكن تكون مستهلكة و غير مواكبة للمستجدات في عالم العصرية لذا نجد الشكل الجوهري في الدول النامية هو تخلف البنوك و الاستثمار الغير المجدي ووسائل اتصال غير فعالة نظرا لبدائية التكنولوجيا المستعملة و التكنولوجيا العصرية غالية و مكلفة، و العنصر البشري غير مؤهل و عدم توفر المستجدات العلمية لأن المنافسة أصبحت شعارا دون معنى إذا كان المتنافس ليس له التكنولوجيا الحديثة و يقوم بالأعمال الإبداعية و لا تتوفر له إمكانيات تقنية عالمية .

ثامنا: متطلب بناء نظام معلومات متطور و حديث: يعد القاعدة الأساسية للتحويل إلى الإدارة الإلكترونية لبناء نظم معلوماتية متطورة هذه الأخيرة تتوقف على وجود البيانات و المادة الخام لنجاح العمل التنظيمي بدقة و سرعة في تخزين المعلومات و توفيرها في جميع القطاعات .¹

1: حماد مختار ، مرجع سابق ، ص 23 ، ص 24 ، ص 25.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

و عليه عند مراعاة كل هذه المتطلبات أو أغلبها قد نصل إلى تقديم الخدمات للمرتفقين و للمتعاملين مع الإدارة بمستويات قياسية عالية الجودة و الدقة مع تبسيط الإجراءات في الإدارات بشكل يسمح بتقديمها إلكترونيا و شفافية المعلومات، و عرضها على المواطنين للتعرف و باستمرار على الجهات الحكومية سواء تعلق الأمر بتقديم الخدمات أو الأخبار الحكومية المتعلقة بتلك الخدمات و تحسين الأداء في المرافق العامة .

فالإدارة الإلكترونية إذا كانت في سياقها الصحيح تستثمر التكنولوجيا لتحقيق المصلحة العامة من خلال تكريس الشفافية و إزالة المسافات و تفويض الناس من أجل المشاركة في العمليات السياسية المؤثرة على حياتهم، فالحكومات لها استراتيجيات مختلفة لبناء مشروع الإدارة الإلكترونية، و هناك حكومات أخرى تحدد المجالات الأساسية و تركز عليها كمشاريع مبكرة للإدارة الإلكترونية، فالدول الأكثر نجاحا هي تلك التي بدأت بمشاريع صغيرة وفق مراحل من أجل بناء هيكل راسخ.

فليس من المعقول تنفيذ مشروع الإدارة الإلكترونية دفعة واحدة بل تنفذ بشكل مرحلي تطبيقيا، و أيضا من حيث المؤسسات و المجالات التي سوف يتم التطبيق فيها، و هذا يضمن فرص أكثر للنجاح و تحقيق إنجاز أسرع و معالجة و معالجة المشاكل بكفاءة عالية و تدارك تكرار الأخطاء.¹

الفرع الثالث: دور الإدارة الإلكترونية في أداء و فعالية المرافق العامة

إن الدولة تعتمد على المرفق كأداة لتقديم الخدمة العامة للمرتفقين على حد سواء لذا يجب على المرفق العام تنفيذ الواجبات الخدمية بحرص و مهنية عالية و حيادية بعيدا عن أي اعتبارات سياسية أو حزبية تحقيقا لدولة القانون و المؤسسات، فأساس مبدأ الحياد إبعاد المرفق عن أي حسابات سياسية و حزبية و التقيد بمعايير المهنية و الموضوعية لضمان حياد المرفق و نزاهته باعتبار الحياد أحد ركائز الحوكمة الرشيدة بالإضافة إلى الشفافية و النجاعة التي بدونها لا يمكن الحديث عن دولة القانون و لا عن الديمقراطية، لذا نجد أغلب النظم الوظيفية فرضت على الموظف واجب الحياد و التحفظ عن إبداء الرأي السياسي عند ممارسته لوظيفته، فالحوكمة الرشيدة كمفهوم وفقا للبعد الإداري تقوم على حتمية و جوب إستراتيجية الإصلاح التنظيمي وفق مفاهيم تتجسد في الشفافية و الفعالية و النزاهة و المساءلة و المشاركة التي تحسن من جودة الخدمة العامة و تحقق رضا المواطن .

فالهدف من حوكمة المرافق العامة هي مطابقة تصرفات المؤسسات العامة مع اتراتيجيات الحكومة و احتياجات المرتفقين، فالوعي بفوائد الحوكمة أفضل من المراوغة في تبنيها أو الاستجابة لها تحت الضغوط فالتزام

1: حماد مختار ، مرجع سبق ذكره، ص26.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

المرافق بالحوكمة ما هو إلا استجابة لنصوص الدستور الذي يلزمها بالخضوع للقيم الديمقراطية في التسيير و ضرورة تبنيتها لمعايير الشفافية و المحاسبة و المسؤولية، و سنحاول التعرف على أهم الفوائد التي يمكن استخلاصها من حوكمة المرافق العامة أثناء تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية سواء بالنسبة للمرتفقين أو موظفي المرافق أو حتى المرافق العامة .

أولاً: الفوائد بالنسبة للمرتفقين؛ يلعب المرفق العام دوراً أساسياً في حياة المواطن لأنه يقدم له خدمات، ومن ثم استمراره في أداء أعماله بانتظام يمثل أهمية كبرى لذا سنركز على مدى قدرة الإدارة الإلكترونية على تطويع تفسير المبادئ العامة للمرافق في النظام الإلكتروني :

أ- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة: يتحقق هذا المبدأ بتطبيق الإدارة الإلكترونية من خلال التقليل من المقابلة بين الموظف و المرتفق و بالتالي وضع حد لتأثير العلاقات الشخصية و الانتماء السياسي و غيرها من العلاقات التي يمنعها مبدأ حياد المرفق العام.¹

ب- الاستمرارية و الدوام: إن انقطاع الخدمات العامة يؤدي حتماً إلى التمييز بين الذين استفادوا منها و الذين لم يستفيدوا، مما يؤدي إلى خرق مبدأ المساواة بين المنتفعين وبالتالي المرفق لم يحقق الهدف الذي أنشئ من أجله إذا ما تم توفير الخدمات و بصفة مؤقتة غير منتظمة، و يظهر ذلك من خلال خدمات مرفق نقل و توريد المياه و غيرها، و لتفادي حصول انقطاع في الخدمات يجب على المرفق العام الاشتغال بطريقة منتظمة دون انقطاع.

من اهتمام الإدارة الإلكترونية جعل المرفق يتجه في التطبيق إلى الأفضل فلا تحديد لمواعيد فتح مكاتب الموظفين أو إغلاقها و إنما المرفق يعمل على مدار الساعة و لا يتوقف إلا في حالة حدوث عطل فني للتقنية اللازمة للاستفادة من خدماته، والنظام الإلكتروني سيساعد على تطبيق الاستمرارية بصفة شبه تامة بتوفير بوابات إلكترونية تقدم الخدمات على شبكة الانترنت على مدار 24 ساعة، وهذا يجنب المواطن عناء الانتظار في طوابير طويلة للحصول على معلومة أو خدمة عامة.

ثانياً: الفوائد بالنسبة لموظفي المرافق العامة؛ تعتمد المرافق العامة لقيامها بنشاطها على موظفين يعدون أداة للدولة لتحقيق أهدافها على نحو يمكن القول بأن النشاط الإداري و الوظيفة العامة وجهان متقابلان و متلازمان أي لا حديث عن النشاط الإداري في غياب الموظف العام و العكس صحيح، فتطبيق الإدارة الإلكترونية يخفف من العبء الإداري و ربح الوقت و الجهد بالنسبة للموظف و يزيد من عملية التقييم الدقيق و الصحيح

1: بنزاز وليد، مرجع سابق، ص 7، ص 8.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

لفعالية الموظف وهذا يحقق نظام عادل للتحفيز، و تعد الدول و الإدارات الديمقراطية أهم ما يمكن التنبيه إليه باعتبارها تركز على شفافية المعلومات و سرعة تداولها و الحصول عليها لأنها أحد شروط الحوكمة الجيدة، فيجب على الموظف تكريس حق الولوج إلى المعلومة باعتبارها آلية يجب اعتمادها لتحسين تدبير المرافق، فالحكومة الجيدة تتطلب وجود جهاز إداري له القدرة على إدارة المرافق بفاعلية، كأحد الركائز الأساسية لنجاح الإدارة في تقديم الخدمات للمرتفقين¹

ثالثا: الفوائد بالنسبة للمرافق العامة في حد ذاتها

إن الهدف من وجود المرافق العامة هي تقديم الخدمات للمواطن لذلك فإن الحوكمة أثر كبير تقييم مدى تحقيق هذه الغاية من قبل هذه المرافق أي جعل الخدمات متوفرة للمواطنين دون وجود صعوبات أو تمييز و في احترام لحقوق وكرامة الأفراد، و هي مسألة مهمة قد تبنى عليها الحوكمة الجيدة للمرافق العامة، فالكثير من العوامل ساعدت على ضعف فعالية و أداء المرافق العامة من أجل تقديم الخدمات العامة المطلوبة للمواطنين، و لذلك يعد استخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصال الحديثة عامل مهم في رفع كفاءة المرافق العامة في استخدام الموارد المتاحة وفق الإصلاحات التي أدخلت عليها.

يعتبر تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية و إدخال تقنيات الإعلام و الاتصال الحديثة يسمح للمرافق العامة بالاستجابة بصورة أفضل لتطلعات المرتفقين وفق منطق النجاعة و جودة الخدمات ، و الفرص التي توفرها التكنولوجيا تسمح بتعاون و تفاعل أكبر و أفضل بين المرفق و المرتفقين، و لتحديث المنظومة الإدارية تبنت الجزائر مجموعة من المشاريع أهمها مشروع الجزائر الإلكترونية(2008-2013) و تتمحور استراتيجية المشروع حول 13 نقطة أهمها تطبيق استخدامات التكنولوجيا الحديثة في الإدارات العمومية مما يعيد النظر في كيفية السير و التنظيم و تكييف الخدمة المقدمة للمواطنين .

و قد سمح بإدخال تكنولوجيات الإعلام و الاتصال و تعزيز استخدامها في الإدارات العامة تحولا كبيرا في أساليب تنظيمها و عملها مما يساعد على تقديم الخدمات بشكل أفضل و بالتالي مكافحة الرشوة و ضمان المساواة بين المواطنين بشكل فعال.²

1: بنزاز وليد ، مرجع سابق ، ص8، ص9.

2: بنزاز وليد مرجع سابق ، ص 09.

المبحث الثاني:

سبل تجاوز معوقات حوكمة المرافق العامة (الجامعة كنموذج)

سيت التركيز في هذا المبحث على معوقات حوكمة المرافق العامة وذلك في المطلب الأول، بينما يركز في المطلب الثاني على دور حوكمة الجامعة في تحسين التعليم العالي .

المطلب الأول: معوقات حوكمة المرافق العامة وكيفية تجاوزها

سيتمن هذا المطلب على اختلافات حوكمة المرافق العامة في الفرع الأول، أما الفرع الثاني يتضمن فيه كيفية تجاوز هذه العراقيل.

الفرع الأول: اختلافات حوكمة المرافق العامة:

توجد العديد من المعوقات التي تواجه التطبيق الصحيح للحوكمة على مستوى المرافق العامة، وعليه تتلخص هذه الاختلافات فيما يلي:

- نقص الخبرات و الكفاءات.
- نوعية العتاد الإلكتروني المستعمل و الذي لا يدوم لمدة طويلة.
- عدم وجود دورات تكوينية خاصة بتقنيات الحوكمة.
- غياب الإرادة السياسية نحو تحديث العمل بالحوكمة داخل المرافق.
- ضعف الثقة بين المرتفق و المرفق.
- صعوبة تقبل المرتفق التعامل الكترونيا للحصول على الخدمات.
- ضعف شبكة الإنترنت مما يؤدي إلى صعوبة في إيصال المعلومة بجهد و وقت أقل.¹

¹فاطمة الزهراء لواطى، مرجع سابق ، ص 93، ص 94.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

حتى يمكن تطبيق الحوكمة بشكل جيد يجب الفصل بين جهة الإنشاء و جهة التسيير لأن في الغالب لما تكون الجهة المنشأة هي المسيرة يحدث تداخل و عدم القدرة على التحكم وعليه الأفضل هو تكليف جهة أخرى بإدارة و تسيير المرافق المنشأة بنختلف الأساليب المعروفة في تسيير المرفق العام سواء أكان بأسلوب المؤسسة العامة أو عن طريق إشراك الخواص كالتفويض .

الفرع الثاني: سبل تجاوز معوقات حوكمة المرافق العمومية

لمواجهة العراقيل التي تعوق حوكمة المرافق العمومية، كان لا بد من وضع حلول لتجاوز هذه العراقيل وذلك للنهوض بثقافة المسؤولية، ويكون ذلك عن طريق القيام بعملية التجديد لمقاربات التخطيط كأداة فعالة للحوكمة الجيدة هذا أولاً.

- اتخاذ القرارات عن طريق توجيه الجهود نحو توفير شروط واسعة للشفافية لكل الفاعلين السياسيين والاجتماعيين والاقتصاديين.

- تامين الموارد البشرية والقيام بعملية التنسيق، و إدماج السياسات العامة مع ترشيد التدبير العام.

- لا بد من تعزيز نزاهة واستقلالية الجهاز القضائي وفعاليته، نظراً لأهميته في متابعة كل من أساء استغلال سلطته في تسيير المرفق العام .

- توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية بإعطاء نفس جديد لسياسة اللامركزية .

- تنظيم سياسة القرب والمشاركة والقيام بعملية تجاوز بطء اتخاذ القرارات في تدبير الشأن العام .

- ضمان التنافسية وحرية الأسواق عن طريق تعزيز الآليات اللازمة لذلك، بغرض تفادي كل الممارسات التي تكون في إطار غير قانوني وغير مشروع¹.

المطلب الثاني: دور حوكمة الجامعة في تحسين جودة التعليم العالي

سنتناول في هذا المطلب أساسيات حوكمة مؤسسة التعليم العالي في الفرع الأول، وضمن جودة التعليم العالي في الفرع الثاني، ونتطرق إلى تجارب دولية في حوكمة الجامعة في الفرع الثالث.

1: فؤاد الشرفاوي، إدريس والحاج، حسن بوزيان، مرجع سبق ذكره، ص33.

الفرع الأول: أساسيات حوكمة مؤسسة التعليم العالي

باعتبارها مؤسسات فإنها تساهم مساهمة فعالة في التنمية بكل جوانبها سواء الاقتصادية أو الإدارية أو الاجتماعية...، مما يؤدي إلى وجود دور حيوي داخل المجتمع.

ما يجدر ذكره أن هذه المؤسسات بصدد أداء مهامها إلا أنه تواجهها عقبات خاصة في ضغوطات عمولة التعليم العالي والبحث العلمي، لذا كان لابد من مواجهة هذه العقبات عن طريق حوكمة الجامعة التي تعد عنصر فعال في التركيز على اتجاهات إصلاح التعليم العالي، لذا سنركز على مفهوم حوكمة الجامعة ومعاييرها وأهدافها.¹

أولاً: مفهوم حوكمة الجامعة؛ تعد حوكمة الجامعة مفهوم حديث يلقي الاهتمام الكبير لاستخدامها بغرض تحقيق الجودة والأداء المتميز في الجامعة، وعليه طبقا لما جاء به عبد الناصر وخورشيد يوسف وحلاوة وطه، فإن حوكمة الجامعة مفهوم جاء ليعبر عن الأزمة الموجودة في المؤسسة الجامعية، والتي تمر بها جل الدول العربية، ومن بينها الأزمة التي تقود إلى أنه هناك أدارات جامعية تم وضعها من طرف السلطة التنفيذية، دون تدخل الطلبة وأعضاء التدريس لتكون في النهاية صاحبة القرار المتعلق بشؤون هؤلاء، دون أن يكون لهم الحق في المناقشة أو الاعتراض.²

وعليه فإن الطلبة ليسوا بحلقة مفرغة وإنما همزة وصل بينها وبين وجود الجامعات، باعتبارهم سبب كافي لوجود هذه الأخيرة، إضافة إلى حقهم في التدخل والمشاركة في صياغة القرارات المتعلقة بإدارة شؤونهم داخل الجامعة، وهذا ما يؤدي إلى تعزيز الثقة بالنفس لهؤلاء الطلبة وتحملهم للمسؤولية، وهذا باختصار جوهر حوكمة الجامعة وانطلاقاً من ذلك هناك ثلاث تعاريف تتمثل في :

-تعرف حوكمة الجامعات على أنها: "مجموعة متشابهة من الأنظمة الخاصة بالرقابة على أداء الجامعة ومخرجاتها".

1: جقطة سناء، دور حوكمة الجامعة في تحسين جودة التعليم العالي من وجهة نظر الأطراف ذات الصلة، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات شهادة الماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية تجارية وعلوم التسيير، تخصص حوكمة ومالية المؤسسة، جامعة سطيف 1، السنة الجامعية 2016-2017، ص 20.

2: محمود إبراهيم ملحم، الحوكمة والتنمية الإدارية والاقتصادية في المؤسسات، المؤتمر العلمي الدولي الخامس، كلية الأعمال في الجامعة الأردنية وكلية العلوم الإدارية والاقتصادية في جامعة القدس المفتوحة، السنة 2017، ص 7، ص 8.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

-أوهي: "طريقة يتم من خلالها توجيه أنشطة الجامعة وإدارة كلياتها وأقسامها ومتابعة تنفيذ خططها الإستراتيجية وتوجهاتها العامة"، وتعرف ب: "مجموعة قوانين ونظم وقرارات تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري للجامعة عن طريق اختيار الأساليب الفعالة لتحقيق الأهداف المنشودة."

ثانيا: معايير حوكمة الجامعات؛ وتتمثل أساسا في :

-وجود قوانين وأنظمة وتعليمات توضح أفضل أساليب ممارسة سلطة مجالس الحوكمة في الجامعة وقيادتها الإدارية (مجلس الجامعة، مجالس الأقسام، الكليات).

-مدى تحمل مجالس الحوكمة والموظفين في الجامعة لأدوارهم ومدى وجود لجان رئيسة تابعة للمجالس تتناول الأعمال التي تحتاج إلى بحث ودراسة تفصيلية .

-درجة تطبيق معايير ضمان الجودة المحلية والعربية والإقليمية، والمشاركة النسبية للموظفين والمجتمع المحلي في صنع القرار وتوجيه مسار العمل في الجامعة.

-مدى درجة الإفصاح عن رواتب أعضاء مجالس الحوكمة والموظفين ومكافآتهم وما يتصل بها من إنجازات وما حققه كل منهم من نتائج وتناسقها مع ما يتم التعاقد عليه.¹

ثالثا: أهداف حوكمة الجامعة

تكتسي مؤسسات التعليم العالي أهمية بالغة ولها دور فعال في مختلف المجتمعات، وعليه سوف يتم إبراز أهم أهداف حوكمة الجامعة المتمثلة في:

-توسيع نطاق المشاركة بين أطراف أسرة الجامعة في كل مرحلة من مراحل عملية صنع القرار وتحسين الديمقراطية الحياة الجامعية .

-التسيير العقلاني للموارد المالية والمادية والبشرية باعتبارها محدودة .

-مواجهة الاستبداد الإداري بين الرئيس والمرؤوس، وتحقيق المساواة والعدل بين ملاك الجامعة وصغار المساهمين فيها والطلاب باعتبارهم حلقة جوهرية في وجود الجامعات.

-إقرار حق المساءلة ومحاسبة الإدارة التنفيذية لكل من المستفيدين والمعنيين بالجامعة.

1:د، محمود ابراهيم ملحم ، مرجع سبق ذكره ، ص13.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

-تعزيز نشاطات البحث عبر الإعداد للدكتوراه والإشراف المشترك على الرسائل الجامعية.

-البحث عن مصادر جديدة للتمويل الجامعي.

-تنمية ثقافة التعليم.

-الدعم البيداغوجي الجامعي واستعمال التقنيات الجديدة للمعلومات والاتصالات.

-تدريب الإداريين الجامعيين.

كل هذه العناصر تعد من مرتكزات حوكمة الجامعة ولا بد من تحقيقها للنهوض بمؤسسات التعليم العالي.¹

الفرع الثاني: ضمان جودة التعليم العالي

سنتطرق في هذا الفرع إلى أهم التعريفات المتعلقة بضمان جودة التعليم العالي:

عرفه TAITA على أنه: "القوة المرشدة وراء نجاح أي برنامج دراسي وهذا الأمر يستدعي أن تندمج آلياتها في جميع نشاطات المؤسسة التعليمية وأن هدف ضمان الجودة هو دائما تفادي وقوع الأخطاء ومنع الفشل".

وعرفته لجنة ضمان جودة التعليم العالي على أنها: "فحص إجرائي نظامي للمؤسسة وبرامجها الأكاديمية لقياس المنهجية من حيث مناسبة الترتيبات المخططة لتحقيق أهدافها، والتطبيق من حيث توافق الممارسة الفعلية مع الترتيبات المخططة، والنتائج من حيث قيام المؤسسة بالتعلم والتحسين من خلال تقييمها الذاتي للترتيبات والطرق والتنفيذ والنتائج"، وتعرف أيضا: "جملة الإجراءات التي تسمح بضمان جودة البرامج، المؤسسات، نظام التعليم العالي".²

أولا: مفهوم الجودة في التعليم العالي

مفهوم يصعب تحديده لذا لا بد بالأخذ بوجهات نظر متعددة لذا سيتم تعريفه على أساسين هما:

أ-مقاربات متعددة لمفهوم الجودة في التعليم العالي:

1:جقطة سناء، مرجع سابق، ص 26 .

2:جقطة سناء، مرجع نفسه، ص 41، ص 42.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

1- الجودة بمعنى التميز؛ ويقصد بها أن مؤسسات التعليم العالي لها ما يميزها من حيث وجود مستوى عالي وطبيعة خاصة، وفكرة التميز الموجودة في التعليم العالي جاءت نتيجة التركيز على مدخلات ومخرجات النظام التعليمي مثل الشروط القياسية لقبول الطلبة.¹

2- الجودة بمعنى المواءمة مع الغايات "الكفاءة الداخلية"؛ هذا المدخل يتمتع برواج كبير لأنه ينطلق من أهداف المؤسسة مع محاولة ضمان الجودة عن طريق التأثير على العمليات التي تجري داخل المؤسسة، وذلك لتحقيق الأهداف المسطرة .

ب- مفهوم الجودة في التعليم العالي من وجهة نظر رواد الجودة:

وتتمثل في المفاهيم التالية:

1- القيمة المضافة في التعليم؛ تعني تحقيق كفاءة وفعالية في التعليم العالي من خلال معايير عالية للجودة عند تكاليف معقولة .

- التفوق في التعليم؛ تعني القدرة على بلوغ ومطابقة معايير جودة مميزة جدا.²

ثانيا: معايير الجودة في التعليم العالي

متعددة وكثيرة نوعا ما وتتمثل أساسا في تلك المعايير التي ذكرها الغافري 2004 وتشمل ما يلي :

أ- معيار جودة الطالب؛ يقصد به أنه لا بد أن يكون الطالب مؤهلا علميا واجتماعيا وثقافيا، وذلك لتمكينه على الاستيعاب لدقائق المعرفة، ومراعاة نسبة عدد الطلبة ومتوسط تكلفة الطالب والخدمات المقدمة له واستعداد الطالب للتعلم .

ب- معيار جودة المناهج الدراسية؛ يقصد بها أن الطالب محور العملية التعليمية، بحيث أن جودة المناهج تساعد في توجيه الطالب في الدراسات والبحوث، ضف إلى ذلك تكوين شخصيته والقيام بعملية تدعيم توجهاته وخلق ما يسمى مهارات جديدة لإثراء المهارات والتحصيل الدراسي .

1: صليحة رقاد، تطبيق نظام الجودة في مؤسسات التعليم العالي الجزائرية، آفاقه ومعوقاته، دراسة ميدانية بمؤسسات التعليم العالي للشرق الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سطيف 1، السنة الجامعية 2013-2014، ص30 ص31

2: صليحة رقاد، المرجع نفسه، ص32.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

د- معيار جودة البرامج التعليمية؛ لا بد أن تتميز هذه البرامج بالشمولية والتكامل والعمق وكذا المرونة للحصول على قدرة استيعاب التطورات السريعة الموجودة في جل المجالات، وإلغاء ما يسمى حشو أذهان الطلبة بالمعلومات والتي تعد من الطرق التقليدية.

ج- معيار جودة طرق التدريس؛ يقصد بها خلق التكامل وتحقيقه في عملية التدريس النظري والتطبيقي وربطها بالواقع "المشاكل البيئية"، لتمكين الطالب من استيعابها وفهمها وتطبيقها في تجارب حياته .

هـ- معيار جودة تقييم الطالب ؛ يقصد به التنوع من طرف الأساتذة في كيفية استخدام أساليب تقييم أداء الطلبة، مع الالتزام بالموضوعية والشفافية والعدالة والتدريب المستمر على التقييم، والالتزام بالتنوع في اختيار الأساليب .

و- معيار جودة العلاقة بين المؤسسة التعليمية والمجتمع؛ لا بد من وجود التفاعل بين المؤسسة التعليمية والمجتمع بجميع قطاعاته الانتاجية والخدمية، ومراعاة تلبية حاجاته وحل مشاكله بوضع تخصصات تخدم سوق العمل.¹

ثالثا: أهداف جودة التعليم العالي :

توجد مجموعة من الأهداف للجودة في التعليم العالي والتي تتلخص أساسا في :

أ- بالنسبة لقطاع التعليم فإن جودة التعليم العالي تسعى إلى تطوير هذا القطاع وبمختلف أقسامه ووحداته .

ب- توفير البيئة الأكاديمية والنفسية الاجتماعية التي تدعم الإبداع والتميز والابتكار .

د- إيجاد ربط مؤسسي بين القطاع العام والقطاع الخاص من جهة أولى ومؤسسات التعليم العالي من جهة

أخرى .

ج- تحسين نوعية وكفاءة ومواءمة التعليم العالي لمتطلبات المجتمع .

1:د-شناف خديجة عبد الحميد مهري ، د-بلخيري مراد محمد البشير الإبراهيمي ، معايير ضمان جودة التعليم العالي -عرض لبعض النماذج العالمية-، سنة 2016، قسنطينة ، برج بوعريش، ص5.

هـ- مواكبة التطورات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والقيام بعملية توظيفها في الإدارة وكذا في البرامج الأكاديمية.¹

الفرع الثالث: تجارب دولية في حوكمة مرافق الجامعة

تكتسي الجامعات أهمية بالغة في المجتمعات سواء قديما أو حديثا، لذلك نرى أن معظم دول العالم تحرص على الاهتمام بجامعاتها، وتقديم الخدمات بالجودة المطلوبة.

وعليه سوف يتم عرض عناصر حوكمة الجامعات فيما يلي:²

أولا: حوكمة جامعات المملكة المتحدة

بالنسبة لنظام التعليم العالي في جامعات المملكة المتحدة، فإنها تتميز بعراقة تاريخه وشهرته على مستوى عالمي، بحيث يتضمن 89 جامعة، وتم انشاء هذه المنظومة في أربع موجات وهي جامعة أكسفورد وكامبردج، جامعات القرميد الأحمر التي ظهرت في القرن التاسع عشر (19)، الجامعات المؤسسة في الستينات، معاهد البوليتيكنيك "الفنون التطبيقية"، ومنه وحسب دراسة آل عباس يمكن تعداد نمطين مختلفين متعلقين بنظم حوكمة الجامعة

أ- حوكمة الجامعات القديمة (جامعة أكسفورد، جامعة كامبردج):

كل من الجامعتين لها نظام منفرد، حيث أن المجلس الحاكم لكل منهما والذي يعرف ببيت الأوصياء، يتألف من عدد كبير من أعضاء الجامعة والمنتسبين لها من خريجين موظفين أو باحثين مسجلين عن طريق سجل الجامعة، مع عدد أعضاء يبلغ 3000 عضوا لكل منهما، والجدير بالذكر أن المجلسان يعدان من المجالس التشريعية والنتيجة المتحصل عليها في النهاية أنه يقع على عاتق هذين المجلسين مسؤولية هي مسؤولية انتخاب أعضاء المجالس التنفيذية، والمسؤولية الثانية اختيار رئيس الجامعة والذي يعتبر على أنه شخصية فخرية غير تنفيذية، تكمن مهمته

1: حقطة سناء، مرجع سابق، ص 40.

2: حقطة سناء، المرجع نفسه، ص 72.

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

في حضور الاستقبالات الرسمية للملكة أو رئيس الوزراء، أو حفلات التخرج، أما عن مجلس الجامعة هو مجلس تنفيذي لها في كلا النموذجين، ويتكون هذا المجلس من :

-رئيس الجامعة (لا يحضر في غالب الأحيان)، نائب رئيس الجامعة (المدير التنفيذي).

-أربع من عمداء الكليات (يتم انتخابهم عن طريق مجلس الأوصياء).

-أربع من الأساتذة الجامعيين، ثمانية أعضاء آخرين من مجلس الأوصياء، ثلاث طلاب¹.

ويوجد أيضا المجلس العام الذي يقتصر دوره على تقديم التوصيات المتعلقة بالسياسات التعليمية والقيام بعملية تخصيص الموارد والتوصيات الضرورية لهذه الأمور، ويتكون هذا المجلس من:

-مدير تنفيذي للجامعة و12 عضو من مجلس الأوصياء اختياريهم يكون عن طريق وشروط معينة

-لجنة مالية يتمثل دورها في تقديم التقارير للمجلس العام بخصوص الأنشطة والتصرفات المالية التي تحدث في الجامعة، لجنة المراجعة تتألف من عضوين معينين من طرف المجلس العام .

وعلى سبيل الذكر فإن من بين المهام الرئيسية في إدارة الجامعة ما يلي ، مهمة المراجعة الداخلية التي هي من اختصاص لجنة المراجعة يقتصر دورها في تقديم التقارير إلى المجلس العام وللمدير التنفيذي للجامعة بخصوص كفاءة وملائمة إدارة المخاطر والرقابة الداخلية .

ثانيا: حوكمة جامعة فرحات عباس سطيف -1-

من حيث نشأتها تعد جامعة سطيف فرحات عباس قطب علمي هام في الجزائر تم إنشائها كمركز جامعي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 78-133 المؤرخ في 09 افريل 1978 ، حيث بلغ عدد الطلبة في ذاك الوقت 242 طالب تم توزيعهم على ثلاث معاهد، معهد العلوم الدقيقة، معهد العلوم الاقتصادية، معهد اللغات الأجنبية، وتمت هيكلية الجامعة إلى معاهد وطنية للتعليم العالي وهي الإعلام الآلي، الكيمياء، البيولوجيا، العلوم الاقتصادية، الميكانيك، وذلك بموجب المراسيم التنفيذية 243-84/248 سنة 1984، وفي شهر أوت 1989 حملت اسم جامعة سطيف تكويننا في الأطوار الثلاث: ليسانس، ماستر، دكتوراه، و يجدر الذكر أنه في حال ازدياد الطلبة فإن

1:حقطة سناء ، مرجع سابق ، ص73، ص 74 .

الفصل الثاني النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة

الجامعة تحرص على تغطية الاحتياجات بخصوص مسألة التأطير البيداغوجي و الإداري و التقني عن طريق مسابقات التوظيف الدورية بالتنسيق مع المصالح المعنية.¹

1: جقطة سناء ، مرجع سابق ، ص 85 ، ص 86 .

خاتمة

خاتمة:

في ختام هذه الدراسة و من خلال ما تطرقنا إليه حول موضوع حوكمة المرافق العامة يمكن القول أن هذه الأخيرة تعد بمثابة الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة لا سيما إذا اقترنت بالحوكمة، لذا مثلت فكرة حوكمة المرفق العام رهانا و مسعى لدى السلطات العمومية في الجزائر.

و رغم كل الجهود المبذولة من طرف الدولة لتفعيل الحوكمة في المرافق العامة ما زالت هذه الأخيرة تعاني من أزمة حقيقية في أداء الخدمات و التي أثرت على المواطن المرتفق للمرفق، و هي أزمة تتعلق بالتطبيق الصحيح للقوانين من جهة، و نوعية الخدمات العمومية المقدمة من جهة أخرى، و هو أمر يجعل إعادة النظر في تحديث الحياة العمومية داخل المرفق مسألة جوهرية يجب عدم اغفالها لدورها الكبير في القضاء على البيروقراطية .

إن انفتاح الإدارة على المواطن يتطلب مساعي جديدة و هو ما جسدهت القوانين التي عاجلت ترقية المرفق العام و تحسين خدماته .

إن إصلاح الخدمة العامة نظرا لارتباطه بإصلاح الدولة يحتاج بالدرجة الأولى إلى إرادة سياسية و هو ما نفتقده حاليا، فإذا كان نجاح إصلاح الخدمة العامة يقاس بمدى الاهتمام بالإطار القانوني لها، فإن الارتقاء بهذه الخدمة يتطلب بذل جهودات كبيرة من خلال الحرص على تحديث أساليب تسيير المرافق العامة و المتمثلة في تجسيد الحوكمة .

و في ظل حضارة تكنولوجيا الإعلام و الاتصال التي طرحت أمام الدول لا سيما الحكومات الوطنية، أدرجت الكثير من التحديات تتمثل في انتقال الإدارة من مفهومها و أسلوبها التقليدي إلى الفضاء الإلكتروني عن طريق الإدارة الإلكترونية، بحيث ستساهم بشكل كبير في التطور و التحسن المستمر لنوعية الخدمات العامة سواء من حيث جودتها أو من حيث فعالية المرفق العام .

و عليه نتوصل إلى جملة من النتائج و التوصيات :

من أهم النتائج المستخلصة من هذا البحث تتمثل في:

- لم يعد يقتصر المرفق العام على مفهومه التقليدي فقط، خاصة من حيث المبادئ التي تحكمه، فلم يعد المرفق كنظام قانوني يقوم على المصلحة العامة فقط التي تشكل مفهوم عام و فضفاض، بل يجب أن يستخدم

خاتمة

بطريقة أفضل و انتهاجه لثقافة تسيير تكون قائمة على معايير جديدة من قبيل الجودة و النجاعة و الشفافية و المشروعية ...

-الحوكمة ظاهرة عالمية لا يمكن تجاهلها نظرا لفوائدها الكبيرة على المرفق من جهة و على المرتفق من جهة أخرى .

-للحوكمة أهمية كبيرة في ضبط و رقابة المرفق، فهي وسيلة لمكافحة الفساد لذلك كان هناك اهتمام كبير بتطبيقها.

-استحدثت المؤسسة الدستورية الجزائري مبادئ بالغة الأهمية لم تكن موجودة من قبل، أهمها مبدأ عدم التحيز و الذي يضمن المساواة بين المواطنين و مبدأ الديمقراطية التشاركية، في حين لم تكرس السلطة التشريعية نظام قانوني متكامل مع الأهداف الدستورية في حوكمة تسيير الجماعات المحلية نظرا لغياب أجهزة إدارية تسهر على ضمان ممارسة حق مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات، و حسن الانتفاع بخدمات المرفق العام تحقيقا لمبدأ الحياد.

-يعد القاضي الإداري الضامن الأساسي لحوكمة تسيير المرافق العامة خاصة في غياب الهيئات المكلفة بتنفيذ التوجيهات القانونية لعصرنة نشاط المرفق من الناحية التطبيقية، من خلال تكريس النصوص القانونية، فللمواطن صلاحية رفع دعوى أمام الجهات القضائية في حالة مخالفة الجماعات المحلية لمبدأ عدم التحيز أو الشفافية مع إمكانية مطالبة التعويض.

-شهدت صلاحيات القاضي الإداري تطورا ملحوظا في مجال رقابة مبادئ حوكمة تسيير المرافق العامة لا سيما المحلية، مما يعكس الإرادة القوية في بناء دولة القانون من خلال الرقابة المعمقة التي يمارسها القاضي تمتد إلى تقدير الملاءمة، فقد منحه قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إمكانية توجيه أوامر للبلدية و الولاية من أجل الامتثال للمبادئ المنصوص عليها قانونا مع إمكانية تسليط غرامات تهميدية.

-إن قانوني البلدية و الولاية صدرا سابقا في خضم جملة من التحولات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، داخلية كانت أو خارجية، و هذا استلزم إعادة النظر فيها مع مراعاة مؤشرات الحوكمة باعتباره مطلب ضروري لحسن سير المرافق العامة و تلبية حاجيات المرتفقين، و هذا ما تنادي به منظمات المجتمع المدني و المنظمات الدولية، فلم يعد هناك مفر من تكييف النصوص مع المستجدات الراهنة، و هذا يتحقق بتظافر جهود اطراف الحوكمة، و إن كانت نية السلطة معلنة في تكريس الحوكمة في قوانين الإدارة المحلية، فإن الالتزام بكل المؤشرات ليس بالأمر سهل الحدوث، و هذا يعود لعدة اعتبارات تنظيمية و بشرية و قانونية و حتى أخلاقية.

خاتمة

-شكلت إصلاحات الدولة الجزائرية الجديدة قفزة نوعية في تسيير المرافق العامة من خلال التحول من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية مما حقق النزاهة و الشفافية و جودة الخدمات المقدمة و مع ذلك اتسم هذا التحول بالبطء نتيجة عدم تقبل الأنظمة التقليدية التغيير و التي تعد عقبة تعيق تحقيق الحوكمة الجيدة للمرافق العامة.

-الحوكمة ليست بالمفهوم الهين يمكن تطبيقها بين ليلة وضحاها و إنما هناك جملة من العراقيل و الاختلالات التي تعترض التطبيق السليم لها على مستوى المرفق ، و هذه مشكلة تستدعي إيجاد حلول لتجاوزها.

-شهدت الجامعة كمرفق محدودية في الاستقلالية و ذلك يبرز من خلال عدم تمتع الجامعة بالحق في تحديد رسالتها و عدم حريتها في استحداث التخصصات الأكاديمية و وضع معايير ضمان الجودة بما يتماشى و خصوصيات الجامعة .

أما فيما يخص التوصيات فهي كالاتي:

-لا يكفي سن نصوص قانونية تنص على مؤشرات الحوكمة بل لا بد من التطبيق العملي لها على أرض الواقع لكي نشاهد نتائجها .

-البدء في التطبيق الفعلي لمبادئ الحوكمة للحد من الفساد الإداري .

-يجب توفير المتطلبات الأساسية لتطبيق الإدارة الإلكترونية لكي تكون آلية فعالة في تحقيق حوكمة المرفق العام.

-ينبغي عند تطبيق الإدارة الإلكترونية مراعاة خصوصية البيئة المراد تطبيقها فيها فلا يكفي مجرد التقليد الأعمى أو النقل الحرفي لأنظمة أخرى.

-للوصول إلى حوكمة حقيقية على مستوى الإدارة المحلية لا بد من سن نصوص قانونية تركز استقلال الإدارة المحلية المالي و الإداري.

-إعطاء الفرص للكفاءات في تولي مناصب المسؤولية على مستوى الولاية و البلدية.

-التوسيع من صلاحيات المجالس بما يحقق لا مركزية حقيقية .

-العمل على إشراك الجامعة في اتخاذ القرارات والسياسات التي تمس توجهاتها الإستراتيجية.

-تسهيل الولوج للمعلومة بالنسبة للمواطنين.

-تكوين موظفي المرافق العامة على تقنيات الإدارة الإلكترونية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع:

أولاً: النصوص القانونية:

أ- الدساتير

01- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، الجريدة الرسمية العدد 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية العدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، و القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، و القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، و القانون رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

ب- القوانين:

1- القوانين العضوية:

01- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 01 يونيو سنة 1998 المعدل بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، و القانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018.

02- القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحكمة الإدارية المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 ماي سنة 2011.

2- القوانين العادية:

01- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006 سنة، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته

02- الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46 مؤرخة في 16-07-2006.

قائمة المصادر والمراجع

03-قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ،جريدة رسمية عدد 21 مؤرخة في 23-04-2008.

04-قانون 10-03 مؤرخ في المتضمن قانون حماية البيئة و التنمية المستدامة ،جريدة رسمية عدد ،مؤرخة في .

05-قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ،يتعلق بالبلدية ،جريدة رسمية عدد 37، مؤرخة في 03-07-2011.

06-قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 ،جريدة رسمية عدد 12 مؤرخة في 29-02-2012.

ج-المراسيم:

1-المراسيم الرئاسية:

01-مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015 ،يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام،جريدة رسمية 50 مؤرخة في 20-09-2015.

2-المراسيم التنفيذية:

01-المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جويلية 2016 ،المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي.

02-المرسوم التنفيذي 88-131 مؤرخ في 4 جويلية 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن،جريدة رسمية عدد 27

03-المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات ،جريدة رسمية عدد 26.

ثانيا:القرارات القضائية

01-القرار رقم 015869 المؤرخ بتاريخ 12 جويلية ، في قضية (ش،أ)،ضد والي ولاية بجاية، سنة 2005.

قائمة المصادر والمراجع

02-قرار مجلس الدولة رقم 003601 المؤرخ ب10 جوان المتعلق بقضية بلدية قلال ضد السيد (خ،س) ،سنة2002.

ثالثا: الكتب

01-ناصر لباد،الوجيز في القانون الإداري، دارالمجد للنشر و التوزيع ، الطبعة الرابعة ،الجزائر،دون ذكر السنة.

02-عمار عوابدي،القانون الإداري،الجزء الثاني،دون ذكر دار النشر،الطبعة الخامسة،بن عكنون ،الجزائر،2008.

03-خالد بالجيلالي،الوجيز في نظرية القرارات و العقود الإدارية،دار بلقيس للنشر،بدون الطبعة،الجزائر،سنة2017.

رابعا: الأطروحات

01-صليحة رقاد،تطبيق نظام ضمان الجودة في مؤسسات التعليم العالي الجزائرية،آفاقه و معوقاته،دراسة ميدانية لمؤسسات التعليم العالي للشرق الجزائري،رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه،

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ،جامعة سطيف،السنة الجامعية2013-2014.

02-محفوظ عبد القادر،أثر تغير الظروف على تنفيذ العقد الإداري،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،قسم الحقوق و العلوم السياسية،قسم الحقوق،تخصص قانون عام،جامعة أبي بكر بالقايد،تلمسان،الجزائر،السنة الجامعية2018-2019.

خامسا: رسائل الماجستير

01-حقطه سناء،دور حوكمة الجامعة في تحسين التعليم العالي من وجهة نظر الأطراف ذات المصلحة،مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير،كلية علوم اقتصادية تجارية و علوم تسيير ،تخصص حوكمة و مالية المؤسسة ،جامعة سطيف -1،السنة الجامعية2016-2017.

02-حماد مختار،تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام و تطبيقاتها في الدول العربية،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ،فرع التنظيم السياسي و الإداري،كلية العلوم السياسية و

قائمة المصادر والمراجع

الإعلام، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية 2007.

03-ضريفي نادية، تسيير المرافق العامة و التحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية حقوق، فرع دولة و مؤسسات عمومية، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2007-2008.

04-عشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية و الجزائر، مذكرة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص الديمقراطية و الرشادة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2009-2010.

05-ليبد مريم، الضمانات القانونية لمبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، تخصص دولة و مؤسسات عامة، جامعة الجزائر، بن عكنون، السنة الجامعية 2013-2014

06-لعقابي سميحة، مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العامة، في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البولقي، السنة الجامعية 2009-2010.

07-محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، دراسة قانونية لحوكمة المرافق العامة الاقتصادية في سورية، رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة حلب، سنة 2013.

سادسا: مذكرات الماستر:

01-أحلام أمال الباز، مبدأ المساواة و تطبيقاته في المرفق العمومي الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق، كلية حقوق و علوم سياسية، قسم حقوق، تخصص دولة و مؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، السنة الجامعية 2015-2016.

02-الأمين نصبة، أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية علوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصادي عمومي و تسيير مؤسسات، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، السنة الجامعية 2014-2015.

قائمة المصادر والمراجع

- 03- بن يحيى علي، معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2018-2019.
- 04- بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العامة، مذكرة مكملة من متطلبات لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2015، 2014.
- 05- بوعويد مليكة، و آخرون، المفهوم الدستوري للمرفق العام و الحكامة الجيدة، كلية علوم قانونية و اقتصادية و اجتماعية، ماجستير القضاء الإداري، مادة المرافق العامة، جامعة محمد الخامس السويصي، الموسم الجامعي 2016-2017.
- 06- سيدهومي أمينة، ريجان رمضان، مبدأ استمرارية المرافق العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية حقوق و علوم سياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون اجتماعي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية 2016-2017.
- 07- شايب الراس حياة، حق الإضراب في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير أكاديمي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، فرع قانون خاص، تخصص قانون أعمال، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، السنة الجامعية 2016-2017.
- 08- صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرفق العام، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماجستير أكاديمي، كلية حقوق و علوم سياسية، شعبة حقوق، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الموسم الجامعي، 2014-2015.
- 09- فطيمة الزهراء لواط، معوقات تطبيق الحوكمة الالكترونية E-Governance في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري دراسة حالة بلدية عزابة ولاية سكيكدة، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، قسم الحقوق، فرع تسيير المنظمات، تخصص حاكمية المؤسسات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، الموسم الجامعي 2014-2015.
- 10- فؤاد الشرفاوي، إدريس و الحاج، حسن بوزياني، مؤسسة الحكامة الجيدة في المرافق العامة، تخصص قانون إداري معمق ماجستير، جذع مشترك، الفصل السابع، جامعة مولاي إسماعيل، السنة الجامعية 2017-2018.

قائمة المصادر والمراجع

سابعا: المقالات العلمية

- 01- جعفري يحيى، المرافق العمومي بين متطلبات الحوكمة و ضغوط العولمة ،مخبر الصناعات التقليدية لجامعة الجزائر3،مجلة دراسات في الاقتصاد و التجارة المالية، العدد2، المجلد04، سنة 2015.
- 02-شكران قاسم الدغمي ،مبدأ الجودة في المرافق العامة ، دراسات علوم الشريعة والقانون ، العدد1،(المجلد 46)،سنة 2019 .
- 03-شناف خديجة عبد الحميد مهري ،بلخيري مراح محمد البشير إبراهيمي ، معايير ضمان جودة التعليم العالي ،عرض لبعض النماذج العالمية ،قسنطينة ، برج بوعريريج، سنة 2016 .
- 04-صالح زمال ، مبادئ تفويض المرافق العامة في التشريع الجزائري، قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم 15-247 ،حوليات جامعية،العدد 32 (الجزء الأول)، سنة 2018.
- 05-طلال محمد علي الحجاوي،محمد محيسن عبد الرضا الزريقي،أطار مقترح لحوكمة المؤسسات البلدية للحد من عمليات الاحتيال بحث تطبيقي في المؤسسات البلدية لمحافظة بابل،مجلة دراسات محاسبية و مالية،جامعة كربلاء،بلديات بابل،العدد 42(المجلد الثالث عشر،الفصل الأول)،سنة 2018.
- 06-علاوة حنان،دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة تسيير الجماعات المحلية،محنة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية،مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية ،جامعة عبد الرحمان ميرة06000،بجاية،الجزائر،العدد06(المجلد07،الرقم التسلسلي 18)،سنة 2018.
- 07-مهدي بخدة،النظام القانوني للإستقالة،دراسة التشريع الوظيفي الجزائري،الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية،المنصة الجزائرية للمجلات العلمية،العدد02، المركز الجامعي ،غليزان ، الجزائر، السنة 2019.

ثامنا: المداخلات

- 01-بزاز وليد،أثر الإدارة الالكترونية على حوكمة المرافق العمومية،محور المداخلة رقم 05،انعكاسات تطبيق تقنيات الإدارة الالكترونية للمرافق العامة على تحسين الخدمة العمومية (الجودة،التكلفة،السرعة) ،تخصص قانون أعمال،جامعة ورقلة.

قائمة المصادر والمراجع

- 02-بوزيان عليان ،مداخلة بمناسبة ملتقى تحت عنوان مبدأ الحياد في المرافق العامة بين النص والتطبيق ،
مخبر نظام الحالة المدنية ،جامعة الجيلالي بونعامة ،خميس مليانة ،الجزائر .
- 03-دليلة جلايلة،المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام،مخبر نظام الحالة المدنية،جامعة الجيلالي
بونعامة،خميس مليانة،
- 04-دون ذكر المؤلف، ورقة عمل بعنوان الحوكمة و الأداء المؤسسي في القطاع العام،مقدمة للمشاركة في
المؤتمر السابع عشر لرؤساء إدارات التشريع في الدول العربية ،المركز العربي للبحوث القانونية و القضائية
،بيروت،سنة 2018.
- 05-عبد الرحمان خليفي،قوانين الإدارة المحلية الجديدة و مؤشرات الحوكمة في الجزائر،جامعة محمد شريف
مساعدة،سوق اهراس،الجزائر.
- 06-محمد ياسين غادر،محددات الحوكمة و معاييرها،المؤتمر العلمي الدولي ،عولمة الإدارة في عصر
المعرفة،جامعة الجنان،طرابلس،لبنان،سنة 2012.
- 07-محمود إبراهيم ملحم ،الحوكمة في الجامعات ،المؤتمر العلمي الدولي الخامس بعنوان الحوكمة والتنمية
الإدارية والاقتصادية في جامعة القدس المفتوحة ،كلية الأعمال ،الجامعة الأردنية.سنة 2017.

تاسعا:المحاضرات و الدروس

- 01-شاكري سمية ، محاضرات في قانون المرافق العامة ،القيت على طلبة السنة الثانية ، شعبة العلوم
القانونية والإدارية ،السداسي الأول ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم حقوق ، جامعة محمد لمين دباغين
،سطيف ، الموسم الجامعي 2019-2020 .

02 عاشرا:المواقع

- 01-آليات تطبيق حوكمة الشركات في المؤسسات الجزائرية في ظل

الاندماجالعالميWWW. BENSAMINE.COM

- ضياف ياسمينه، محاضرات في المبادئ القانونية للمرافق العامة ،القيت على طلبة سنة أولى حقوق ،مقياس
القانون الإداري ،المحور الثاني ، النشاط الإداري ،السداسي الثاني .

الفهرس

الفهرس

شكر و عرفان

إهداء

مقدمة:

5.....	الفصل الأول:النظام المفاهيمي لحوكمة المرافق العامة
6.....	المبحث الأول:مفهوم حوكمة المرافق العامة
6.....	المطلب الأول:نشأة حوكمة المرافق العامة وفق تحديد تعريفها و ضوابطها
6.....	الفرع الأول: نشأة حوكمة المرافق العامة
7.....	الفرع الثاني: تعريف حوكمة المرافق العامة
Erreur ! Signet non défini.	أولا : تعريف الحوكمة
Erreur ! Signet non défini.	ثانيا:تعريف حوكمة المرافق العامة
11.....	الفرع الثالث: الأطراف المعنية بتطبيق الحوكمة في المرافق العامة
11.....	المطلب الثاني:أهداف حوكمة المرافق العامة وفق تحديد ضوابطها و أهميتها
11.....	الفرع الأول: أهداف حوكمة لمرافق العامة:
13.....	الفرع الثاني: الضوابط التي تحكم حوكمة المرافق العامة
13.....	أولا:الضوابط الداخلية
13.....	ثانيا:الضوابط الخارجية
14.....	الفرع الثالث: أهمية حوكمة المرافق العامة
16.....	أولا : عوامل ازدياد أهمية الحوكمة
16.....	ثانيا :دور الحوكمة في الإصلاح الاقتصادي و الإداري

18.....	المبحث الثاني:المبادئ المؤطرة للمرافق العامة
18.....	المطلب الأول :المبادئ التقليدية لحوكمة المرافق العامة
18.....	الفرع الأول:مبدأ المساواة بين المتفعين
19.....	أولا:المساواة أمام المرافق العامة
20.....	ثانيا :المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة
21.....	ثالثا : المساواة أمام الأعباء العامة
21.....	رابعا:النتائج القانونية لمبدأ المساواة
22.....	الفرع الثاني : مبدأ استمرارية المرافق العامة
23.....	أولا:النتائج القانونية لمبدأ استمرارية المرافق العامة
27.....	الفرع الثالث:مبدأ قابلية المرفق للتعديل و التغيير
28.....	المطلب الثاني: المبادئ الحديثة لحوكمة المرافق العامة
28.....	الفرع الأول : مبدأ الجودة والمشروعية
28.....	أولا:مبدأ الجودة
29.....	ثانيا: مبدأ المشروعية
30.....	الفرع الثاني:مبدأ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة
30.....	أولا:مبدأ الشفافية
31.....	ثانيا:ربط المسؤولية بالمحاسبة
32.....	الفرع الثالث :مبدأ الحياد و المشاركة في تسيير المرافق العامة
32.....	أولا:مبدأ الحياد
35.....	ثانيا :مبدأ التشاركية في تسيير المرفق العام

37	الفصل الثاني:النظام القانوني لحوكمة المرافق العامة
37	المبحث الأول : آليات الحوكمة الجيدة للمرافق العامة
37	المطلب الأول : دور القاضي الإداري في ضمان حوكمة الجماعات الإقليمية
38	الفرع الأول : رقابة القاضي الإداري على الحياد في تسيير الجماعات المحلية
39	أولا:أساس رقابة القاضي الإداري على الحياد في تسيير الجماعات الإقليمية
41	ثانيا :السلطة التقديرية لرقابة القاضي الإداري على مبدأ الحياد
42	ثالثا:استحداث المشرع للاستعجال ما قبل التعاقد ضماناً لمبدأ الحياد
45	الفرع الثاني :رقابة القاضي الإداري على الشفافية في تسيير الجماعات المحلية
45	أولا :غياب سلطات إدارية مكلفة بضمان شفافية تسيير الجماعات المحلية
46	ثانيا :ضرورة إشراك القاضي الإداري في تكريس شفافية سير الجماعات الإقليمية
50	الفرع الثالث:مؤشرات الحوكمة في قانوني الولاية و البلدية
50	أولا :مؤشرات الحوكمة في قانون البلدية الجديد
53	ثانيا :مؤشرات الحوكمة في قانون الولاية الجديد
55	المطلب الثاني:أثر الإدارة الإلكترونية على حوكمة المرافق العامة
55	الفرع الأول:مفهوم الإدارة الإلكترونية
55	أولا:تعريف الإدارة الإلكترونية
56	ثانيا:خصائص الإدارة الإلكترونية
58	ثالثا:مبادئ الإدارة الإلكترونية
60	الفرع الثاني:الإدارة الإلكترونية كبديل للإدارة التقليدية
60	أولا:المتطلب السياسي

- 61..... ثانيا: المتطلب القانوني
- 61..... ثالثا: المتطلب الإداري
- 61..... رابعا: المتطلب التوعوي
- 62..... خامسا: المتطلب الاقتصادي
- 62..... سادسا: متطلب تطوير نظم التعليم والتدريب بما يتلاءم و التحويل الجديد
- 62..... سابعا: متطلب توفير التكنولوجيا الملائمة و مواكبة مستجدياتها:
- 62..... ثامنا: متطلب بناء نظام معلومات متطور و حديث.
- 63..... الفرع الثالث: دور الإدارة الإلكترونية في أداء و فعالية المرافق العامة
- 64..... أولا: الفوائد بالنسبة للمرتفقين
- 64..... ثانيا: الفوائد بالنسبة لموظفي المرافق العامة
- 65..... ثالثا: الفوائد بالنسبة للمرافق العامة في حد ذاتها
- 66..... المبحث الثاني: سبل تجاوز معوقات حوكمة المرافق العامة (الجامعة كنموذج)
- 66..... المطلب الأول: معوقات حوكمة المرافق العامة وكيفية تجاوزها.
- 66..... الفرع الأول: اختلالات حوكمة المرافق العامة
- 67..... الفرع الثاني: سبل تجاوز معوقات حوكمة المرافق العمومية
- 67..... المطلب الثاني: دور حوكمة الجامعة في تحسين جودة التعليم العالي
- 68..... الفرع الأول: أساسيات حوكمة مؤسسة التعليم العالي
- 68..... أولا: مفهوم حوكمة الجامعة
- 69..... ثانيا: معايير حوكمة الجامعات
- 69..... ثالثا: أهداف حوكمة الجامعة

70.....	الفرع الثاني:ضمان جودة التعليم العالي
71.....	أولاً:مفهوم الجودة في التعليم العالي
71.....	ثانياً:معايير الجودة في التعليم العالي
72.....	ثالثاً:أهداف جودة التعليم العالي :
73.....	الفرع الثالث:تجارب دولية في حوكمة مرافق الجامعة
73.....	أولاً:حوكمة جامعات المملكة المتحدة
74.....	ثانياً: حوكمة جامعة فرحات عباس سطيف -1-
77.....	خاتمة:

ملخص

تهدف دراستنا هذه إلى تبيان آليات الحوكمة على المرافق العامة في الجزائر، من خلال التركيز على أهم المبادئ التي تحقق ذلك، و التساؤل حول مدى كفاية دور القاضي الإداري و الإدارة الإلكترونية في تحقيق حوكمة فعالة على مستوى المرافق العامة، و هل كرسست قوانين الإدارة المحلية الحوكمة على مستوى الولاية أو البلدية؟.

أم أن هذه القوانين مجرد بداية في هذا الإطار؟، كما تهدف الدراسة إلى التطرق إلى أساليب تجاوز العراقيل التي تواجهها الحوكمة، مع الاعتماد على الجامعة كمرفق و دور الحوكمة في تحقيق جودة التعليم العالي من عدمه.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة الجيدة، مؤشرات الحوكمة، الجماعات المحلية