

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية
شعبة الحقوق



أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث
تخصص: النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية
بعنوان:

التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر

إشراف الدكتور:

بن اعراب محمد

إعداد الطالبة:

بن شناف منال

أمام اللجنة المتكونة من:

- أ.د. حاج عزام سليمان، أستاذ، جامعة المسيلة..... رئيسا
- د. بن اعراب محمد، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة سطيف 2..... مشرفا ومقررا
- د. دريد كمال، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة أم البواقي..... ممتحنا
- د. ثوابتي إيمان ريمة سرور، أستاذة محاضرة قسم "أ"، جامعة سطيف 2..... ممتحنا
- د. بن ورزق هشام، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة سطيف 2..... ممتحنا
- د. كسال عبد الوهاب، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة سطيف 2..... ممتحنا

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يقول الحق عز وجل:

﴿قَالَ الَّذِي عِنْدَهُ عِلْمٌ مِنَ الْكِتَابِ أَنَا آتِيكَ بِهِ قَبْلَ أَنْ يَرْتَدَّ إِلَيْكَ طَرْفُكَ فَلَمَّا رآه مُسْتَقِرًّا عِنْدَهُ قَالَ هَذَا مِنْ فَضْلِ رَبِّي لِيَبْلُوَنِي أَأَشْكُرُ أَمْ أَكْفُرُ وَمَنْ شَكَرَ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ وَمَنْ كَفَرَ فَإِنَّ رَبِّي غَنِيٌّ كَرِيمٌ﴾

الآية 40 من سورة النمل

عن أبي هريرة رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول:

﴿ألا إن الدنيا ملعونة، ملعون ما فيها، إلا ذكر الله، وما والاه،
وعالم أو متعلم﴾

رواه الترمذي وحسنه الألباني كما في صحيح الجامع

سُبْحَانَكَ رَبِّيَ رَبِّ الْعَالَمِينَ

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه، ملء السماوات وملء الأرض، وملء ما شئت من شيء بعد، أهل الثناء والمجد، أحق ما قال العبد، وكلنا لك عبد، أشكرك ربي على نعمك التي لا تعد، وآلائك التي لا تحد، وأحمدك ربي على كرمك الذي سمحت لي به ببلوغ هذه المرتبة، ويسرت لي به إتمام هذا البحث، على الوجه الذي أرجو أن ترضى به عني.

وأحمدك ربي أن سخرت لي من خيرة عبادك خُلقا وعِلما، للإشراف على هذا البحث، الدكتور الفاضل محمد بن اعراب، الذي تعهد هذه الأطروحة، بتوجيهاته، ونصائحه، وتصحيحاته، وكذا ملاحظاته القيمة، وعنايته وحرصه على جودتها، وأعاني بدعمه وتشجيعه في كل مراحل إنجازها. لكم مني أستاذ خالص الشكر والتقدير، وأسأل الله العلي القدير أن يستعملكم فيما يحب ويرضى، ويبارك في خُلُقكم وعلمكم وعمركم.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل لكل أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل، على قبولهم قراءة هذا البحث، وتحملهم مشقة مناقشته.

والشكر موصول أيضا للأستاذتين الفاضلتين: عقيلة مزرب، وصورية حمودة، اللتان ساهمتا في التدقيق اللغوي لهذه الأطروحة.

وكذا لزميلتي وأختي العزيزة مريم عطوي على كل دعمها ومساعدتها.

إِهْدَاء

إِلَى أُمِّي، ثُمَّ أُمِّي، ثُمَّ أُمِّي، ثُمَّ أَبِي،
رَحْمَكُمَا اللَّهُ كَمَا رَبَّيْتُمَانِي صَغِيرًا.

* * *

إِلَى زَوْجِي الْغَالِي وَالْعَزِيزِ الْخَضِرِ.

* * *

إِلَى الْوَطَنِ الْجَزَائِرِيِّ، فَلِسْطِينَ،
جَعَلَكَ اللَّهُ آمِنًا، مُطْمَئِنًّا، سَخَاءً
رَخَاءً، وَسَائِرِ بِلَادِ الْمُسْلِمِينَ.



قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- إلخ: إلى آخره
ج: جزء
د ت ن: دون تاريخ نشر
دج: دينار جزائري
د ص: دون صفحة
د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية
د م ن: دون مكان نشر
ص: صفحة
ط: الطبعة
م ش ب: المجلس الشعبي البلدي
م ش و: المجلس الشعبي الولائي
م: ميلادي
و م أ: الولايات المتحدة الأمريكية
ن: نقطة

ثانياً: باللغة الأجنبية

- ACP: *Afrique Caraïbes et Pacifique*
ADS: *Agence de Développement Social*
BTP: *Bâtiment et Travaux Publics*
CapDel: *Programme de Renforcement des capacités des acteurs de développement local*
CE: *Conseil d'État*
CIRIEC: *Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie publique, sociale et Coopérative*
CRDF: *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*
CURAPP: *Centre Universitaire de Recherche sur l'Action Publique et le Politique*
DC: *Décision du Conseil constitutionnel*
DESS: *Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées*
Dicopart: *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*
Éd: *Édition*
ENA: *École Nationale d'Administration*
EHESP: *École des Hautes Études en Santé Publique*
Ibid : *Ibidem (à l'endroit indiqué dans la précédente citation)*



ICNL: *International Center or Not-for-profit Law*
IDHEAP: *Institut de Hautes Études en Administration Publique*
IGPDE: *Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique*
INAI: *Instance National d'Accès à l'Information*
In: *dans*
L: *Légale*
LGDJ: *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.*
N°: *Numéro.*
NED: *National Endowment for Democracy*
NGP: *Nouvelle Gestion Publique*
NPM: *New Public Management.*
ODCE: *Organisation De Coopération et de Développement Economiques*
ONDH: *Observatoire National du Développement Humain*
Op.Cit: *Opus Citatum (ouvrage ou article précité)*
OZE: *Observatoire des Zones Prioritaires*
P: *Page*
PFI: *Private Finance Initiative*
PNUD: *Programme des Nations Unies pour le Développement*
PPP: *Public Privat Partnership*
Req: *Requête*
RFAP: *Revue française d'Administration Publique*
RFDA: *Revue française de Droit Administratif*
SC: *Société Civile*
SCO: *Société Civile Organisée*
s d: *sans date*
s l p: *sans lieu de publication*
SJES: *Sciences Juridiques Économiques et Sociales*
SIG: *Service d'Intérêt Général*
S p: *sans page*
T: *Tome*
TC: *Tribunal de Conflit*
UFR: *Unité de Formation et de Recherche*
TFUE: *Traité sur le Fonctionnement d'Union européenne*
UE: *Union européenne*
UGPPC: *Unité de Gestion de Projet et du Programme Capdel*
USA: *United State of America*
V: *Volume.*
w p p: *without place of publication*

قائمة الجداول والمخططات

ص	عنوان الجدول
69	توصيات الورشات التشاركية للتعريف ببرنامج كابدال
109	سلم شيري آرنستان Sherry ARNSTEIN المتعلق بدرجات المشاركة
156	مظاهر العلاقة الإدارية بمختلف التطورات الإصطلاحية التي عرفها مفهوم المواطن
234	المقارنة بين ترجمة مصطلح نجاعة في المرسوم رقم 18-199، والرسوم رقم 15-247
239	مخرجات الخدمة العمومية تبعا لعامل الوقت
ص	عنوان المخطط
104	نموذج كيرت لويين Kurt LEWIN للقيادة، وما يوافقه من صور المشاركة في التسيير
119	نموذج les 03 E
174	العلاقة بين الحق في المعلومة، الحق في الخدمة العموميّة، والحق في المشاركة
193	المجتمع المدني في إطار آلية التسيير المحلي التشاركي

صاغ الفقيه الفرنسي لويس رولن Louis ROLLAND، ثلاثة مبادئ أساسية تحكم سير المرفق العمومي، هي مبدأ المساواة، مبدأ الإستمرارية، وكذا مبدأ التّكْيِيف الدائم للمرفق، هذا الأخير الذي يعني ضرورة أن يواكب المرفق مختلف التطورات والتغيرات، التي قد تطرأ على الحياة الإجتماعية، الإقتصادية، والسياسية، من أجل تحقيق المصلحة العامة، وتلبية مختلف الحاجات والخدمات التي يطلبها الأفراد.

ويرتبط مبدأ التّكْيِيف الدائم للمرفق العمومي أساسا، بخاصية مرونة وسرعة تطور القانون الإداري، هذا القانون الذي يعتبر شديد التأثير بالبيئة المحيطة به، والبيئة التي يُمارَسُ النشاط الإداري فيها اليوم، بيئة تغذيها مبادئ الحوكمة، ومقتضيات العولمة، والليبرالية الجديدة، تقوم على المواطنة الإيجابية والنشّطة، وتتطلب ديمقراطية إدارية، تستوجب مشاركة المواطن في التسيير الفعلي للمرفق العمومي.

ديمقراطية حقوق تلغي الإكراه والتسلط الإداري، والخضوع التام للإدارة، وتكرس لأولوية الحصول على خدمات ذات قدر كافٍ من الجودة، تقوم على إعتبارات الشفافية، المساءلة، التقييم، الرقابة، وكذا تحمل المسؤولية، إضافة إلى إلزامية عدم الإكتفاء بمجرد المشاركة التمثيلية، نظرا لأزمة الثقة التي خلفتها بين المواطن والإدارة، وكذا القصور الذي أبانت عنه في مجالات عدة، بما فيها مجال الخدمات العمومية، وضرورة التوجه نحو النهج التشاركي الإصلاحي، الذي تدعمه الديمقراطية التشاركية، كحل لأزمة التمثيل، وكمكمل لقصورها.

وفي خِصْمِ هذه التطورات لم تبقى الإدارة (الدولة)، صاحبة الإمتياز الوحيد في توفير الخدمات العمومية، بل أصبحت تُوصَف بأنها إدارة تَمَكِينِيَّة أو إدارة شريكة Enabling state، تتوجه نحو البيئة الخارجية المحيطة بها، وتتفتح عليها، وتقبل المشاركة في توفير الخدمات، من قِبَل الفواعل المجتمعية لهذه البيئة، كما تدعمها وتشجعها من خلال تفعيل آليات الحوار، التشاور، الإستشارة، وتبادل المعلومات والخبرات، وكذا إستقطاب الدعم المالي الذي يضمن إستمرارية الخدمة، وعلى هذا الأساس برزت الإدارة التشاركية، بدل تلك الإدارة المنفردة بإتخاذ القرار، من أجل تحقيق أفضل للمصلحة العامة، وتوفير أجود ما يكون من خدمات.

ومن هذا المنطلق لم تعد أساليب تسيير المرفق العمومي التقليدية، كافية وناجعة لتوفير خدمات ذات جودة، بل أصبح الواقع يفرض التوجه نحو إعتقاد أساليب أخرى، تتفق وتندمج فلسفتها مع المفاهيم الإدارية الحديثة، خاصة مفهوم المشاركة في التسيير، الذي بات كثير الإعتقاد من قِبَل الدول، في سياسات الإصلاح الإداري.

ولا تمثل المشاركة في حدّ ذاتها مفهوما حديث النشأة، أو نظرية إصلاحية إبتكارية وإبداعية، إنما الحداثة تمسّ آليات وتقنيات تكريسها في النصوص القانونية، وكذا إعتقادها على المبادئ الفنية التسييرية الحديثة، التي يجسدها علم الإدارة العامة، لاسيما في إطار نظريات التسيير العمومي الحديث.

وعليه فرض التسيير التشاركي للمرافق العمومية نفسه كآلية لتجويد الخدمات، وكأسلوب إصلاحي يتجاوز عَقَبَات الفكر التمثيلي، ومركزية السلطة، ويكرس لثقافة القرب، وللجوارية، وللتفويض، وكذا التمكين،

متصديا بذلك للعشوائية والإرتجالية في إتخاذ القرارات الإدارية، بجعلها مرتكزة على نظريات علمية، وأسس موضوعية ومنهجية، تجعل من العمليات الإدارية عمليات رشيدة، يميزها البعد الإستشراقي، الأخلاقي، وكذا الإبداعي.

وفي إطار الأزمة متعددة الأبعاد التي تعاني منها الخدمات العمومية في الجزائر، وإستمرار سخط وتذمر المواطن من ضعف جودتها، أو حتى إنعدامها، قادت الدولة الجزائرية منذ الإستقلال وإلى يومنا هذا، العديد والعديد من البرامج والسياسات الإصلاحية، التي صاغت بأساليب متنوعة، أصلحت بها ما أصلحت من خدمات، لكن دون أن تتمكن من إيجاد حلٍ جذري لإشكالية ضعف جودة الخدمات العمومية، ولا تحقيق رضى المواطن عنها.

إصلاحات سعت إلى إعادة بعث الثقة بين الإدارة والمواطن، وتجديد علاقتهما، ووضع حدٍ لمختلف مظاهر الفساد الإداري، وكذا الخروج عن إشكالية العجز التمويلي للمرافق العمومية، وإيجاد نموذج خدماتي أكثر فعالية، وجودة، وبساطة، وتشاركية.

وبالموازاة مع التوجه الواسع نحو إعتماد التسيير التشاركي، في سياسات الإصلاح الإداري المُقارَنَة، (فرنسا، ألمانيا، المغرب، تونس ... إلخ)، والدعوة لإعتماد مبدأ المشاركة الإدارية، والمنادة الداخلية من مختلف الفواعل المجتمعية، بضرورة إدماجهم في سياسات الإصلاح الإداري، والسماح لهم بالمشاركة في التسيير المحلي، وأمام الواقع الذي تظهر به خدماتنا العمومية، إرتأينا تناول جُلِّ هذه المفاهيم بالدراسة، من خلال البحث فيها، تبعا لأطروحتنا هذه التي جاءت بعنوان: التسيير المحلي التشاركي آلية لإصلاح الخدمة العمومية في الجزائر.

أولا: أهمية الموضوع

تظهر أهمية موضوع هذه الدراسة بداية في حدّته وجدّته، فهو مرتبط بمفاهيم حديثة التناول والبحث الأكاديمي، وكذا التكريس القانوني، فالنصوص القانونية المكرسة لمفاهيمه، نصوص أغلبها حديث النفاذ في الجزائر، وأخرى لم يصدر بشأنها إلى حين كتابتنا هذه الأسطر، ما ينظمها موضوعيا وإجرائيا، وهو ما يطرح عديد الإشكالات والتساؤلات القانونية، التي تتطلب البحث المتخصص والدقيق، والمناقشة المستفيضة حولها. من جهة أخرى تزداد أهمية هذا الموضوع، لكونه لا يرتبط فقط بالمقاربة القانونية، بل يمتد ليشمل المقاربة الفنية التطبيقية، التي يهتم بها علم الإدارة العامة، في إطار نظريات التسيير العمومي الحديث، والمفاهيم العديدة والمهمة المتعلقة بها، التي تدعم فعالية النص القانوني على المستوى العملي، وتساهم في تطبيقه بشكل منهجي ورشيد، بعيدا عن العشوائية والجمود.

كما يستمد هذا الموضوع أهميته العملية، من إتصاله الوثيق والمباشر بمفهوم المرفق العمومي، بإعتباره النشاط الإيجابي للإدارة، الذي تضمن من خلاله تحقيق المصلحة العامة، وتُبرر به إلى حدّ ما مشروعية أعمالها ونشاطاتها.

إضافة إلى إثارته لعديد الحقوق والحريات، والتي منها ما ينتمي إلى الجيل الجديد من الحقوق، مثل الحق في المشاركة الإدارية، الحق في المدينة، الحق في الخدمة العمومية، وكذا الحق في النفاذ إلى

المعلومة، الأمر الذي يتطلب بحثا في هذه الحقوق، لبيان مدى مساهمتها في تحقيق الإصلاح الإداري، من خلال ضمان تمتع فواعل المقاربة التشاركية بها.

ثانيا: أسباب إختيار الموضوع

عديدة هي الأسباب التي دفعت لإعتماد مثل هذا الموضوع، حيث شكلت الرغبة في إثرائه نظرا لأهميته وحدائته، وكذا قلة الدراسات الأكاديمية القانونية المتخصصة المرتبطة به، وأولى دوافع إختياره للبحث، ذلك أن الدراسات التي تناولت مفاهيمه بالتأصيل والتحليل، بما فيها الدراسات القانونية، تميزت بإسهابها الشديد في توظيف المقاربات الإقتصادية، الإجتماعية، وحتى السياسية، دون أن يحضى التأصيل القانوني البَحْث والخالص بذات القدر من الإهتمام، دون أن ننسى إهمال تناوله من الجانب الفني، وعدم الإلتفات الجيد إليه، والعناية بالبحث فيه، رغم أهميته البالغة والحاسمة.

إضافة إلى تمحوره المباشر حول العلاقة بين الإدارة والمواطن، ومسألة الثقة بينهما، التي كانت ولا تزال موضوع بحث وجدل، وهذا في الوقت الذي شَهِدَتْ فيه الجزائر نداءات شعبية كثيرة، تدعو إلى ضرورة سدّ هذه الفجوة، وإعادة الإعتبار لدور المواطن في التسيير، بإعتباره نواة الإصلاح الإداري.

كما شكلت دسترة الديمقراطية التشاركية، وغيرها من المفاهيم الداعمة للمشاركة في التسيير المحلي، كالإعلام الإداري، وبروزها الملفت والقوي على الصعيدين الدولي والوطني، بتطبيقات عديدة، وتكريسات مختلفة، دافعا أساسيا للبحث في هذا الموضوع.

ثالثا: الهدف من البحث في الموضوع

تهدف دراسة هذا الموضوع إلى مايلي:

- بيان وتوضيح المعنى القانوني والفني لآلية التسيير المحلي التشاركي، والفلسفة التي تقوم عليها.
- تحليل مختلف النصوص القانونية، التي تضمنت تقنيات تجسيد المقاربة التشاركية في التسيير المحلي، وتقييمها.
- الإحاطة والإلمام بمختلف الأسس القانونية، التي تقوم عليها المقاربة التشاركية في التسيير المحلي بالجزائر، وبيان مدى فعاليتها في تحقيق أهداف الإصلاح الإداري.
- توعية المواطن بمختلف الحقوق التي كرستها له المنظومة القانونية الجزائرية، في إطار علاقته بالإدارة العمومية.
- عرض بعض نماذج التسيير التشاركي المُقارَنَة، لأجل توظيف مزاياها في سياستنا الإصلاحية، وتقادي سلبياتها وأخطائها.
- التوضيح والتدقيق اللغوي القانوني، وكذا الفني للعديد من المفاهيم الهامة، التي يشوبها الخط الإصطلاحي، وسوء التوظيف، وعدم دقة ترجمتها القانونية.

رابعا: الدراسات السابقة

شكل المقال العلمي الموسوم بالتسيير المحلي التشاركي، آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر، للأستاذة مفيدة بن لعبيدي، المنشور بمجلة دراسات وأبحاث، التي تصدر عن جامعة زيان عاشور

بالجلفة، في مجلدها السابع، ضمن العدد رقم 21، لسنة 2015، اللبنة الأولى، والمنطلق الأساسي لدراستنا، ويعتبر هذا المقال المرجع المتخصص الوحيد ذي الصلة ببحثنا، وهذا في حدود ما أسفرت عنه عملية جمعنا للمادة العلمية.

حيث تناول المقال بالوصف آلية التسيير المحلي التشاركي، من حيث مضمونها، فواعلها، أهدافها، وتقنياتها، وتبين من خلاله أن إشراك فواعل محلية جديدة إلى جانب الإدارة المحلية، في إطار مقارنة التسيير المحلي التشاركي، من شأنه تحقيق نتائج أكثر إيجابية على صعيد التنمية المحلية، وأن الإطار القانوني المكرس لهذه الآلية في الجزائر لا يزال محتشما، ويبقى تجسيد هذه المقاربة مرهون بتوفير عدد من المتطلبات، خاصة على مستوى شركاء التنمية المحلية في الجزائر.

وبالرغم من اشتراك هذا المقال مع دراستنا في نقاط عديدة، إلا أن بحثنا بإعتباره أطروحة دكتوراه، قد توسع إلى الحد الذي أمكن وسمح في هذه النقاط، وإستقاض في تحليلها وتقييمها من الناحية القانونية، وكذا الفنية، لاسيما في إطار دراسة فواعل هذه الآلية، وإعتنى بالتأصيل المفاهيمي لأبرز متغيرات البحث، وتعدى الإطار القانوني الذي خصه المقال بالدراسة، والمحصور ضمن قانوني الجماعات الإقليمية، إلى غالبية النصوص التي أشارت وتضمنت الطرح التشاركي دون إستثناء.

وتجدر الإشارة أن هناك أبحاث ودراسات عدة¹، قد أمدتنا بمعلومات وأفكار جدّ هامة، ساعدتنا وبشدة في إثراء هذا البحث، لكنها كانت دراسات عامة، تناولت فقط جزئيات معينة من بحثنا، وأخرى ذات مقارنة غير قانونية (إقتصادية، إجتماعية)، لكنها مكنتنا من ضبط مصطلحات دراستنا، وأعانتنا على حسن توظيفها².

خامسا: صعوبات الدراسة

لعل أبرز ما واجهنا من صعوبات عند إنجاز هذا البحث، هو القلة الشديدة للدراسات المتخصصة التي تناولته، نظرا لكونه موضوعا حديثا، إضافة إلى كثرة المصطلحات المتعلقة به، والتي تعددت المعاني المعبرة عنها في النصوص القانونية، والمراجع الفقهية، وتباين توظيفها بين الترادف تارة، وبين الإختلاف في المعنى تارة أخرى، وهو التحدي الذي سائر إنجاز هذا البحث من بدايته إلى نهايته.

إضافة إلى صدور بعض التعديلات والتكميلات، على عدد من النصوص القانونية، التي إعتدناها في بحثنا، وحتى صدور نصوص جديدة تماما، الأمر الذي حتمّ علينا المراقبة الدائمة للحركة التشريعية، وإدراج كل تعديل، وكل نص جديد، إما إشارة فقط أو تحليلا، حسب مدى أهميته للبحث.

1- على غرار دراسة الأستاذ: السعيد بن محمد قارة بعنوان، التفويض الإداري ومدى آثاره في فاعلية الإدارة -بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية-، أطروحة دكتوراه، نوقشت بكلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، بالجزائر، 2010. وكذا دراسة الأستاذة نادية ضريفي بعنوان، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه، نوقشت بكلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2012، إضافة إلى دراسة الأستاذة: سليمة غزلان بعنوان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، نوقشت بكلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.

2- على غرار دراسة الأستاذة: شريفة رفاع بعنوان، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة، أطروحة دكتوراه، نوقشت بكلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2008.

سادسا: إشكالية الدراسة

أصبح موضوع المشاركة في تسيير الشؤون العمومية المحلية، أحد أبرز المبادئ التسييرية والإصلاحية التي تتبناها الدول، وتعتمدها في إطار سعيها نحو ترشيد العمليات الإدارية، وعصرنة وتحديث الإدارات العمومية، حيث ظهرت الحاجة الماسة إلى ضرورة مشاركة مختلف الفواعل المجتمعية، من مواطنين، مجتمع مدني، وقطاع خاص، إلى جانب الإدارة المحلية، في عملية إصلاح الخدمات العمومية، بغية الرقي بمستواها وتجويدها، وهذا حسب القدرات التي يتمتع بها كل فاعل، إمكانياته، ومستوى الخبرة لديه، وكذا أبرز نقاط قوته، وإستنادا لهذا، وإعتبارا لما أسلفناه من أهمية يكتسبها هذا الموضوع، إرتأينا معالجته تبعا للإشكالية التالية:

هل يكتسب التسيير المحلي التشاركي المشروعية القانونية، والفعالية الإدارية الكافية، اللتان تسمحان بتمكين فواعله التسييرية، من المشاركة في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر؟

سابعا: منهج الدراسة

تمت هذه الدراسة من خلال الإعتماد أساسا، على كل من المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي، وهذا في غالبية الجزئيات التي تم تناولها في هذا الموضوع، لاسيما في إطار التأصيل المفاهيمي لمتغيرات الدراسة الأساسية، وما إرتبط بها من مفاهيم فرعية برزت خلال البحث، وكذا تحليل مختلف النصوص القانونية التي إرتبطت به، ونقدها وتقييمها كلما سمح الأمر بذلك.

كما وظفنا المنهج التاريخي في بعض الجزئيات، التي إرتبطت مثلا بالتطور التاريخي لمصطلح الخدمة العمومية، والتجارب والتطبيقات الإسلامية، وكذا المقارنّة، وحتى التقليدية لآلية التسيير المحلي التشاركي، وكذا في سياق التطرق لمفاهيم قانونية مهمة مثل التفويض التعاقدية.

وقد تمت الإستعانة بأسلوب المقارنة في بعض الأحيان، لاسيما بين دساتير الجزائر المختلفة، في إطار بيان مدى تكريسها لمبدأ المشاركة في التسيير المحلي، بمختلف فواعله وشروطه، وكذا حين ميّزنا مثلا بين التفويض التعاقدية، وما يقترب منه من مفاهيم، إضافة إلى مواطن أخرى عديدة، تطلبت منا توظيف هذا الأسلوب.

ثامنا: خطة الدراسة

بغية الإجابة عن الإشكالية التي تتمحور حولها هذه الدراسة، والإحاطة بمختلف جوانبها، إرتأينا تقسيم هذا البحث إلى بابين، على أن يتضمن كل باب ثلاثة فصول، تتماشى معطياتها، ويتناسب سياق طرحها مع المفاهيم العامة والجزئية، المُنتَظَبِ دراستها وتناولها للإجابة عن الإشكالية، ومحاولة الإحاطة الكافية بها، وهو ما نرى أنه يساهم أكثر في تحقيق التوازن الشكلي والموضوعي للبحث.

وعلى هذا الأساس قمنا بتضمين الباب الأول، الأسس القانونية والضوابط الفنية لآلية التسيير المحلي التشاركي، وذلك تبعا لثلاثة فصول، تطرق الأول منها للتأصيل المفاهيمي للخدمة العمومية، وللتسيير المحلي التشاركي، وجاء الثاني متناولا مختلف الأسس القانونية لآلية التسيير المحلي التشاركي، في حين كان الثالث محلا لبيان الضوابط الفنية لهذه الآلية.

وحاولنا من خلال الباب الثاني، توضيح فعالية وحدود مشاركة مختلف فواعل هذه الآلية، في إصلاح الخدمة العمومية، إذ تطرقنا للمواطن كفاعل محوري وأساسي في عملية الإصلاح الإداري، ضمن الفصل الأول، وخصصنا للمجتمع المدني الفصل الثاني من هذا الباب، وإنصب إهتمامنا فيه على توضيح دوره الإصلاحية، ومدى فعالية مشاركته في تجويد الخدمات، لنختم بفصل ثالث، أدرجنا فيه القطاع الخاص كأحد الفواعل التشاركية، من خلال التركيز على تقنية تفويض المرفق العمومي، كأسلوب لمشاركة هذا الفاعل في التسيير المحلي، لاسيما في إطار المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المنظم له.

وختاما توجنا بحثنا المتواضع، بما أمكن التوصل إليه من نتائج، وما إرتأينا تقديمه من إقتراحات إصلاحية، نَحَسَبُ أنها قد تساهم في إصلاح بعض الإختلالات الخدماتية التي تطرقنا لها، وتَصَلُحُ أن تُطبق في الواقع العملي للنشاط الإداري في الجزائر.

الباب الأول:

توظيف المقاربة التشاركية في إصلاح

الخدمة العمومية:

بين الأسس القانونية، والضوابط الفنيّة

الباب الأول:

توظيف المقاربة التشاركية في إصلاح الخدمة العمومية:

بين الأسس القانونية، والضوابط الفنية

تعددت محاولات الإصلاح التي قادتها الدولة الجزائرية، من أجل حلّ المشاكل التي تعاني منها مختلف الخدمات العمومية، وبذلت في ذلك العديد من الجهود التي تُحسبُ لها، لكن بقي المرفق العمومي الجزائري يعيش أزمة كبيرة، أثرت على المواطن بصفة مباشرة، نظرا لإحتكاكه الدائم واليومي مع هذه المرافق، ولأنه في كل الأحوال خاضع لعلاقة جبرية معها، فإن هي لم تقدم له هذه الخدمات، فمن سوف يوفرها له؟

إن فشل السياسات الإصلاحية التي تبنتها الدولة في سبيل الرقي بالخدمة العمومية، يرجع بالأساس إلى تغييب دور المواطن المباشر وغير المباشر في عملية الإصلاح، والتهميش الطويل الذي لقيه القطاع الخاص في هذا المجال، وبمعنى أدق إقصاء مبدأ المشاركة من تسيير المرافق العمومية، وإحتكار الدولة للعملية التسييرية لوحدها، إضافة لكون هذا الإحتكار ذي طابع تغييب فيه شروط الإصلاح العلمية والفنية، ويفتقد لخطط ناجعة تقوده إلى النجاح، إذ تميزت جُلُّ الإصلاحات بقصور الجانب الإستشراقي فيها، وكان بعضها يُعتمد ليس من أجل الإصلاح الجوهرية في حدّ ذاته، بل بصفة عَرَضِيَّة توجي بإهتمام السلطات العمومية بموضوع تحسين وضعية الخدمة العمومية، وكذا طمأنة الشعب لذلك وكسب ثقته.

إن قصور هذه الإصلاحات وعدم تحقيقها النتائج المرجوة منها، يجعلنا نلتفت نحو آلية إصلاحية جديدة، تتلاقى فيها مجموعة من الفواعل غير الدولاتية، وكذا جملة من الأسس، التي تتحدّد من أجل إصلاح الخدمة العمومية، وتسمى هذه الآلية بالتسيير المحلي التشاركي.

ولبيان مستوى إعتمادها في إصلاح الخدمة العمومية بالجزائر، فقد خصصنا هذا الباب لدراسة المُحدّدات المفاهيمية، الأسس القانونية، والضوابط الفنية لإصلاح الخدمة العمومية وفق آلية التسيير المحلي التشاركي، ويأتي هذا من خلال ثلاثة فصول، **الفصل الأول** سنتناول فيه التأسيس المفاهيمي للخدمة العمومية، وآلية التسيير المحلي التشاركي، وسيكون **الفصل الثاني** مخصصا للأسس القانونية لهذه الآلية، في حين سيكون **الفصل الثالث** متعلقا بضوابطها الفنية.

الفصل الأول:

التأصيل المفاهيمي للخدمة العمومية، وآلية التسيير المحلي التشاركي

يمثل مفهوم الخدمة العمومية مفهوما محوريا في القانون الإداري، وهذا بالنظر لارتباطه أساسا بأهم وسيلة تستعملها الإدارة لتحقيق نشاطها الإيجابي، وهي المرفق العمومي، هذا الأخير الذي يعبر عن الخدمة العمومية من الجانب الموضوعي المادي له، أي جانب النشاط الموجه لتحقيق المصلحة العامة. ولا يَخْفَى علينا اليوم التطور الهائل الذي يشهده المرفق العمومي لاسيما في جانب نظامه القانوني، وقد مسّ هذا التطور بشكل أساسي طرق وأساليب تسييره، فبعد أن أُنقِذت الأساليب التقليدية للتسيير وأبانت عن ضعفها، وعجزها عن تقديم خدمة عمومية ترقى لمستوى تطلعات المواطن، بات إصلاحها ضرورة حتمية، إصلاح اتجه نحو سحب احتكار التسيير من الدولة، وجعلها شريكا مشرفا يتقاسم التسيير ويتشاركه مع فواعل تسييرية أخرى غير دولاتية، تتمثل في المواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، وبهذا تبلور مفهوم تسييري جديد يطلق عليه التسيير المحلي التشاركي، وأصبحت الدول تدعو إلى تبنيه كآلية لإصلاح الخدمة العمومية.

وعليه سيتم التطرق ضمن هذا الفصل إلى مبحثين، حيث سنتناول في المبحث الأول المفهوم النظري للخدمة العمومية، مع تبيان ضرورة إصلاحها ميدانيا، في حين سنخصص المبحث الثاني لتحديد مفهوم التسيير المحلي التشاركي، وإبراز أهم تطبيقاته.

المبحث الأول:

الخدمة العمومية مفهومها النظري، وضرورة إصلاحها على المستوى العملي

قد يبدو التطرق لمفهوم الخدمة العمومية أمرا سهلا وبسيطا، لكن في الواقع تتميز هذه العملية بعدة صعوبات، لاسيما عند التطرق لهذا المفهوم من الجانب القانوني البحت، خاصة وارتباطه بمفهوم المرفق العمومي، الذي يعتبر بدوره مفهوما غير واضح المعالم في القانون الإداري.

وأمام هذا الغموض المفاهيمي، تواجه الخدمة العمومية عمليا جملة من المشاكل العويصة، التي تتطلب حولا فورية لإصلاح الوضع، خاصة في الجانب التسييري، الذي أبان عن ضعفه في تقديم خدمات ذات مستوى جيد، تليق بالمواطن وبصورة الدولة ككل.

ونظرا لكون تحديد المفهوم القانوني للخدمة العمومية أمرا ضروريا، وكذا بيان مختلف الأسباب التي تدعو إلى إصلاحها، سيتم التطرق ضمن هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنخصص المطلب الأول لتوضيح مفهوم الخدمة العمومية، وسنبين في المطلب الثاني مبررات ومُنطلقات إصلاحها.

المطلب الأول:

مفهوم الخدمة العمومية

تعددت التعاريف المقدمة للخدمة العمومية، واختلفت باختلاف المقاربات التي تناولت هذا المصطلح، وارتبطت من الناحية القانونية ارتباطا وثيقا بمفهوم المرفق العمومي حيث لازمته نشأة وتطورا، وتطور مفهومها بتغير النظرة التي قدمها الفقه والقضاء الإداريين للمرفق العمومي. فتبلور بداية المفهوم الكلاسيكي للخدمة العمومية، أين احتكرت الدولة تسيير المرفق العمومي، وأخذت أولوية وحصرية تقديم الخدمات العمومية، وتبعا للأزمة التي عرفها المرفق العمومي، وأفضت إلى وجود المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ظهر مفهوم حديث للخدمة العمومية أعطى مجالا لتدخل القطاع الخاص في تقديم هذه الخدمات، إضافة إلى أزمة ثانية على المستوى الأوربي كان لها بالغ التأثير على المفاهيم الأساسية للمرفق العمومي، وبالتالي على الخدمة العمومية، تسببت فيها ضغوطات العولمة، والمناداة بضرورة الدخول إلى السوق الحرة، وتكريس المنافسة. وفي إطار هذه التطورات المفاهيمية، اكتسبت الخدمة العمومية مجموعة من الخصائص الهامة، لاسيما خاصة العمومية، المصلحة العامة، والاستقلالية عن منطق السوق. وعليه سيتم التطرق في هذا المطلب إلى فرعين، سنتناول في الفرع الأول تعريف الخدمة العمومية، وسنخصص الفرع الثاني للحديث عن خصائصها.

الفرع الأول:

تعريف الخدمة العمومية

يسبق التعريف بالشيء الخوض في تفاصيله، لذا يبرز في تعريف الخدمة العمومية جانبين، أحدهما لغوي والآخر اصطلاحي وجب التطرق لهما، ويصعب تحديد المدلول اللغوي لمصطلح الخدمة العمومية دون العودة إلى التاريخ والوقوف على التطورات التي عرفها هذا المصطلح، حيث يقول غاستون جاز Gaston JÉZE: "أنه لا يمكن لأية دراسة المساهمة في توضيح وتسهيل فهم القانون، بعيدا عن الاعتماد على اللغة، والعودة إلى التمثيل الاجتماعي الذي كان سائدا"¹، ويرتبط المدلول الاصطلاحي لهذه العبارة ارتباطا وثيقا بالفقه والقضاء الإداريين في فرنسا، والتطورات التي حصلت لاحقا في أوروبا، وأثرت بدورها على توجه القانون الجزائري في تعريفه للخدمة العمومية.

وهذا ما سيتم توضيحه ضمن هذا الفرع، من خلال التعريف اللغوي للخدمة العمومية أولا، ثم التطرق ثانيا إلى تعريفها الاصطلاحي.

1- Cité par: Salim ZIANI, *Du service public à l'obligation du service public*, LGDJ, Éd lextenso, France, 2015, p.18.

أولاً: التعريف اللغوي للخدمة العمومية

من أجل تحديد المدلول اللغوي لمصطلح الخدمة العمومية، سنقوم بتجزئتها إلى جزأين، حيث سنتطرق بداية إلى تعريف مصطلح الخدمة، ثم سنبيين المقصود بصفة العمومية.

بداية، يحيل مصطلح "الخدمة" إلى معنى العبودية الذي درج خلال العصور الوسطى، ليتطور بعدها دالاً على واجبات الرعية إتجاه المدير الكبير لهم، هذا الأخير الذي سُمي لاتينيا ب: Suzerain، ثم دلّ هذا المصطلح على عبد الأرض¹، أي ذلك الفلاح المرتبط بأرض ما دون أن يملك أدنى حرية عليها²، ويندرج ضمن الحقل الدلالي لمصطلح "الخدمة" باللغة الفرنسية Service كلمتين هما: Servir و Services فقط، وكلاهما تتحدران من الكلمة اللاتينية Servituum، والتي تعني العبودية.

ومع نهاية القرن 12 م وعلى إثر تعميم المسيحية، تغيّر معنى مصطلح الخدمة تغيّراً جذرياً، إذ لم يعد يعني تلك الحالة المرتبطة بإكراه شخص على خدمة شخص آخر من باب العبودية، بل أصبح يُقصد به ذلك القرار الشخصي والفعل المتعلق بأداء خدمة بصفة حرة، من قِبَلِ أشخاص أحرار وبكامل إرادتهم، يُؤدونها بعوض أو تطوعاً، ليدل كذلك على ذلك الفعل المتعلق بتقديم شيء ما، أو تلك الحالة المرتبطة باستعمال شيء معروف³، وهو ذات المعنى الذي قدمته معاجم اللغة العربية حيث نقول خَدَمَ، خَدَمَةً، وَخَدَمَهُ الشخص، أي ساعده في العمل أو عَمِلَ له، وَالخِدْمَةُ ما يُقَدَّم من مساعدة في قضاء حاجة ما⁴، وابتداء من عام 1835 أصبح مصطلح "الخدمة" يعني مجموعة منظمة من النشاطات ذات الأهمية بالنسبة للجماعة⁵. وما يلفت الانتباه في هذا، هو أنّ مصطلح "الخدمة" في تطور معناه اللغوي جمع بين تصورات ومعانٍ متعارضة ومتناقضة جذرياً، حيث تطور معناه من العبودية إلى حرية تقديم الخدمات للغير بكامل الإرادة.

من جهته مصطلح "العمومية" "Public(que)"، هو ذو أصل لاتيني تختلف معانيه واستعمالاته، فما أُعْتَبِرَ عمومياً كان ببساطة في البداية ما يحوزه الملك ويضعه تحت تصرفه، بمعنى كل ما يخص السلطة العليا ويخضع لرقابتها وترى أنه يدخل في نطاق الصالح العام، هذا الأخير الذي تتكفل السلطة الملكية بتحديدته أو إطلاقه، وابتداء من عام 1355 م أصبح هذا المصطلح يحيل إلى معنى ما هو معروف لدى الجميع، وبحلول القرن 15 م تطور معناه إلى مجموع المهام، ثمّ مجموع الأشخاص، وأخيراً أحال إلى الشخص الإداري وكل ما هو رسمي وذلك ابتداء من القرن 16 م، ومن معانيه كذلك مجموع الأشخاص الذين يقدمون النشاطات ويراقبونها⁶.

1- Salim ZIANI, Op. Cit, p.17.

2-Martyn BACK et autres, **Le ROBERT dictionnaire de français**, les presses de Maury-imprimeur, France, 2005, p.393.

3- Salim ZIANI, Op.Cit, p.18.

4- معجم المعاني الجامع - معجم عربي عربي، متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.almaany.com"، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 30-2019-09.

5- Salim ZIANI, Op.Cit, p.18.

6 - Ibid.

ولم يظهر مصطلح الخدمة العمومية في الجريدة الرسمية لفرنسا، إلا خلال السنة الثالثة لنشرها، وتزامن مع الثورة الفرنسية لعام 1789¹.

إن دراسة معاني المصطلحات المكونة للخدمة العمومية تفرض أيضا دراسة جادة في تاريخها²، وهذا بعيدا عما تعنيه قانونيا، لكن الأكيد أنّ الجمع بين مصطلح خدمة وصفة العمومية يعود إلى نهاية القرن 16م³، وتكرس هذا الجمع أكثر في بداية القرن 17 م في المراسيم الملكية، مثل المرسوم الملكي لعام 1635 الذي أعاد تنظيم أساليب النقل البري والبحري، وبالتالي فإن فهم الدلالة اللغوية للخدمة العمومية، لا يمكن أن يتم خارج دراسة التكوين المادي والنظري للدولة الفرنسية، وكذا ظهور الإدارة⁴.

وبجمع المعنيين السالف ذكرهما، نقول أنّ الخدمة العمومية لغويا هي مجموع النشاطات والمهام المقدمة للغير بعوض أو تطوعا، من قبل أشخاص مؤهلين رسميا لأدائها.

إنّ مصطلح "الخدمة العمومية" المستعمل في اللغة العربية، يقابله مصطلح "Service public" في اللغة الفرنسية، والذي يُوظف كذلك للدلالة على المرفق العمومي، وعليه قد يقع القارئ في الغلط ويتوه في تمييز المعنى المقصود من "Service public"، هل هو الخدمة العمومية أم المرفق العمومي؟

إنّ عملية اختيار هذا المصطلح عادة ما تُفرض بسبب اعتبارات نظرية أو إيديولوجية، إذ هناك من يُفضل استعمال المفهوم العام الذي يحيل إلى المرفق العمومي، في حين أنّ البعض الآخر يُفضل توظيفه في شقه المادي الذي يُقصد به النشاطات أو المهام⁵، وهو المعنى الضيق لمصطلح "المرفق"، والمقصود به الخدمات الموجهة للمواطنين⁶، ومن هذا المنطلق درج اعتماد مصطلح "Service public" مفردا للدلالة على المرفق العمومي، ويُوظف بصيغة الجمع "Services publics" للدلالة على الخدمة العمومية⁷.

وهو ما جاء في التقرير الذي أعده رُونُو دُونُو دُونُو دُونُو دُونُو مَارِكْ-RENAUD DENOIX DE SAINT-MARC، الذي قدمه للوزير الأول الفرنسي والمتعلق بالمرفق العمومي، حيث وضح أنّ مصطلح Service public هو وصف يطلق على بعض النشاطات، وأنه قد حدث تحول في استعمال هذا المصطلح، من المفرد الذي يُوظف دلالة على المرفق العمومي، إلى الجمع الذي يُقصد به نشاطات محددة، كما قد ينصرف إلى الجهاز المسؤول عن تأمين الخدمات العمومية⁸.

1- Geneviève KOUBI, "L'idiologie du service public", In: **service public**, colloque organisé par l'université de Strasbourg les 06 et 07 Juin 2013, institut de recherche Carré de Malberg et association française pour la recherche en droit administratif, Dalloz, Paris, 2014, p.45.

2-Salim ZIANI, Op.Cit, p18.

3- Geneviève KOUBI, Op.Cit, p.43.

4- Salim ZIANI, Op.Cit, p.19.

5- Ibid, p.02.

6- Jean-François AUBY, Olivier RAYMUNDIE, **Le service public**, Éd le Moniteur, Paris, 2003, p.53.

7- Salim ZIANI, Op.Cit, p.02. Voir aussi:

Benoit DELAUNAY, "Synthèse-services publics", In: **lexis 360public**, France, 2015, p.01. Article disponible sur le site: "www.lexis360public.fr", consulté le: 07-04-2018.

8- Renaud DENOIX DE SAINT-MARC, **Le service public**, rapport au premier ministre, la documentation française, Paris, 1996, p.01,02.

أما بالنسبة لبعض الدول الأوروبية فمصطلح Service public يكاد يكون منعدم الاستعمال تقريبا، فعندما يتعلق الأمر بالنشاطات التي تقوم بها الجماعات العمومية، يحيل القانون السويسري إلى عبارة مهام عمومية Tâches publiques، أو نشاطات عمومية Activités publiques، وهي عبارات ذات دلالة وصفية كافية لتبين أننا أمام الحديث عن الخدمة العمومية، أما الترجمة الألمانية لمصطلح Service public (Öffentlichen Dienst) فتحيل مباشرة إلى قانون الوظيف العمومي، والمجال الوحيد الذي استعمل فيه الألمان مصطلح المرفق العمومي صراحة، كان في إطار امتياز المرافق العمومية، وفي غير ذلك لا يستعمل الفقه والمشرع الألماني مصطلح المرفق العمومي إطلاقاً¹.

وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي ككل وبموجب القانون المنظم للدول الأعضاء فيه، مُنحت تسمية الخدمة ذات المنفعة العامة، أو الخدمة ذات المنفعة العامة غير الاقتصادية، للدلالة على المفهوم الفرنسي للخدمة العمومية².

أما بالنسبة للمنظومة القانونية الجزائرية يُترجم مصطلح Service public بالخدمة العمومية في غالب الأحيان، لكن هذا الأمر لا يمثل قاعدة عامة بل هو الغالب فقط في القانون الجزائري، حيث وبالعودة إلى بعض القوانين التي تناولت هذا المصطلح، وجدنا أنها تأخذ تارة ترجمة المرفق العمومي، وتارة أخرى ترجمة الخدمة العمومية، ومثال ذلك القانون المتعلق بالنشاط السمي البصري³ الذي وظف في المادة 10 منه مصطلح الخدمة العمومية، المترجمة من النص الفرنسي الذي وظف بدوره مصطلح Service public، واستعمل المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات الوزير الأول المكلف بالخدمة العمومية⁴، مصطلح الخدمة العمومية، والذي تُرجم عن مصطلح Service public، والأمر ذاته بالنسبة للمرسوم التنفيذي المنظم للإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية⁵، وعنون الباب الثاني من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁶، من جهته بالمرفق العام، وجاء في صلب المادة 03 منه كذلك استعمال عبارة المرفق العام التي قابلتها عبارة Service public في الجريدة الرسمية باللغة الفرنسية. وبالتالي فالواضح أنّ القانون الجزائري لم يستقر على استعمال مصطلح ثابت في صياغة نصوصه، الوضع الذي يقتضي منه ترجمة دقيقة لهذا المصطلح الهام.

1- Pierre MOOR, "Réflexions de droit suisse au sujet du service public", In: **service public**, Op.Cit, p.57.

2- Frédérique BERROD, "le droit de l'union européenne et le service public: de la défiance à la compréhension mutuelle", Op.Cit, p.116.

3- القانون رقم 04-14، المؤرخ في 24 فبراير 2014، المتعلق بقانون السمي البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 16، الصادر في 23 مارس 2014.

4- المرسوم التنفيذي رقم 13-381، المؤرخ في 19 نوفمبر 2013 المحدد لصلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بالخدمة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 59، الصادر في 20 نوفمبر 2013.

5- المرسوم التنفيذي رقم 13-382، المؤرخ في 19 نوفمبر 2013 المحدد المنظم للإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية نفسها.

6- القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 08، الصادر في 06 فبراير 2002.

ثانيا: التعريف الإصطلاحي للخدمة العمومية

لا يمكن إطلاقا الحديث عن الخدمة العمومية دون التطرق إلى من يتكفل بتقديم هذه الخدمة، أي المرفق العمومي¹، ففكرة المرفق العمومي² تستلزم بالضرورة فكرة الخدمة العمومية³، الذي وصفه جازُ JÉZE بأنه حجر الزاوية في القانون الإداري، وتأكدت حقيقة هذا الوصف في الماضي ولا تزال حاضرة، كما تمّ منحه مكانة محورية من قِبَل مجلس الدولة إثر تدخل مُفَوِّضِيهِ، أمثال: لَافِيرِيَارُ LAFERRIÈRE، بِيشَا PICHAT، تَيْسِيّ TEISSIER⁴، وروميُو ROMIEU، عن طريق التماساتهم ونتائجهم لتوضيح وتفسير العديد من مواطن الغموض في القانون الإداري ومنازعاته، ولأجل بناء قواعده وأسسها، فمثلا قال مفوض الحكومة روميُو ROMIEU في نتائجه بخصوص قرار تَارِيّ TERRIER⁵: "أنّ كل ما يتعلق بتسيير وعمل المرافق العمومية، يمثل عملية إدارية تختص بها الجهات القضائية الإدارية تبعا لطبيعتها"⁶.

- 1- زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2014، ص.25.
 - 2- يُعتبر بعض الفقهاء أنّ عبارة المرفق العمومي ليست وليدة العصر الحديث، فقد أُستعملت من طرف الفقه والقضاء في النصف الأول من القرن 19م، ووردت عند المشرع الفرنسي خلال نفس هذه الفترة، ويُعتبر الفقيه دُوبَاشُ DEBBACHE أنّ المرافق العمومية وُجِدت قبل القرن 19م أي قبل سنة 1789، بمعنى قبل قيام الثورة الفرنسية أي في فترة العهد القديم، ويضيف دُوبَاشُ أنّ القرن 19م هو القرن الذي تكاثرت فيه المرافق العمومية بسبب زيادة تدخل الدولة. أنظر: ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2011، ص.144.
 - 3- خالد مسعودي، مرتفق المرفق العمومي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2016، ص.20.
 - 4- يُعتبر جُورْجُ تَيْسِيّ Georges TEISSIER من أوائل من تحدثوا فقهيًا عن مفهوم المرفق العمومي، وهذا في كتابه المعنون ب: "مسؤولية السلطة العمومية" الصادر سنة 1906، وقد دافع فيه عن فكرة المرفق العمومي كميّار لتطبيق القانون الإداري. أنظر: Georges TEISSIER, La responsabilité de la puissance publique, Éd Paul Dupont, Paris, 1906, p.60.
 - 5- تتعلق هذه القضية بالسيد TERRIER الساكن بمدينة Saône-et-Loire، التي قامت بمنح جوائز لقتل الأفاعي، حيث شارك هذا السيد في هذه العملية، ثم طالب بأن البلدية بدفع مستحقّاته، لكن تمّ رفض طلبه، قضى مجلس الدولة أنه مختص بنظر هذه الدعوى بين البلدية والسيد تَارِيّ، واعتبر العقد المبرم بين الطرفين عقدا إداريا (عقد امتياز) نظرا لأنّ عملية قتل الأفاعي تمثل نشاطا للمرفق العمومي، وتجدر الإشارة أنه قبل صدور هذا القرار مثل هذه العلاقات كانت تتبع قواعد القانون الخاص. أنظر: CE, 06 Février 1903, Req N° 07496, disponible sur le site: "www.revuegeneraledudroit.eu", consulté le: 22-08-2019.
- ولتفاصيل أكثر حول هذه القضية، أنظر:

Fiche d'arrêt en droit administratif - L'arrêt TERRIER (CE, 06 février 1906, N° 07496), 2018, disponible sur le site: "www.doc-du-juriste.com", consulté le: 22-08-2019.

6- Cité par: Bernard STIRN, "Le service public dans la jurisprudence du conseil d'état français", communication présentée dans le colloque service(s) public(s) en Méditerranée, Laboratoire Méditerranéen de Droit Public, Athènes, le 19 et 20 Octobre 2017, p.01,02.

ومنه فإن التطرق إلى تعريف الخدمة العموميّة يقودنا بالضرورة إلى الخوض في تعريف المرفق العموميّ، هذا الأخير الذي يفترق لتعريف قانوني دقيق وواضح، وتتباين وجهات النظر بخصوصه لدى الفقه والقضاء الإداريين¹، اللذين تدخلوا في محاولات عديدة لتحديد مدلول هذا النشاط الإداري.

حيث يقدم المرفق العموميّ خدمة عموميّة لها خصوصياتها وأهدافها، فهي تتعلق بالحياة العامة لأفراد المجتمع وتهدف مباشرة إلى تلبية حاجياتهم، وينصرف التعبير عن المرفق العموميّ إلى الجهاز العضوي الذي يُؤدّي النشاط المرفقي من خلاله، فإذا كانت الأنشطة الموجهة إلى التعليم تشكل جوهر مرفق التعليم، فإن مفهوم مرفق التعليم ينصرف أيضا إلى المدرسة أو الجامعة التي تباشر مهمة تسيير هذا النشاط، ويؤدي ازدواج المعنيين الموضوعي والشكلي للتعبير عن المرفق العموميّ إلى خلط قد يؤدي إلى الخطأ عندما نتصدى لتحديده، ومعيار هذا التحديد يكمن بصورة أساسية في نوعية النشاط المؤدّي لاستهداف تحقيق المصلحة العامة وهو المعنى الموضوعي للتعبير، أما الجهاز العضوي الذي يزاول النشاط فليس له أيّ صدى في مجال تحديد النشاط المرفقي، نظرا لتطور وظائف مختلف الأجهزة الإدارية واضطلاعها بأنشطة متباينة منها ما يستهدف مصالح خاصة لجهة الإدارة، وبالتالي يخرج طبقا لما سبق توضيحه عن نطاق المرفق العموميّ، بينما يكفي النشاط الإداري لوحده لكي يكون بذاته مرفقا عموميا، حتى لو لم يوجد الجهاز العضوي الذي يتولى إدارته².

ومن هذا المنطلق يكون للمعنى الوظيفي للمرفق العموميّ أرجحيه على المعنى العضوي، لاسيما وأنّ الفقه والقضاء يستعملان بصورة متكررة عبارة مهام المرفق العموميّ، مما يدل على أنه ليس هيئة فقط، بل هو نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة³.

وبالتالي يحيل هذا المصطلح لمعنيين اثنين، فمن جهة يمثل الجهاز المنتج للخدمات، ومن جهة أخرى يمثل المهمة المرتبطة بتحقيق المصلحة العامة المعهودة له⁴، هذه الأخيرة التي تمثل هدفه الأساسي، فهي علة وجوده والغاية من إنشائه.

1- إن مفهوم المرفق العموميّ مفهوم فضفاض *Open texture*، حدوده غير قابلة للتحديد، ويترك هامشا واسعا للتفسير من قِبَل الجهات المختصة في ذلك، وإذا كان طابع عدم تعريفه *Caractère indéfini* هو الغالب في الاجتهاد القضائي لاسيما لدى مجلس الدولة، فإنّ هذا الطابع قد أُثير من جديد من قبل اللجنة الأوروبية، والتي إقترحت اصطلاحا جديدا له هو المرفق ذو المصلحة العامة *SIG*، وبغض النظر عن هذا المقترح فهو يبقى كذلك محاطا بنفس الإشكالات التي يعاني منها المرفق العموميّ من عدم التحديد والغموض والافتقار إلى الدقة في المفهوم. أنظر:

Didier TRUCHET, "Renoncer à l'expression service public", article disponible sur le site: "www.ladissertation.com", consulté le: 24-06-2018.

Dorian GUINARD, "Réflexions actuelles sur la notion du service public", In: *regards croisés sur l'économie*, N°02, France, 2007, p.39-42.

2- محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي (دراسة مقارنة فرنسا-الاتحاد السوفياتي - يوغسلافيا- الجزائر)، د م ج، الجزائر، 1987، ص.07.

3- نادية ضريفي، المرجع السابق، ص.24.

4-Eric VAN DEN ABEELE, "les services publics d'intérêt générale, État du débat européen", In: *courrier hebdomadaire du CRISP*, N° 1901-1902, France, 2005, p.07,08.

ولا تكاد تخلو تعاريف المرفق العمومي من ذكر المصلحة العامة، حيث يعتبر شابي CHAPUS أنّ المرفق العمومي نشاط يقوم به أو يؤمنه شخص من أشخاص القانون العمومي لتحقيق مصلحة عامة، أما شوفالي CHEVALLIER فيعتبره إتماما للوظيفة وتحقيقا لمهمة، فبالنتيجة هو نشاط ملموس يعود لبعض الأعضاء تحقيقه¹، في حين عرفه رولن ROLLAND بأنه ذلك المشروع ذو النفع العام الخاضع للحكام، والذي يستهدف إشباع حاجة عامة يعجز النشاط الفردي عن القيام بها²، بينما ذهب ديجي DUGUIT في تعريفه القانوني الشهير للمرفق العمومي، للقول بأنه كل نشاط تعود مهمة تحقيقه وتنظيمه والإشراف عليه للحكام، لأن تأمينه لازم لتحقيق وتطوير التعاضد الاجتماعي، وهو بفضل هذه الطبيعة غير قابل للتأمين بالكامل إلا بتدخل السلطة الحاكمة³.

وبمعنى آخر يشمل المرفق العمومي كل النشاطات أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات، وفي دولة معينة، أنّ على الدولة القيام بها نظرا لأهميتها للجماعة، ولعدم إمكانية تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الدولة⁴، وكان ديجي DUGUIT يريد استعمال هذا المفهوم ليس فقط لتحديد ميدان تطبيق القانون العمومي واختصاص القاضي الإداري، وإنما لتعريف الدولة وميدان عملها وسلطتها أيضا، فالدولة حسبه ليست قوة تقود أو سيادة، وإنما هي تعاونية مرافق عمومية منظمة ومراقبة من قبل الحكام، ذلك أنّ إنجاز النشاط لا بد منه لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي، ولأنه لا يمكن تحقيقه كليا نظرا لطبيعته إلا بتدخل القوة الحاكمة⁵.

قضائيا، قال مفوض الحكومة لونغ LONG في قضية غرموارد GRIMOUARD⁶ أنّ: "المرفق العمومي هو نشاط ذو مصلحة عامة تؤمنه جماعة عمومية، وأنّ العقود المتعلقة بتسييره هي عقود إدارية"،

1- نادية ضريفي، المرجع السابق، ص.20.

2- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص.06.

3- Léon DUGUIT, *Traité du droit constitutionnel*, T 02, 2^{ème} Éd, Ancienne librairie Fontemoing, Paris, 1923, p.55.

4- نادية ضريفي، المرجع السابق، ص.19.

5- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، د م ج، الجزائر، 2009، ص.431.

6- جرت هذه القضية بين وزير الفلاحة وGRIMOUARD، حيث إعتبر مجلس الدولة أنّ الأشغال التي تمت عن طريق عقارات وممتلكات خاصة هي أشغال عمومية، بالرغم من كونها لا تشكل محلا للمرفق العمومي بذاته، وهو ما قضت به محكمة التنازع قبله في 28 مارس 1955، وتعود مجريات هذه القضية إلى العقود التي أبرمتها الدولة بين 26 أفريل و11 ماي 1951، المتعلقة بإجراءات المرفق العمومي لحماية وتطوير وإعادة تأهيل الغابة الفرنسية، حيث قامت بأشغال تشجير على عقارات للخواص الذين تعاقدت معهم، وبتاريخ 05 جويلية 1952 وبسبب شعلة ناتجة عن جرار يعود للمقاوم المكلف بالأشغال، اندلع حريق أتى على موقع الأشغال وإمتد إلى ممتلكات GRIMOUARD، الذين طالبوا بالتعويض عن الضرر الحاصل أمام المحكمة الإدارية التي أقرت مسؤولية الدولة والمقاوم، وزير الفلاحة أخطر مجلس الدولة بطلب يرمي إلى إبطال هذا الحكم، والذي تم رفضه. أنظر:

CE, 20 Avril 1956, Req N° 33961, disponible sur le site:

"www.doctrine.fr/d/CE/1956/CEW:FR:CESJS:1956:33961.19560420", consulté le: 01-10-2019.

ولتفاصيل أكثر حول هذه القضية، أنظر:

CE, 20 Avril 1956, Époux Bertin et ministre de l'agriculture c/consorts GRIMOUARD et autres, disponible sur le site: "www.conseil-etat.fr", consulté le: 01-10-2019.

واعتبر المفوض لثورنغوي LATOURNERIE في نتائجها المقدمة في قرار فازيا VÉZIA¹، أنّ المرفق العموميّ هو ذلك الذي يتم تسييره بصفة مستمرة ومضمونة من أجل تحقيق النفع العام، ويضمن هذا الهدف الجدّ الهام من خلال مجموعة من الإجراءات التي يوفرها القانون العمومي، أو على الأقل تلك الإجراءات التي يتطلبها وجود هذا المرفق².

لقد كان الإجتهد القضائي متفقا ومتجانسا مع ما ذهب إليه الفقه، لاسيما مدرسة بوردو BORDEAUX³ (مدرسة المرفق العموميّ)، المدرسة التي أدركت أن أغراض المذهب الفردي قد أستهفت وقد حان الوقت للتوجه إلى الجماعة، فألقت واجبا على الدولة يقتضي إجبارها على القيام بوظيفتها التي تمتد إلى أبعد من ضمان الحقوق الفردية، حيث تقوم بدور ايجابي هو تقديم الخدمات وإنتاج السلع لإشباع الحاجات العامة للجماعة⁴، وتحقيق المصلحة العامة.

فإذا كانت الدولة في حاجة إلى أفرادها للعمل، والإنتاج، ودفع الضرائب، من أجل التنمية وتطوير الاقتصاد، فإن الأفراد في حاجة ماسة إليها عن طريق المرافق العموميّة، من أجل تلبية الخدمات الضرورية والحاجيات اليومية⁵.

وعليه فإن أكثر صور تدخل الإدارة "الدولة" إيجابا لتحقيق وظيفتها، يكمن في قيامها بأداء عدد من الخدمات الأساسية والهامة لتحقيق المصلحة العامة للجمهير، والتي يعجز النشاط الفردي عن تقديمها للكافة بالصورة والشروط التي ترى الإدارة أنها تحقق المصلحة العامة، ويتخذ تدخل الإدارة لأداء هذه الخدمات في غالبية الأحيان صورة المرفق العموميّ، وذلك في حالة استعانتها في أداء هذه الخدمة بوسائل القانون العمومي، وقد أصبح تسيير هذه المرافق الوظيفة الأساسية للإدارة، واتسع نطاقها وزادت أهميتها نتيجة اتساع نطاق ونوعية الخدمات العموميّة التي تديرها⁶.

ويتضح تبعا لما سلف تقديمه من تعاريف، أنّ المفهوم القانوني للمرفق العموميّ ارتبط كلاسيكيا بالمصلحة العامة ولا يزال كذلك، فلا تكاد تخلو تعاريفه من ذكرها مقترنة في تحقيقها بشخص من أشخاص القانون العمومي، وعليه اتفق الفقه والقضاء الإداريين على ربط تعريف المرفق العموميّ بعنصرين أساسيين هما المصلحة العامة من جهة، والشخص العمومي المسؤول عن تأمين هذه المصلحة من جهة أخرى. ومنه تُعرف الخدمة العموميّة كلاسيكيا، بأنها نشاط يقدمه ويوفره مرفق عموميّ عندما يُنظر له بالمعيار الموضوعي، ويتم تقديم وتوفير هذا النشاط من قِبَل شخص من أشخاص القانون العمومي حصرا، فهي بذلك خدمة يعجز الأفراد بوسائلهم الخاصة عن إشباعها، وتستهدف دائما تحقيق المصلحة العامة.

1- CE, 20 Décembre 1935, Req N° 39234, disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 01-10-2019.

2- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص.416.

3- Bernard STIRN, Op.Cit, p.01.

4- حماد محمد شطا، تطووظيفة الدولة (نظرية المؤسسة العامة)، الكتاب الثاني، د م ج، الجزائر، 1982، ص.14.

5- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، "الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة الحقيقة، العدد32، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2015، ص.48،49.

6- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص.05.

خدمة عموميّة = (مرفق عموميّ + مصلحة عامة) x شخص عموميّ

وفي سؤال طُرِحَ على العميد ديجي DUGUIT بخصوص النشاطات التي يمكن وصفها بالمرفق العموميّ أجاب بقوله: "أنه لا يمكن إعطاء جواب ثابت، لأنّ هناك شيئاً ما يتغير بصورة أساسيّة، شيئاً متطوراً بالدرجة الأولى ... إنّ كل ما يمكن قوله هو أنه بقدر نمو المدينة، يزداد عدد النشاطات القابلة لأنّ تستخدم كأساس للمرافق العموميّة وينمو بالتالي عدد المرافق"¹.

إنّ التطور الذي عرفه المرفق العموميّ أدى إلى تغيّر في تعريفه، حيث ظلّ مرتبطاً بالمصلحة العامة، ولكن أصبح من الجائز تأمينها إما من طرف شخص عموميّ، أو شخص من أشخاص القانون الخاص²، وبالتالي تطور المجال الضيق للخدمة العموميّة الذي كان محصوراً في الخدمات العموميّة الإداريّة، إلى مجال أوسع شهد ظهور نوع آخر من الخدمات العموميّة التي أخذت الطابع الصناعي والتجاري، وهذا بقبول مبدأ اللجوء إلى الخواص من أجل تسيير وتوفير هذه الخدمات³، حيث أنّ عنصر التزام الشخص العموميّ بأداء الخدمة العموميّة بواسطة أجهزة حكومية مباشرة تطور، إذ أصبحت الإدارة في الكثير من الأحيان تعهد لفرد أو شركة بأداء هذه الخدمة مع بقاء إشرافها، وهو الوضع الذي تمثله عقود التفويض⁴.

وهنا تدخل الفقه من جديد لإعادة تعريف المرفق العموميّ وخدماته، حيث قال الأستاذ بُرايبرن BRAIBRANT: "نكون أمام مرفق عموميّ، إما عند وجود مهمة ذات مصلحة عامة محققة من قِبَل شخص عموميّ، وإما عند وجود مهمة ذات مصلحة عامة عُهد تحقيقها لشخص خاص، مع منحه لأداء هذه العملية امتيازات وخضوعه بالمقابل لواجبات"، إضافة إلى التعريف الذي قدمه كل من PAULIAT, BOITEAU, LACHAUME, في مُؤلّفهم Grands services publics، حيث إعتبروا المرفق العموميّ نشاطاً ذا نفع عام محقق بواسطة شخص عموميّ، أو تحت رقابته بواسطة شخص خاص، مع خضوعه وفقاً للأحوال لنظام قانوني خارق للقانون الخاص⁵.

1- نقلاً عن: أحمد محيو، المرجع السابق، ص.432.

2- نادية ضريفي، المرجع السابق، ص.20.

3- شريفة رقاع، المرجع السابق، ص.07.

4- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص.08.

5- نقلاً عن: نادية ضريفي، المرجع السابق، ص.20، 21.

قضاياها، حكم مجلس الدولة الفرنسي في القرارات المتعلقة بمؤسسة فَازِيَا¹ VÉZIA و La caisse primaire² في 13 ماي 1938، بإمكانية تسيير الأشخاص الخاصة للمرافق العمومية³. وعلى إثر هذا التطور تعتبر الخدمة العمومية في تعريفها الشمولي نشاطا تزاوله السلطة العمومية، بطريقة مباشرة عن طريق الدولة أو الجماعات المحلية، أو سلطة أخرى تقع تحت مراقبتها، بموجب علاقة تعاقدية مثلما هو الحال في عقود التفويض مثلا، أو بدونها حين يقوم شخص معنوي خاص بأداء مهام مرفق عمومي.

خدمة عمومية = (مرفق عمومي + مصلحة عامة) x شخص عمومي أو شخص خاص

والى جانب هذا التطور البارز الذي عرفته المرافق العمومية وخدماتها، تطورات أخرى ذات أهمية كبيرة ظهرت في أوروبا أثرت بدورها على مفهوم المرفق وخدماته، حيث يبدو واضحا أنّ المحيط الأوروبي لم يُولي للمرفق العمومي ذات المكانة المرموقة التي تميز بها في مضمونه الفرنسي، فقانون الاتحاد الأوروبي كرس أساسا لمبدأ المنافسة، وركزت الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على حماية حقوق الفرد، فلا التوجه نحو اعتماد مبدأ المنافسة، ولا حتى الاهتمام بحقوق الأفراد، التفتنا إلى المرفق العمومي⁴.

1- إعتبر مجلس الدولة في القرار المتعلق بمؤسسات فَازِيَا VÉZIA، أنه يمكن لأشخاص القانون الخاص في إطار صناديق الحماية الاجتماعية، إنجاز عمليات منفصلة عن هذا المرفق تحقق المصلحة العامة، ثمّ قرر أنّ المرفق العمومي ككل يمكن أن يُسير من قِبَل شخص معنوي خاص. أنظر:

CE, 20 Décembre 1935, Op.Cit.

2- بعد قرار Bac d'Eloka الذي أسس للمرافق العمومية الصناعية والتجارية، التي يتم تسييرها من قبل شخص عمومي، وفقا لقواعد القانون الخاص، وسع مجلس الدولة في قضية "Caisse Primaire, Aide et Protection" من مفهوم المرفق العمومي واعترف بإمكانية تسيير الخواص له، ويمثل الصندوق الأساسي للحماية والمساعدة نموذجا لنظام الضمان على الأمراض، وُضع بعد الحرب العالمية الثانية في فرنسا، وهو عبارة عن مؤسسات خاصة فرضت عليها الدولة تبعا لسلطاتها إتباع إجراءات معينة، بغية حماية المواطنين الضعفاء، إضافة إلى كونها قد أشارت لهذه الصناديق في بعض القوانين المتعلقة بالمرافق العمومية، ومنه خضعت تارة للقانون العمومي، وتارة أخرى للقانون الخاص، ويتعلق النزاع الذي عُرض على مجلس الدولة بالقانون الصادر في 20 جوان 1936، الذي هدَف لترشيد التسيير الإداري والمالي للبلاد، من خلال تحديد معاشات التقاعد والتعويضات الخاصة بأعوان الأجهزة المكلفة بتسيير مهام مرفق عمومي، دون تحديد ما إذا كانت هذه المهام المرفقية تتم من قِبَل جهاز عمومي أم خاص، وإعتبر المشرع أنّ هذه الصناديق تخضع لهذا القانون، وطُبق عليها بموجب مرسوم صدر بعد 04 أشهر، إعتراض الصندوق الأساسي للحماية والمساعدة على هذا الأمر أمام مجلس الدولة الذي كان عليه تحديد طبيعة مهامه، وبين أنّها تمثل نشاطا للمرفق العمومي معتمدا على وجود المصلحة العامة، وبالتالي سمح لأجهزة خاضعة للقانون الخاص بتسييره، حتى في غياب التعاقد مع الإدارة. أنظر:

TC, 22 Janvier 1921, Req N° 00706, disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 03-10-2019.

CE, 13 Mai 1938, Req N° 57302 (assemblée), Op.Cit.

ولتفاصيل أكثر حول قضية "Caisse Primaire, Aide et Protection"، أنظر:

Les chevaliers des grands arrêts, histoire d'un grand arrêt: Caisse Primaire Aide et Protection, 2013, disponible sur le site: "chevaliersdesgrandsarrêts.com", consulté le: 22-08-2019.

3- Bernard STIRN, Op.Cit, p.02.

4- Ibid, p.04.

ونتيجة لهذه التحولات التي لم تمر بسهولة، بسبب معارضة مجلس الدولة الفرنسي للتطورات التشريعية في أوروبا خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين، وبعد تردد إن لم نقل مقاومة استمرت لعدة سنين من جانبه للبناء الأوروبي الذي تجاهل فكرة المرفق العمومي، لأنَّ موقفه في مقابل اعتراف القانون الأوروبي بالمرفق العمومي، لكن ليس بذات المفهوم الفرنسي المتعارف عليه، ولا حتى بالدور الذي أعطاه مجلس الدولة لنظرية المرفق العمومي في القانون الإداري¹.

ولم يتم استعمال مصطلح الخدمة العموميّة في المواثيق الأوروبية إطلاقاً، بل تمّ الإعتماد على عبارة الخدمة ذات المنفعة العامة غير الإقتصادية، تمييزاً لها عن الخدمات ذات المنفعة العامة الإقتصادية، والتي نصّ عليها ميثاق روما في المادة 90 الفقرة 02 منه²، والتي أصبحت حالياً المادة 82 الفقرة 02، وإعترفت اللجنة الأوروبية بالمرفق غير الإقتصادية ذات المصلحة العامة، مثل المستشفيات، الضمان الاجتماعي، المؤسسات التعليمية، وغيرها³.

ومن بين ما يغطيه مفهوم المرفق ذو المصلحة الإقتصادية العامة، ما يسمى بالمرفق لصالح الجميع الذي يضمن لمستعمليه حق الاستفادة من الخدمة بجودة، ويمثل هذا المفهوم تطوراً يمزج بين عاملين: الأول يتعلق بالقدرات التقنية لتوفير الخدمة العموميّة لكل الشعب، والثاني يتعلق بالطابع الإجباري لوجود المرفق⁴.

1- ماهر صالح علاوي الجبوري، "نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرفق العامة"، مجلة كلية الحقوق، المجلد 17، العدد 03، جامعة النهريين، العراق، 2015، ص.377.

2- يُعبر المرفق ذو المصلحة الاقتصادية العامة عن النظرة الألمانية لمفهوم المرفق العمومي، فهو كل نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة يُمارس من طرف كيان عمومي أو خاص بتقويض من السلطة العموميّة ويخضع في ذلك لقواعد المنافسة، وعليه فإن مرفقاً ذو مصلحة اقتصادية عامة يشكل الترجمة العموميّة للنشاطات الاقتصادية، وحُدّدت هذه المرافق بتعدادها لا بتعريفها ضمن اتفاقية روما المؤرخة في 25 مارس 1957، وهذا في شكل قائمة من الخدمات مثل المياه، البث الإذاعي، توزيع الكهرباء، وغيرها، وتتقارب مهام هذا النوع من المرافق مع مهام المرفق العمومي الفرنسي، حيث أكدت العديد من القرارات الصادرة عن المحكمة الأوروبية أنّ الاستمرارية والمساواة هما أساس المصلحة الاقتصادية العامة، هذان المبدأان اللذان يعتبران دعامة أساسية للمرفق العمومي الفرنسي. أنظر: راضية شيبوتي، "ضبط المرافق العموميّة"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011، ص.187. وأنظر أيضاً:

Yves GAUDEMET, *Traité du droit administratif*, T01, (droit administratif général), 16^{ème} Éd, LGDJ, Paris, 2001, p.738.

ونصت المادة 90 الفقرة 02 من ميثاق روما على مايلي:

"les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économiques général ou présentent le caractère d'un monopole fiscal sont soumis aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie, le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'inerte de la communauté." Voir: article 90 Alenia 2 du traité de Rome instituant la communauté économique européenne du 25 Mars 1957, disponible sur le site: "<https://eur-lex.europa.eu>", consulté le: 03-10-2019.

3- Bernard STIRN, Op.Cit, p.04.

4- Eric VAN DEN ABELE, Op.Cit, p.09.

فهو مرفق قاعدي يُقَدَّم للجميع، وفق شروط تتعلق برسوم معقولة ومع مستوى جودة مقبول، وبصفة عامة وتبعاً للمفهوم الفرنسي يتعلق الأمر بمرفق عمومي ذو التزامات خدمتية، إضافة إلى وظيفة تنظيم الأسعار¹. ويمثل المرفق لصالح الجميع أحد أسباب الصلح بين فرنسا وقانون الاتحاد الأوروبي، حيث ميز القانون الإداري الأوروبي لفكرة المرفق لصالح الجميع أو كما يترجمها البعض بالمرفق العمومي العالمي، والذي أدرجه القانون الإداري الفرنسي ضمن تشريعاته، وعلى إثر هذا إنتقل التمييز بين المرافق الصناعية والتجارية، والمرافق العمومية الإدارية، إلى التمييز وفقاً للقانون الأوروبي بين مرفق ذي منفعة اقتصادية عامة، ومرفق ذي منفعة عامة غير اقتصادية، وعلى أساس ما تقدم جرى التمييز أيضاً بين نشاط السلطة العامة الذي لا يخضع لقواعد المنافسة في الاتحاد الأوروبي، وبين نشاط الهيئات العامة الاقتصادية الذي يخضع لقوانين المنافسة².

لقد حلت بالمرفق العمومي أزمة ثانية، إنتقلت به من أزمته الأولى الداخليّة إلى أخرى أوروبية قلبت العديد من مفاهيمه ومبادئه.

وأخيراً لا بد من التطرق إلى تعريف الخدمة العموميّة في القانون الجزائري، حيث تعددت القوانين القطاعية المتعلقة بها، وتعددت معها القواعد والأساليب التي تنظمها، وهذا حسب أهمية كل قطاع، وكذا حسب نوع الخدمة التي يقدمها ومكانتها بالنسبة للجمهور، ففي مجال الخدمات العموميّة الإدارية، نذكر على سبيل المثال:

ما جاء في المادة 91 من القانون المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية، والرياضية وتطويرها³، التي تصت على أنّ الاتحادية الرياضية الوطنية تضمن مهام الخدمة العموميّة، لاسيما تنظيم، وتنشيط، وتطوير، وترقية، ومراقبة الاختصاص، أو الاختصاصات الرياضية التي تكلف بها... إعداد المخطط الاستشراقي لتطوير وترقية الاختصاص أو الاختصاصات الرياضية... وضع نظام المنافسات، وتسييرها، وتقييمها،

1- Yves GAUDEMET, Op.Cit, p.738.

2- ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص.377.

3- إذا كانت بعض التجهيزات الرياضية أنشئت في نهاية القرن 19م أو بداية القرن 20م لأجل تلبية احتياجات مدرسية، فقد مرت سنوات عدة لأجل اكتسابها نظاماً قانونياً، إذ في نهاية عام 1961 وعلى إثر قرار متعلق بملعب مستعمل من نادي تولوز لكرة القدم، صرح مجلس الدولة لأول مرة بطابع المرفق العمومي للملعب، وفي عام 1972 أصبح المسبح بدوره مرفقاً عمومياً، وأخيراً وضمن قرار "الفيفا FIFAS" عام 1974، بين مجلس الدولة أنّ المشرع أعطى للرابطات الرياضية مهام إنجاز وتنفيذ خدمة عمومية إدارية، والقرارات التي تتخذها لها طابع العمل الإداري، وعلى هذا الأساس ظهر المرفق العمومي الرياضي ذي الطابع الإداري. أنظر:

CE, 13 juillet 1961, cité par: Pascale DEFLINE, Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics: le cas des choix d'investissement dans quatre services publics municipaux, thèse de doctorat, école doctorale arts et métiers, Conservatoire national des arts et métiers, France, 2011, p.165,166.

CE, 23 Juin 1972, Req N°81486, disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 04-10-2019.

CE, 22 Novembre 1974, Req N°89828, Op.Cit.

ولتفاصيل أكثر حول تطور المرفق العمومي للرياضة، وإصباح الطابع الإداري عليه، أنظر:

Manuel Gros, et Pierre-Yves Verkindt, "L'autonomie du droit du sport fiction ou réalité?", disponible sur le site: "<https://blogavocat.fr>", consulté le: 02-09-2019.

وجاء في المادة 92 أنّ هذه الإتحادية تمارس مهامها أخرى للخدمة العموميّة، بتفويض من الوزير المكلف بالرياضة¹.

وعليه فتعريف الخدمة العموميّة للرياضة، إعتد الدمج بين المعيار الموضوعي الذي وضع مختلف الأنشطة الرياضية، وكذا العضوي الذي أسند أداء هذه النشاطات إلى الاتحادية الرياضية الوطنية، باعتبارها شخصا معنويا خاصا، وهذا عن طريق آلية التفويض.

وعرف المشرع أيضا الخدمة العموميّة للصحة، من خلال بيانه لأهدافها والتي تتمثل في حماية صحة المواطنين عبر المساواة في الحصول على العلاج، وضمان استمرارية الخدمة العموميّة للصحة والأمن الصحي، وترتكز نشاطات الصحة على مبادئ تسلسل وتكامل الوقاية والعلاج، وإعادة تكييف مختلف هياكل ومؤسسات الصحة².

إعتد هذا التعريف على المبادئ العامة التي يخضع لها تسيير المرفق العمومي، من مساواة، استمرارية، وتكييف دائم للخدمة، والتي تُنسب لِرولن رولاند ROLLAND بإعتباره أول من قام بوضع قواعد تحكم سير المرفق العمومي، وهي مبادئ تقليدية أساسية لا يُستغنى عنها أبدا.

وجاء في المادة 84 أنّ حماية وترقية صحة المراهقين والشباب أولوية الدولة³، وهنا يظهر تجسيد المعيار العضوي، من خلال تأمين هذه الخدمة من طرف الشخص المعنوي العمومي أساسا، في إطار تحقيق المصلحة العامة، وإنصرف التعبير أيضا عن الخدمة العمومية للصحة إلى الجهاز العضوي المرفقي الذي يقوم بهذا النشاط وموضوع هذا الأخير، فمثلا تتولى هياكل صحيّة عموميّة جمع الدم، هذا الأخير الذي يعتبر نشاطا يتم وفق المعايير المطلوبة، ويتصف بالمجانبة كخاصية أساسية في الخدمات العموميّة الإداريّة⁴.

واستجابة لتداعيات الليبرالية والمنافسة الحرة، بين المشرع أنّ المنظومة الوطنية للصحة تتركز على التكامل بين القطاع العمومي، والقطاع الخاص في مجال الخدمات الصحيّة، وكذا قطاع خاص للصحة⁵.
ومما سبق يبدو أنّ المشرع في تعريفه للخدمة العمومية الإداريّة، جمع بين المعيارين الموضوعي والعضوي، وكذا التعريف الكلاسيكي الذي ينحصر فيه تسييرها من طرف الشخص العمومي، والحديث الذي يتبنى مبادئ المنافسة والانفتاح على السوق الحرة، ومشاركة القطاع الخاص في تسيير المرافق العموميّة.
أما في مجال الخدمات العموميّة الصناعية والتجارية، فنشير على سبيل المثال إلى:

1- أنظر: المادتين 91 و92 من القانون رقم 13-05، المؤرخ في 23 يوليو 2013، المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، الجريدة الرسميّة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيّة، العدد 39، الصادر في 31 يوليو 2013.

2- أنظر: المدة 03 من القانون رقم 18-11، المؤرخ في 02 يوليو 2018، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسميّة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبيّة، العدد 46، الصادر في 29 يوليو 2018.

3- أنظر: المادة 84 من القانون نفسه.

4- أنظر: المادتين 285 و263 من القانون نفسه.

5- أنظر: المادة 265 الفقتريتين 03 و06 من القانون نفسه.

القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات¹، الذي نصت المادة الأولى منه على أنه يهدف إلى تحديد القواعد المطبقة على النشاطات المتعلقة بإنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتسويقها، ونقل الغاز وتوزيعه وتسويقه بواسطة القنوات، ويقوم بهذه النشاطات تبعا للقواعد التجارية أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعون للقانون العام أو الخاص ويمارسونها في إطار المرفق العمومي، وتضيف المادة 03 منه أن توزيع الكهرباء يُعد نشاطا للمرفق العمومي.

كرست هاتان المادتان المعيار الموضوعي الذي يعتمد على طبيعة النشاط في تعريف الخدمة العمومية، وهذا بغض النظر عن مقدمها سواء أكان شخصا من أشخاص القانون العمومي أو الخاص، طبيعيا أو معنويا، فالنشاطات المتعلقة بإنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتسويقها هي خدمة عمومية تتم في إطار مرفق عمومي، وانتهج هذا القانون التعريف الحديث للخدمة العمومية الذي أسلفناه.

وتتص المادة 06 على أن نشاطات إنتاج الكهرباء تُفتح على المنافسة، ويتضح هنا توجه المشرع الجزائري نحو مواكبة التطورات التي لحقت المرفق العمومي في إطار الليبرالية.

كما نصت المادة 07 من قانون السمع البصري²، على أن الخدمة العمومية للسمعي البصري هي نشاط للاتصال السمع البصري ذات المنفعة العامة، والتي يضمنها كل شخص معنوي يستغل خدمة الاتصال السمع البصري في ظل احترام مبادئ المساواة، والموضوعية، التكييف، والاستمرارية.

ويتمثل نشاط السمع البصري في كل ما يُقدم للجمهور من خدمات إذاعية أو تلفزيونية مهما كانت كفاءات بثها، وبربط هذا المضمون مع ما جاء في القانون العضوي للإعلام³، حيث يقصد بموجبه بالنشاط السمع البصري كل ما يوضع تحت تصرف الجمهور، أو فئة منه عن طريق الاتصال اللاسلكي، أو بث الإشارات، أو علامات، أو أشكال مرسومة، أو صور، أو أصوات، أو وسائل مختلفة، لا يكون لها طابع المراسلة الخاصة، وأكدت المادة 59 من ذات القانون أن النشاط السمع البصري مهمة ذات خدمة عمومية.

ويتوافق هذا التعريف مع ما سبق عرضه من تعريفات فقهية متعلقة بالمرفق العمومي، بإعتباره نشاطا يقدمه أشخاص القانون العمومي أو الخاص من أجل تحقيق النفع العام، واعتمد المشرع أيضا في تعريفه للخدمة العمومية على المبادئ العامة التي يقوم عليها تسيير المرفق العمومي، وبوصفها مهمة للمرفق العمومي استعمل المشرع الجزائري في تعريفه للخدمة العمومية للسمع البصري الوسائل والآليات التي تسمح بتوفير هذه الخدمة.

وتحت عنوان "الخدمات العمومية للمياه والتطهير" جاء الباب السادس من القانون المتعلق بالمياه⁴، ضمن المادة 100 منه ليُلحق وصف الخدمة العمومية بجميع أشكال التزويد بالماء الشروب، والصناعي،

1- أنظر: المادة 01 من القانون رقم 02-01 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 07 من القانون رقم 14-04 السالف ذكره.

3- القانون العضوي رقم 12-05، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادر في 15 يناير 2012.

4- القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 غشت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 60، الصادر في 04 سبتمبر 2005.

والتطهير، ونصت المادة 101 على أنّ الخدمات العموميّة للمياه هي من اختصاص الدولة والبلديات، مع إمكانية منح امتياز تسيير هذه الخدمات للأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون العام، وجاء في المادة 105 أنّ عملية تفويض الخدمة العموميّة للمياه، تتم عن طريق عرضها للمنافسة.

مما سبق نلاحظ أن المشرع الجزائري يتبع تقريبا ذات النسق في تعريفه للخدمات العموميّة، وهذا باعتداده على التطورات التي يشهدها المرفق العموميّ في مفهومه، مواكبا في ذلك التغيرات التي تعرفها الدولة، لاسيما توجهها نحو السوق الحرة والمنافسة.

وتجدر الإشارة أنّ المفهوم الأوربي للخدمة العموميّة، أثر بدوره على مفهوم الخدمة العموميّة في القانون الجزائري، ويظهر هذا بداية من خلال القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية¹، حيث لم يعرف هذا القانون الخدمة العموميّة بصفة عامة، إنما تطرق إلى تعريف كل من الخدمة العموميّة للمواصلات السلكية واللاسلكية من جهة، والخدمة العموميّة للبريد والمواصلات من جهة أخرى، وكرس التوجه الأوربي لهذه الخدمة من خلال نصّه على المرفق لصالح الجميع.

وتم التأكيد على هذا التوجه من خلال القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونيّة²، والذي ألغى القانون السالف ذكره، حيث أكدت مادته الأولى ضمان توفير الخدمة الشاملة، وجاء في المادة 07 منه النص على أنّ الدولة وفي إطار مهامها المتعلقة بتطوير البريد والاتصالات الإلكترونيّة، تقوم بوضع الخدمة الشاملة للبريد والخدمة الشاملة للاتصالات الإلكترونيّة، وتسهر على تنفيذها من طرف المتعاملين، ويتم توفيرها بصفة مستمرة ولصالح الجميع عبر كافة التراب الوطني³.

وعرف القانون الخدمة الشاملة للبريد بالحد الأدنى من الخدمات البريدية والمالية البريدية القاعدية المعروضة للجمهور، وذات جودة محددة وبصفة مستمرة عبر كامل التراب الوطني بأسعار متاحة، في ظل احترام مبادئ المساواة، والديمومة، والشمولية⁴، في حين عرف الخدمة الشاملة للاتصالات الإلكترونيّة بمجموع الحد الأدنى من الخدمات بما فيها خدمة أو عدة خدمات ذات قيمة مضافة تحدد عن طريق التنظيم، ذات نوعية معينة ومتوفرة لجميع السكان عبر كامل التراب الوطني بأسعار متاحة⁵.

إن المفهوم الأوربي للخدمة العموميّة حاضر لدى المشرع الجزائري من خلال النص على الخدمة الشاملة، والتي جاء فيها الدمج بين المفهوم الفرنسي للمرفق العموميّ بالنص على المبادئ الأساسية التي يُسَيَّرُ وفقها، وكذا التوجه نحو المنافسة حسب ما يقتضيه قانون الاتحاد الأوربي.

1- القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 غشت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسميّة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادر في 06 غشت 2000. (ملغى)

2- القانون رقم 04-18، المؤرخ في 10 مايو 2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونيّة، الجريدة الرسميّة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، الصادر في 13 مايو 2018.

3- أنظر: المادة 07 من القانون نفسه.

4- أنظر: المادة 09 الفقرة 09 القانون نفسه.

5- أنظر: المادة 10 الفقرة 17 من القانون نفسه.

وحتى يستوفي تعريف الخدمة العموميّة جميع الجوانب المتعلقة بمفهومه، لابد من تحديد الخصائص التي يتمتع بها، وهذا ما سنتطرق إليه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني:

خصائص الخدمة العموميّة

تتميز الخدمة العموميّة بمجموعة من الخصائص، المتعلقة أساسا بضرورة تحقيقها لوظيفة ترتبط بالمصلحة العامة، وكذا ارتباطها بصفة العموميّة، إضافة إلى استقلاليتها عن منطق السوق، هذه الخصائص الأساسية التي ارتبطت كلاسيكيا بالخدمة العموميّة، عرفت تطورات حديثة وبارزة أبتقت عليها لكن غيرت وأثرت في عدة جوانب منها.

وهذا ما سيتم توضيحه في هذا الفرع، من خلال الوقوف أولا على منطق المصلحة العامة كخاصية للخدمة العموميّة، ثمّ التطرق ثانيا لصفة العموميّة، وأخيرا توضيح خاصية استقلاليتها عن منطق السوق.

أولا: الخدمة العموميّة ومنطق المصلحة¹ العامة

يرتبط مفهوم الخدمة العموميّة بتلك النشاطات ذات المصلحة العامة²، ويمثل تحقيق هذه الأخيرة هدفا تسعى إليه الدولة أيّا كان توجهها السياسي، وأيّا كانت الإيديولوجية الاقتصادية التي تتبناها، حيث يُعتبر تحقيق المصلحة العامة أحد المبررات الرئيسية لقيام الدولة، ورعاية هذه المصلحة هو مناط الإبقاء عليها واستمرارها في أداء وظيفتها، وترتبط المصلحة العامة بالسياسة الاجتماعية للدولة، وتدخلها في مجالات الإسكان، الصحة، البيئة، التعليم، والنقل... إلخ³.

وإذا كان تحقيق المصلحة العامة هو الهدف الأساسي لجميع تصرفات الإدارة سواء اتصلت بمرفق عموميّ أم لا، إلا أنّ الذي يميزها كعنصر من عناصر المرفق العموميّ، وبالتالي كخاصية أساسية للخدمة

1- ذُكرت كلمة صلح ونقيضها كلمة فسَدَ في القرآن الكريم فيما يزيد عن 200 موضع في سياقات مختلفة، ولم يرد المصدر الميمي "مصلحة" في الخطاب القرآني ضمن الاشتقاقات الأخرى للجذر اللغوي "صلح"، وإن وردت صيغة المصدر "صلاح، إصلاح"، والمصلحة في الخطاب الشرعي تعني إيجاد النفع والخير ابتداء، واستباق النفع والخير الراجح، بجعل الضار نافعا بالتهذيب أو الإزالة، ويعرفها ابن عاشور فيقول: "هي وصف للفعل الذي يحصل به الصلاح، أي النفع دائما أو غالبا للجمهور"، ويقول الإمام الغزالي: "أنها عبارة عن جلب منفعة أو دفع مضرة، أي هي المصلحة المفضية إلى صلاح الناس وحفظ مقاصدهم"، فالمصلحة العامة في حقيقتها شكل من أشكال مقاصد الشريعة، بمعنى أنّ كل ما تتضمنه مقاصد الشريعة يمثل مصلحة عامة. أنظر: عبد الكريم بناني، "مدونة الأوقاف المغربية ورعاية المصالح العامة والخاصة"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://search.mandumah.com>، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 07-04-2018. وأنظر أيضا: بثينة قراوي، "الرؤية المقاصدية عند ابن عاشور من خلال كتابه مقاصد الشريعة الإسلامية"، مجلة أصول الدين، العدد 03، الجامعة الأسمرية الإسلامية، ليبيا، 2017، ص.274. وأنظر كذلك: عبد الكريم ياسر، الفكر الاقتصادي عند الإمام الغزالي، دار مجدلاوي، الأردن، 2002، ص.297.

2- AbdeladimBenallegue, "les nouvelles modalités de gouvernance des services publics: cas des transports publics de voyageurs", In: revue IDARA, V15, N°30, numéro spéciales concernant les actes de colloque international sur la gouvernance le 20-21 Novembre 2005, ENA, Algérie, 2005, p.195.

3- الأحمد نجم، "المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد 02، سورية، 2013، ص.10.

العموميّة أنها تمثل الهدف الرئيسي لإنشاء المرافق العموميّة، وليس مجرد هدف بعيد وضمني للنشاط، وهو ما يميز الخدمة العموميّة عن باقي أنشطة الإدارة التي تستهدف أساسا تحقيق صالح الجهاز الإداري¹. وتمثل المصلحة العامة مجموع الحاجات الأساسية للمجتمع التي تقوم الدولة بتوفيرها²، وتسمى كذلك بالصالح العام، وتعتبر عن سدّ الحاجات العموميّة أو تقديم خدمات للمواطنين، ويقرر هذا الصالح السلطات العموميّة التي ترى حتمية تأمينها وبصفة كاملة لمرفق ما³.

فالمصلحة العامة كتعبير عن الإرادة العامة أو حتى عن مجموع المصالح الخاصة، تظهر كضمانة لحياض وموضوعية وعدالة الإدارة، فهي تعبر إذا عن شرعية السلطة السياسية، وتمثل جوهر وأساس النشاط الإداري، وفي هذا يقول كايّلوّس CAILLOSSE: "أنّ النشاط الإداري في القانون الفرنسي ليس له معنى ولا هدف، إلا من خلال وفي إطار المصلحة العامة"، وحتى ريفيرو RIVERO وقالين WALINE عبرا قائلين أنّ: "المصلحة العامة هي محرك النشاط الإداري"⁴.

فالمصلحة العامة كفكرة قانونية تعني كل ما هو لخير الجمهور ومنفعة الجميع، وكل ما فيه فائدة مشتركة بين الناس، وهي مجموعة المصالح العليا للدولة ومصلحة كل الأفراد فيها⁵.

وتكافئ المصلحة العامة الخدمة بحد ذاتها لدى الدكتور سليمان الطماوي الذي يعرفها بأنها: "الخدمة التي تكون على قدر من الأهمية وإلا لتركنا للأفراد"، أما العميد ديجي DUGUIT فيقول أنها: "النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات، وفي دولة معينة، أنّ على الدولة القيام بها نظرا لأهميتها للجماعة، ولعدم إمكانية تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الدولة المتزايد في المجالات المتروكة للأفراد، خاصة وأنّ تقدير أهمية الخدمات التي يجب إشباعها عن طريق المرافق العموميّة، هو في يد الدولة فهي بذلك تلك الخدمات التي يعجز الأفراد بوسائلهم الخاصة عن إشباعها"⁶.

وتتنوع المصلحة العامة بين كونها مصلحة مادية كتوريد المياه والكهرباء، كما قد تكون معنوية تحقق النفع للمواطنين بطريقة غير مباشرة، مثل المصلحة التي يحققها توفير خدمة الأمن والدفاع⁷، كما أنها ليست حكرا على الإدارة، فمن الوظائف التي يمارسها الأشخاص العاديون ما يتصل بالمصلحة العامة كخدمات البناء والنقل، ولقد اقترح الفقه معيارا للخروج من إشكالية تداخل المصلحتين، فإذا كانت المصلحة العامة تمثل الغاية الأولى للنشاط الذي يقوم به الشخص القانوني، وتوفرت الأركان الأخرى يتكون المرفق العمومي وبالتالي الخدمة العموميّة، أما إذا كانت المصلحة العامة تمثل غاية ثانوية لهذا النشاط فإن هذه الوظيفة لا

1- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص. 07.

2- نادية ضريفي، المرجع السابق، ص. 34.

3- ناصر لباد، المرجع السابق، ص. 151.

4- Cité par: Pascale DEFLINE, Op.Cit, p.96,97.

5- رزيقة يطو، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2012، ص. 57.

6- نقلا عن: نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص. 19.

7- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص. 19.

ترقى إلى منزلة المرفق العمومي¹، وهو ما عبر عنه رُوسُو ROUSSEAU بقوله: "يوجد دائما فرق بين إرادة الجميع، والإرادة العامة، هذه الأخيرة لا ترتبط سوى بالمصلحة العامة، والأخرى ليست سوى إرادة خاصة"². وتجدر الإشارة أنّ خاصية المصلحة العامة المُمَيِّزة للخدمة العموميّة، تطورت مع تطور وظيفة الدولة وهي بذلك فكرة مرنة ومتطورة تتغير بتغير العصور والأنظمة والإيديولوجيات، ففي الجزائر ما كان يمثل مصلحة عامة في عهد الاشتراكية، لم يصبح كذلك اليوم في ظل التحولات التي حصلت بعد عام 1989، وعليه يتسع مجال المصلحة العامة في الدول الاشتراكية، ويضيق في الدول الليبرالية³.

إذ لا يقتصر مفهومها على أداء الخدمات العموميّة ذات الارتباط المباشر بالحاجات الأساسية للجماهير فقط، بل يمتد ليشمل كل أوجه النشاطات الاقتصادية المتاحة في الدولة، باعتبارها الأداة الرئيسيّة لتوحيد طبقات الشعب وتحقيق الأهداف الاشتراكية، وعليه فوظائف الدولة الإدارية تتسع لتشمل الإدارة كمّا ضخما من الأموال، التي تشكل أهداف أدائها تحقيقا للمصلحة العامة في مفهومها الاشتراكي الواسع⁴. أما الأخذ بالنظام الليبرالي فيفرض على الدولة التراجع، ويقلل من تدخلها⁵، حيث لم تعد المصلحة العامة بمفهومها الواسع وغير المحدد مرتبطة ومحصورة بالدولة وسائر أشخاص القانون العام فقط، بل أصبح للقطاع الخاص كذلك دور هام في تحقيقها، بعد أن اعترف الاجتهاد القضائي الإداري بأهلية تسيير أشخاص القانون الخاص للمرافق العموميّة⁶.

فمثلا النقل والصحة، التي كانت الدولة تحتكرهما وتُعتبر المنفذ الوحيد لهما، تم فتحهما للقطاع الخاص، وعليه توسع الاجتهاد في مفهوم المصلحة العامة والذي كان من نتائجه تكاثر المرافق العموميّة، وانتقال الدولة من دور الحماية، إلى دور العناية، ودولة الإنماء الشامل⁷.

وبتحديث وتوسيع مفهوم المصلحة العامة أصبحت تشمل في مضمونها حماية المستهلك، حماية البيئة، التماسك الاجتماعي، والاقتصادي، والقيم المشتركة التي يدافع عنها المجتمع⁸، وارتبطت بالمنافسة الحرة والنزاهة، وحماية حقوق المُرتفقين في إطار المرفق العمومي، وضمان استقرار السوق، وكذا تحقيق الأمن القانوني، والمالي، والاقتصادي، والاجتماعي⁹.

1- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.416.

2- " Il y'a bien souvent de la différence entre la volonté de tous, et la volonté générale: celle-ci regarde qu'a l'intérêt commun, l'autre n'est qu'une somme de volonté particulière", Cité par: le haut conseil à la vie associative, rapport sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des associations, 2016, France, p.15.

3- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص.18-20.

4- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص.64،65.

5- Bernard CUBERTAFOND, "État républicain versus gouvernance: les mutations libérales de l'État et du droit", In: **revue IDARA**, V15, N°30, Op.Cit, p.119.

6- وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة "المؤسسة العامة والخصخصة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص.151.

7- المرجع نفسه، ص.06.

8- راضية شيبوتي، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2015، ص.24.

9- راضية شيبوتي، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص.83.

وتبقى المصلحة العامة هي الخاصة الأساسية الملازمة للخدمة العمومية، والتي لا تتفك عنها أبداً، مَهْمَا بلغ المرفق العموميّ من تطور، وهي إلى اليوم مثله تقتقد إلى دقة المعنى القانوني وتحديدته. وإذا كان من السهل التعرف على المرفق العموميّ عضويًا، فلا شيء أكثر صعوبة من إعطاء تعريف له من الجانب الماديّ للمصطلح، فالمصلحة العامة كركن أساسي من أركانه هي بحدّ ذاتها جدّ غامضة وغير دقيقة بتاتا، ففي النهاية غالبية النشاطات الإنسانية تضم بصفة أو بأخرى مصلحة عامة، فمفهوم هذه الأخيرة جدّ مهم، لكنه لا يمثل معيارا كافيا لتعريف المرفق العموميّ، والتعرف على خدماته¹.

ثانيا: خاصية العموميّة المرتبطة بالخدمة

يشكل التكفل بالمواطن وخدمته الغاية الأساسية التي تسعى الدولة لتحقيقها، ولا تكمن أهمية الإدارة في الخدمات المتعددة التي تقدمها للمواطن عن طريق المرافق العموميّة فحسب، بل لكونها أصبحت بمثابة الهيئة الوحيدة من بين كل الهيئات العموميّة التي يجد المواطن نفسه على احتكاك يومي بها، حيث لا يستطيع بأيّ حال من الأحوال، ومهما أوتي من وسائل أن يستبدها أو يُعرض عن التعامل معها، فهو إذن في علاقة جبرية وحتمية معها ولا يستطيع صدها، وهذا لكونها أداة تهدف إلى إشباع حاجاته وخدمته². وتأخذ الخدمة صفة العموميّة من منطلق تحقيقها لوظيفة ترتبط بالمصلحة العامة³، وهذا نظرا لاعتبار المرفق العموميّ نشاطا للمصلحة العامة يتم القيام به من طرف السلطات العموميّة، إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة حسب أسلوب التسيير المعتمد⁴.

وتعني كلمة "عامة" الشمول فعندما يكون الحديث عن المصلحة العامة لجماعة ما، فإنّ المقصود بتلك المصلحة، تلك التي تهّم كافة أفراد الجماعة وليس جزءا منهم أو أحدهم فقط، ومع وجود الدولة كأعلى وأكبر مؤسسة في المجتمع أصبحت كلمة "عامة" عادة ما تُصرف إلى كل ما يتعلق بهذه المؤسسة ككل، أي أنها تدل على إدارة الدولة التي تستهدف تحقيق الصالح العام⁵.

حيث يقوم أحد الأشخاص العامة المركزية "الدولة" أو المحلية⁶ مثل البلدية، أو المرفقية "مؤسسة عمومية"، بأداء هذه الخدمة بصورة رئيسية، ويمثل هذا الأمر عنصرا أساسيا يميز المرفق العموميّ عن

1- Didier TRUCHET, Op.Cit, sp.

2- سليمة غزلان، المرجع السابق، ص.02،03.

3- Geneviève KOUBI, Op.Cit, p.45.

4- Abdeladim BENALLEGUE, Op.Cit, p.195.

5- مريزق عدمان، التسيير العموميّ بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسر لنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص.14.

6- الواقع أن دور المرفق العمومي في تقديم وتوفير الخدمة العمومية يتجسد أكثر على المستوى المحلي، من خلال المرافق العمومية المحلية، والتي تتعلق أساسا بمنح المسؤولية القانونية المحلية إلى الجماعات المحلية في مجال توفير الخدمة العمومية، وبالتالي ترتبط هذه المرافق بمفهوم اللامركزية وحسب بزأنكون BEZANCON فمفهوم المرافق العمومية المحلية جد قديم إذ يعود إلى الوجودالروماني، ويعرفها تروجر TROGER بأنها تلك المرافق التي تلبى خدمات متعلقة بالمصلحة العامة، وتتعلق باختصاصات الجماعات المحلية إما تطبيقا للقوانين والتنظيمات، أو لأن الضرورة تلزم الجماعات المحلية بضمان هذه الخدمات، وعلى كثرة هذه المرافق فإن منها ما يعتبر لازم الوجود والإنشاء بمقتضى القانون، وأغلبيتها غير لازمة facultatif فوجودها يسمح به القانون إذا رأت الجماعة المحلية أن إنشائها ضروري نظرا لارتباطها بمصلحة عامة محلية، وحسب أوبي AUBY نميز ثلاثة أصناف من المرافق العمومية المحلية وهي: المرافق التعليمية، الرياضية، الثقافية، الاجتماعية، والمرافق الاقتصادية، والمرافق المتعلقة بالنظافة وحماية البيئة. أنظر: .../...

صور الأنشطة الخاصة التي يؤديها النشاط الفردي، وتشبع في نفس الوقت حاجات جماهيرية، ولا يعني هذا العنصر أن يلتزم الشخص العام بأداء الخدمة العمومية بواسطة أجهزة حكومية مباشرة فقط، ففي كثير من الأحيان تتعهد الإدارة إلى فرد أو شركة بأداء الخدمة العمومية وتبقى تحت إشرافها التام¹.

ولابد من الإشارة إلى أنه ليس من شأن الطريقة المعتمدة في التسيير أن تؤثر على طبيعة الخدمة العمومية، أو أن تزيل دور الدولة في الرقابة والإشراف وتحمل المسؤولية، فرقابة الشخص المعنوي العمومي تبقى قائمة، وفقدانها يعني فقدان ركن أساسي من أركان المرفق العمومي، الذي بدوره تفقد الخدمة صفة العمومية، فكل ما في الأمر أن مدى الإشراف والرقابة يضيق أو يتسع، باختلاف الطريقة المعتمدة في تسيير المرفق العمومي².

ويرى آدم سميث Adem SMITH ضرورة تدخل الدولة في إنشاء الجسور، القنوات وغيرها، وتقديم الخدمات العمومية، مؤكداً أنه كلما كانت المبادرة الفردية غير قادرة على تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات الضرورية فعلى الدولة التدخل لحل هذه المعضلة، ومن جهته كُنْدُرْسِي CONDORCET يرى وجود أعمال، مؤسسات، وهيئات ذات أهمية بالنسبة للمجتمع، وأن على الدولة إنشائها، تسييرها، ومراقبتها، وحسبه فإن الدولة لوحدها قادرة على ضمان بعض النشاطات ذات المصلحة العامة، أو عن طريق تفويض هذه المهمة لمؤسسات خاصة³.

ثالثاً: الخدمة العمومية وإستقلاليتها عن منطق السوق

تسمح الخدمة التي يوفرها المرفق العمومي بوجود السوق الوطنية، لكنها لا تدخل في مجال تحقيق أهداف السوق بحد ذاتها، لأن الخدمة العمومية تختلف في طبيعتها عن خدمات السوق، وخدمات المرفق العمومي كنشاط من نشاطات الدولة أو أحد الأشخاص العمومية الأخرى هي ذات طبيعة خاصة مقارنة بالنشاطات الخاصة عموماً، وبتلك المرتبطة بمنطق السوق خاصة⁴.

وتتقد الخدمات التي تقدمها السلطات العمومية سواء المجانية منها، أو التي يدفع عنها المواطن رسوماً، إلى خاصية التبادل المباشر الذي يحدث في النشاط الاقتصادي بين المتعاملين، إذ يحصل المعني على الخدمة دون أن يدفع ثمنها بشكل مباشر أو واضح، وبالتالي فإن رقابة الزبون التي تميز النشاط الاقتصادي تغيب عن علاقة الخدمة العمومية.

..../... Jean-François AUBY, Olivier RAYMUNDIE, Op.Cit, p.503.

et aussi: Valérie BARBIER, Pierre FROIS, et Pierre LE MASNE, "Service public et développement durable", In: *revue d'économie régionale et urbaine*, N° 02, Paris, 2003, p.323.

1- محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص.08.

2- وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص.05.

3- Cité par: Valérie BARBIER, Pierre FROIS, et Pierre LE MASNE, Op.Cit, p.319.

4- Alain-Serge MESCHERIAKOFF, "Service public et marché histoire d'un couple ou vie et mort du service public à la française", In: *service public*, Op.Cit, p.06,07.

إنَّ غياب منطق السوق¹ عن الخدمة العموميّة لا يؤدي إلى انسحاب المرفق العموميّ المُوفّر للخدمة، مثلما قد يحصل في المؤسسات الخاضعة لهذا المنطق، التي إنَّ حصل وعانت عجزاً أُجبرَت على الانسحاب، في حين أنَّ المرفق العموميّ المتكفل بالخدمة العموميّة يُستثنى وفق قاعدة الاستمرارية من هذا الانسحاب، حيث تكفل الدولة هذه الاستمرارية نظراً لضرورة الخدمة، وهذا ما يبين عدم تبعيتها للسوق، ويبين محدودية سلطة السوق بالنسبة لقطاع الخدمات العموميّة².

وبفعل ضغط العولمة وتأثيراتها الداخلية على الدول، قُلّصت الوصاية الممارسة من طرف الدولة على الحياة الاجتماعيّة والإقتصادية، فبعد أن كانت الدولة توجه وتسير الاقتصاد، وتحدد مفهوم المصلحة العامة انتقلت إلى إقتصاد السوق الحر³ القائم على حرية المنافسة⁴، وإذا كان ديجي DUGUIT يرى أنَّ القطاع العمومي يمثل مجموعة النشاطات الضرورية للحياة الاجتماعيّة التي لا تستطيع السوق توفيرها⁵، فإن الموقع الجديد للمرفق العموميّ في مواجهة السوق أصبح ممكناً إثر التطور الذي برر الدور التدخلي للسلطات العموميّة، وفي هذا الإطار لم يتردد مفوض الحكومة رُوميو ROMIEU بقوله أن: "الإدارة تتدخل ... مثل الشخص الخاص"، فالسلطة العموميّة لم تعد سوى أحد وسائل عمل المرفق العموميّ، إلى جانب ما يضمه القانون الخاص⁶.

فمثلاً لطالما أُعتبر قطاع الطاقة قطاعاً هاماً جداً لا يترك لقوة السوق، لاسيما البترول باعتباره مادة إستراتيجية مهمة، كما يُعتبر قطاع الكهرباء والغاز احتكاراً طبيعياً، وهذا ما يفسر تدخل السلطات العموميّة لعقود من الزمن في هذه القطاعات، لكن ابتداءً من السبعينيات ظهر التحول نحو الليبرالية غير القابل للمقاومة، حيث أنَّ المدافعين عن التبادل الحر يرون أنه لا بد من تدخل أقل، لأن قوة السوق هي التي تضمن الآن التوازن، أما المعترضين وهم الأكثر فيرون ضرورة ضبط السوق، لأجل تحقيق الموازنة بين المنافسة والمصلحة العامة، فالضبط يُعتبر حلاً عالمياً للمشاكل الناتجة عن رفع القيود، ويوازن المعادلة المتعلقة بتقاسم الأرباح من جهة، والحفاظ على الخدمة العموميّة من جهة أخرى⁷.

1- حيث أن نشاط الإدارة العموميّة يُتمّ بعضه بعضاً، فالتسيق القائم بين مختلف الإدارات يهدف إلى منع التداخل في الصلاحيات والأنشطة، بحيث يصعب وجود منافسة بينها، في حين تهيم المنافسة الحرة على الإدارة الخاصة، والتي تقوم أساساً على الإقدام واقتناص الفرص، وتجنب المخاطر، وكل ذلك في سبيل تأمين الربح المادي وتجنب الخسارة. أنظر: مريزق عدمان، المرجع السابق، ص.54.

2- رزيقة يطو، المرجع السابق، ص.59،60.

3- في الحقيقة ليس هناك شيء اسمه "السوق الحرة"، إذا كنا نقصد بذلك سوقاً متحررة من التدخل الحكومي، فكل الأسواق مركبة بموجب قواعد تضعها الحكومات، والأسواق الوحيدة المتحررة من التنظيم الحكومي هي الأسواق السوداء وهي خاضعة لسيطرة القوة، ويتم تشغيلها بالعرف، لأنها تعمل خارج سلطة الحكومة. أنظر: ديييد أوزبورن، وتيّدغائيلر، إعادة اختراع الحكومة، ترجمة محمد توفيق البجيرمي، د م ن، د ت ن، ص.333. متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.bibliodroit.com"، أُطُغ عليه بتاريخ: 11-08-2018.

4- راضية شيبوتي، "ضبط المرافق العموميّة"، المرجع السابق، ص.185.

5- Alain-Serge MESCHERIAKOFF, Op.Cit, p.17.

6- Ibid, p.10.

7- Amer KHELIF, "Gouvernance et régulation des marches: le cas de l'industrie du gaz naturel", In: Revue IDARA, N°30, Op.Cit. p.135,136.

المطلب الثاني:

دواعي ومتطلبات إصلاح الخدمة العمومية

كان ولا يزال موضوع إصلاح الخدمة العمومية متصدرا لقائمة انشغالات الحكومات، والواقع أنه بالرغم من المشاكل التي تعاني منها الخدمة العمومية، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوز الإنجازات التي حققتها مختلف الدول في سبيل توفير خدمة ناجعة ولاتقة لمواطنيها، وهو حال الدولة الجزائرية، إذ أن الحديث عن الخدمة العمومية وإنجازاتها في بلادنا منذ الاستقلال وإلى يومنا هذا، أمر لا يمكن نكرانه، خاصة في الظروف الصعبة التي مرت بها البلاد.

ويمثل إصلاح الخدمة العمومية إحدى الركائز الأساسية في قضايا الإصلاح الإداري، إصلاح يستوجب أن يكون ذا بعد شامل، بإعتباره ضرورة حتمية يملئها أساسا تقادم الأساليب المتبعة في إطار التسيير الكلاسيكي للمرافق العمومية، والتي أنتجت خدمات رديئة في غالب الأحيان، تشوبها مشاكل وإخفاقات لا متناهية، تتطلب إصلاحات فورية، قوامها مشاركة جميع الفواعل المجتمعية في تشخيصها، وتقديم حلول لها.

ومن أجل بيان هذا سنخصص هذا المطلب، لتوضيح مضمون فكرة الإصلاح الإداري ومبررات اعتماده في الخدمة العمومية ضمن الفرع الأول، وسيكون الفرع الثاني مجالا لبيان متطلبات هذا الإصلاح.

الفرع الأول:

مضمون فكرة الإصلاح الإداري، ومبررات اعتماده في الخدمة العمومية

يعتبر الإصلاح الإداري للخدمة العمومية أمرا لازما ولا بد منه في كل زمان ومكان، وهذا بغض النظر عن نظام ومستوى تقدم الدول في قطاع الخدمات العمومية، ويتأسس هذا الإصلاح على مبررات عديدة تكسبه الشرعية القانونية والحجية في مواجهة الغير، وهو يتطلب آليات حديثة، ومبادئ غير تلك الكلاسيكية من أجل تحقيق إصلاح حقيقي للخدمات العمومية، إضافة إلى ضرورة قيامه على أسس علمية، ودراسات استشرافية منهجية، تمكن من وضعه في المسار الصحيح.

وتوضيحا لهذا سوف نتناول أولا مضمون فكرة الإصلاح الإداري، ليتم ثانيا التتبع لمبررات إصلاح الخدمة العمومية.

أولا: مضمون فكرة الإصلاح الإداري

يشكل إصلاح الخدمة العمومية أهمية بالغة كونه يرتبط بإصلاح الدولة، ذلك أن نوعية الخدمة التي يقدمها المرفق العمومي، تعطي قراءة تعكس حقيقة علاقة الدولة بمواطنيها، وعليه فنجاح الدولة في نجاح مرافقها، والخدمة التي توفرها¹.

وقد تم استعمال عدة مصطلحات للدلالة على إصلاح الخدمة العمومية منها: التنمية، التطوير، التحسين، التحديث، التغيير، التجويد، الثورة، والتخطيط، وهذا مع الأخذ بعين الاعتبار أن بعضها ذات

1- شرقي بن يوسف، المرجع السابق، ص.35.

مدلول شامل، والأخرى ذات مدلول جزئي¹، وتمّ الاتفاق على استعمال مصطلح الإصلاح الإداري في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية، الذي عُقد في اسبانيا عام 1956 وأُعطي له تعريف عام هو: "مجموعة التحسينات، وتبسيط الإجراءات، وإعادة تنظيم هياكل الإدارة الحكومية، والمصالح، والوزارات"، وقد أُعتبر هذا التعريف شاملاً لكونه لم يحدد مفهوماً دقيقاً للإصلاح الإداري نظراً لصعوبة التوصل إلى معنى موحد له ودقيق، وعموماً يمكن القول أنّ الإصلاح الإداري يمثل تلك الجهود المنظمة بشكل مقصود لإحداث تغييرات جوهرية، من أجل زيادة الفعالية التنظيمية، وتحقيق أهداف التنمية الوطنية، أو هو تلك الجهود التي تُبذل لتطوير الجهاز الإداري، من خلال وضع الهياكل التنظيمية الملائمة، وتبسيط نُظم العمل وإجراءاته، وتطوير مهارات القوى العاملة، وتحسين بيئة العمل، لتحقيق أهداف وخطط التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية وبأقل التكاليف².

ويُعرف قاموس الإدارة العمومية الإصلاح الإداري، بأنه تغيّر عقلائي مُخطّط له، في إطار هيئة أو نظام عموميّ، بهدف تحسين بُنيته الهيكلية، تسييره، أو كفاءة المستخدمين فيه أي موظفيه، ويهدف الإصلاح في الإدارة العمومية، إلى تحقيق أهداف تتعلق بتحسين الحياة العمومية، لاسيما والقضاء على الرشوة، والمحاباة، وتفعيل مشاركة المواطنين والجماعات في التسيير، لضمان شفافية أكبر.

ويشير القاموس إلى أنّ التغييرات التي يتم الأخذ بها في أي إصلاح، إما أن يُنظر لها كتحسين، أو كتراجع، وهذا حسب الايديولوجية الإصلاحية التي يتم تبنيها، فمثلاً خصوصية المؤسسات العمومية، وفرض رسوم على مرتققي المرفق العموميّ، وتكريس المساواة، والحق في النفاذ إلى المعلومة، سيُنظر إليها من طرف البعض كإصلاحات إدارية، والبعض الآخر ستكون نظرتهم نقيض الأولى تماماً³.

وما يمكن قوله عن الإصلاح الإداري في الجزائر، أنه قد لا يُرادف عملية الهدم لما هو موجود بالضرورة، لأنّ ما هو موجود قد لا يكون فاسداً في مجمله، وإنما يتطلب الأمر فقط إعادة النظر في الجهاز الإداري، بنظرة شمولية تسمح بتصوره على أنه فكرة لا تتجزأ، لذا فإن تصور الإصلاح الإداري في الجزائر ينبغي على تصور جديد لمهام وهياكل الدولة، وتفعيل دور أعوانها في عملية الإصلاح⁴، وكذا بقية الفواعل

1- يقصد بالإصلاح الشامل إدخال تغييرات جذرية وشاملة على طريقة العمل، ووفقاً لهذا المفهوم يُنظر لعملية الإصلاح الإداري كجزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويتم النظر للجهاز الإداري هنا كوحدة متكاملة لا تقبل التجزئة، أما الإصلاح الجزئي فيركز على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري، ويتم الأخذ في إطار هذا الإصلاح بمبدأ التدرج، الذي سيؤدي في النهاية إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكله الكلي. أنظر: مريزق عدنان، المرجع السابق، ص. 143-146.

2- سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001، ص. 33، 34.

3- James LAIN GOW, "Réforme administrative", In: **dictionnaire encyclopédique de l'administration publique**, bibliothèque et archives de Canada, Canada, 2012, p.01. Disponible sur le site: "www.dictionnaire.enap.ca", consulté le: 29-05-2020.

4- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص. 70.

الإصلاحية المحلية المتمثلة في المواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، وتجدر الإشارة أن الجزائر اتبعت سياسات الإصلاح الإداري الفرنسي بشكل أساسي¹.

ويلخص الأستاذ شوفاليي CHEVALLIER، مراحل سياسات الإصلاح الإداري التي إنتشرت في فرنسا كمايلي²:

المرحلة الأولى: بدأت بالتوجه نحو تحديث الإدارة خلال سنوات الثمانينات، من خلال التركيز على مقارنة الجودة (1986)، ثم البحث عن طريقة لإعادة تجديد المرفق العمومي (1989) Le nouveau.

وفي مرحلة ثانية: تميزت بها سنوات التسعينات، تم إدراج مسألة التحديث الإداري La Modernisation ضمن إشكالية أوسع تعلق بإصلاح الدولة، والتي تمثل مهمة أساسية تهدف إلى خدمة المواطنين بشكل أفضل (1995)، وبناء دولة أقرب، وأكثر فعالية (1997)، أو تحقيق ما يسمى بإدارة المرافق، في إطار الفعالية، الجوارية، والبساطة.

وأخيرا في المرحلة الثالثة: التي تميزت بها سنوات 2000، دخل الإصلاح المالي حيز النفاذ والذي تعلق بمراجعة عامة للسياسات العمومية، ويقوم هذا الإصلاح على عدم الإعتماد على منطلق الوسائل فقط، بل التساؤل والبحث في مآلات ونهايات كل نشاط عمومي، ويمثل هذا الإصلاح الإطار العام الذي تقود فيه فرنسا حاليا سياساتها الإصلاحية الإدارية.

أما عن مراحل سياسات الإصلاح الإداري في الجزائر، فنلخصها كمايلي:

تميزت سنوات الثمانينات ببداية التوجه نحو إصلاح الإدارة، من خلال اعتماد إجراءات عقلنة وتبسيط المهام الإدارية، ومحاولة تقريب الإدارة من المواطنين، وتسهيل عمل الأعوان العموميين³ (1982)، وتم النص على ضرورة تحقيق فعالية أكثر في لا مركزية أعمال الدولة، وكذا تحسين الاتصالات بين الإدارات والمتعاملين معها، مع تخفيض كلفة سير المصالح العمومية، والزيادة في فعاليتها لاسيما باستعمال تقنيات حديثة، وتهيئة وقت العمل تهيئة دقيقة⁴ (1983)، وأهم ما ميز هذه الفترة هو صدور المرسوم رقم 88-131 الذي يهدف إلى إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن⁵، من خلال نصه على ضرورة مراعاة البساطة في الإجراءات الإدارية، وتكريسه لحق الإعلام، وكذا تأكيده على ضرورة مراعاة نوعية الخدمة المقدمة للمواطن.

1- فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2004، ص.88.

2- Jacques CHEVALLIER, "Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France", In: revue du centre d'études et de recherches en administration publique, les reformes de l'administration vues d'en bas, V 03, N° 19, France, 2010, p.16.

3- أنظر: المادة 04 من المرسوم رقم 82-199، المؤرخ في 05 يونيو 1982، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، الصادر في 08 يونيو 1982.

4- أنظر: المادة 04 من المرسوم رقم 83-641، المؤرخ في 05 نوفمبر 1983، المتضمن إحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر في 08 نوفمبر 1983.

5- المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، الصادر في 06 يوليو 1988.

وتميزت سنوات التسعينات بسعيها نحو زيادة مردودية العمل الإداري، وإضفاء القيمة عليه، والبحث عن سبل تحسين علاقة الإدارة بالمواطن، وكذا السعي لوضع مقاييس الإجراءات الإدارية وتبسيطها¹ (1994)، والبحث عن أيّ تدابير تهدف إلى تحقيق نجاعة الإدارة العمومية، وتثمين العمل الإداري، وترقية الثقافة الإدارية، ويتم هذا لاسيما من خلال تصور وإقترح كل تدبير يهدف إلى ترقية مشاركة المواطنين في أعمال الإدارة العمومية² (1996).

واستمرت بدايات سنوات 2000 ضمن نفس الإطار للإصلاح الإداري، أين تبنت الدولة نفس النسق الإصلاحي السابق، من خلال إحداث هيئات ولجان إصلاحية جديدة، وتكليفها بإصلاح مختلف إدارات الدولة³، وإقترح تدابير تحسين نجاعة الإدارة العمومية، وترقية كل عمل من شأنه تكييف الخدمات العمومية مع تطور مهام الدولة، وكذا ضبط مقاييس الشكليات والإجراءات الإدارية وتبسيطها، وترقية ثقافة الخدمة العمومية، والمبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة العمومية وعصرنتها، واعتماد آليات تقييم العمل الإداري، وتكريس مبدأ الإعلام، وترقية الأعمال الجوارية، والإصغاء إلى مستعملي الخدمة العمومية⁴ (2003).

وبالمطابقة بين النهج الفرنسي والجزائري الإصلاحي، نلاحظ أنّ الجزائر بالفعل تبنت سياسات الإصلاح الإداري الفرنسية، حيث اعتمدت النصوص القانونية التي أقرت هذا الإصلاح، مختلف المفاهيم المتعلقة بعصرنة وتحديث المرفق العموميّ، كالجوارية، الجودة، البساطة، وغيرها، لكن الجزائر بقيت تدور دائما في نفس الفلك، إصدار نص إصلاحي، إلغاؤه، فأصدار آخر، إحداث هيئة أو مؤسسة إصلاحية، إلغاؤها، فأحداث أخرى، وهكذا هو الحال إلى غاية اليوم⁵، مجموعة ضخمة من القوانين والمؤسسات التي وُجدت للإصلاح الإداري، لم توفق في الغالب لتحقيق الغايات الأساسية لهذا الإصلاح، والتي في مقدمتها رضى المواطن عن الخدمات العمومية التي تُقدم له، هذا الأخير الذي لا يزال إلى يومنا هذا يبدي تدمرا كبيرا من الوضعية المزرية لبعض الخدمات العمومية، لاسيما الصحية.

1- أنظر: المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-247، المؤرخ في 10 غشت 1994، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادر في 21 غشت 1994.

2- أنظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-212، المؤرخ في 05 يونيو 1996، المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادر في 16 يونيو 1996.

3- أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 2000-372، المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 71، الصادر في 26 نوفمبر 2000.

4- أنظر: المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 03-192، المؤرخ في 28 أبريل 2003، المحدد لمهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 30، الصادر في 30 أبريل 2003.

5- ونذكر على سبيل المثال إعادة إحياء منصب وسيط الجمهورية الذي سبق إلغاؤه من قبل. أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فبراير 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، الصادر في 19 فبراير 2020.

ثانيا: مُبررات إصلاح الخدمة العموميّة

1- المُبررات الداخلية:

1.1- تقادم الأساليب المتبعة في إطار التسيير الكلاسيكي "التسيير المباشر، والمؤسسة العموميّة":

إنّ اعتماد الإدارة الجزائرية على أساليب وطرق تسييرية مُتَجَاوِزَة، أصبح عائقا كبيرا أمامها لتحسين خدماتها المقدمة للمُرتَقِّين، فأول المشاكل التي يعرفها التسيير المباشر للمرفق العموميّ هو ضغطه من الناحية المالية وزيادة النفقات في ظل الأزمة المالية للبلاد، فإنشاء هذه المرافق يشكل في حدّ ذاته عبئا ماليا ضخما، لأنها في الغالب مكلفة جدا وتحتاج هياكل قاعدية ضخمة، ويحتاج تسييرها كذلك إلى أموال كبيرة مما ولد ضغطا كبيرا على ميزانية الدولة والجماعات المحلية¹.

لذلك لجأت الدولة إلى نوع جديد من التسيير يعتمد على المؤسسة العموميّة، ورغم الدور الذي تقوم به في تسيير المرفق العمومي والنتائج الإيجابية التي حققتها، وتخفيفها لعبء كبير عن الدولة خاصة في إطار تخصصها الذي يجعلها تؤدي وظائفها بكل فعالية، تحسنت بذلك نوعية الخدمة العموميّة لكن رغم كل هذا النجاح، إلا أن هذا النوع من التسيير يعرف اختلالات ونقائص بسبب تعدد نشاطات الدولة وضعف التسيير العمومي بصفة عامة، كما أنها لم تنقص العبء المالي عن ميزانية الدولة، وجماعاتها المحلية²، وأمام الأعباء المالية التي فرضتها هذه الأساليب التسييرية على الدولة، ظهرت أيضا إشكالية البيروقراطية الإدارية.

2.1- البيروقراطية الإدارية:

سوء تقديم الخدمة العموميّة، التمييز في أداء الخدمة بسبب تفشي ظاهرة الوساطة، انتشار الرشوة بين الموظفين واستعمالهم إيّاها لتقديم الخدمة، غياب الاتصال بين الإدارة وجماهير الخدمة العموميّة، وما ينتج عنه من فجوة كبيرة بين المُتَوَقَّع والمُتَمَدِّم من الخدمات، البطء في أداء الخدمة، تفشي الفساد الإداري، رداءة الخدمات، غياب الابتكار والتطوير، ضعف نظم المتابعة والتقييم للخدمات العموميّة، القصور في الجانب الإستشراقي، إفتقاد الإحساس بالمظاهر الجمالية في الخدمة العموميّة من نظافة وجاذبية خاصة في إطار المباني التي تضم المرافق العموميّة، عدم القدرة على المحافظة على مستوى جيد للخدمة بسبب غياب المعايير الخاصة بالرقابة على جودة هذه الخدمة³، غياب الدراسات المتعلقة بحاجيات المواطنين والعرض في مجال الخدمات التي تقدمها الدولة وغياب استراتيجية شاملة للمرافق العامة وتسيير عقلاني خاصة للمرافق المحلية⁴.

1- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص.29.

2- المرجع نفسه، ص.62-67.

3- مريزيق عدمان، المرجع السابق، ص.21، 22.

4- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص.32.

كل هذه المشكلات تجتمع تحت لواء ما يسمى بالبيروقراطية الإدارية¹، والتي يُرجع أغلب الباحثين في ميدان التسيير والتنظيم الإداري في الجزائر نشوءها إلى أسباب سياسية إستعمارية، وكانت محاربتها أحد الأهداف الرئيسية منذ 1962 من خلال برنامج طرابلس، وإذا كانت تمثل نموذجا للتسيير والتنظيم الإداري حسب فيبر WEBER، فإن العمل الميداني بين العكس تماما²، بالنظر إلى المساوئ العديدة التي نتجت عند تطبيقها في الإدارة³.

ومن نتائجها أيضا أنها أفضت إلى وجود إدارة سلطوية، سيطرت على مصير الأفراد، وخلقت مجالا إداريا مغلقا على المواطنين تغيب فيه وسائل الاتصال بين الإدارة والمواطن، وتكثر فيه الحواجز، ما خلف انعزالا بين الطرفين، وفرض نموذجا من العلاقات ميزتها: القسوة، السلطة، واللامبالاة.

وإلى جانب هذه العلاقة الرديئة بين المواطن والإدارة، كانت قرارات هذه الأخيرة تُتخذ نتيجة مساومات من قبل جماعات تضغط عليها وتستعملها لتحقيق مصالحها، فظاهر هذه القرارات هو تحقيق المصلحة العامة، وباطنها جملة من المتناقضات والعيوب التي لا يمكن التصريح بها⁴.

إن هذه المشكلة غاية في الخطورة فلا يقتصر الأمر على مجرد رداءة الخدمة العمومية، بل هي مسألة تمس بهيبة الدولة ووجودها ككيان مستقل، وعليه قد يتعدى الأمر إلى ما يمكن تسميته بوجود الدولة الموازية، التي تؤدي إلى اضمحلال الدولة وهنا يظهر جليا الخطر البيروقراطي على وجود الدولة وتكريسها فوق كل الاعتبارات⁵.

1- اختلفت الآراء حول أصل كلمة البيروقراطية، نظرا لكونها كلمة قديمة وكثيرة الاستعمال في مجالات مختلفة ومتناقضة، فهناك من يقول أنّ البيروقراطية من أصل إغريقي مُكون من كلمتين "بيرو" ويقصد بها المكتب، و"قراطي" وتعني القوة أو الحكم، وبذلك فإنّ مصطلح ككل يعني حكم المكتب، وبالرجوع إلى الأصل الفرنسي لها نجد أنّ الشق الأول منها لاتيني "burrus" ومعناه لون داكن ومعتم، كما أنها كانت تستعمل قديما في اللغة الفرنسية "la bure"، وتعني نوعا من الأقمشة يستعمل لغطاء المناضد والمكاتب، التي كان يجتمع حولها رجال الحكومة، وتسد النظرية البيروقراطية إلى عالم الاجتماع الألماني فيبر WEBER الذي يرجع له الفضل في وضع النموذج البيروقراطي عام 1921، وهو نموذج يهدف إلى التمكن من أداء الأهداف المحددة بصفة متقنة، ويعتمد على سلطة المكاتب باعتبارها تنظيما رسميا، والتي تسند لها مهمة توجيه الأوامر والتعليمات اللازمة وتقسيم العمل، وهو بذلك قد ألغى الطابع الذاتي والشخصي في المنظمة وارتكز على الطابع الوظيفي، وإذا كانت النظرية البيروقراطية وفق نموذجه المثالي لفيبر WEBER تعني التنظيم الفعال داخل المنظمة واستمرارية العمل وأدائه بصورة فعالة ومتقنة، إلا أنها قد وجهت لمؤسسيها خاصة في الأربعينيات من القرن الماضي انتقادات شديدة، تتلخص في عدم الاهتمام ببعض الجوانب في المنظمة والتي أنقصت من أهمية هذا النموذج، ومن المبادئ التي اعتمدها، وأنتجت آثارا سلبية ظهرت مع الممارسات الميدانية. أنظر: سليمة مراح، المرجع السابق، ص.08، 09.

2- من الصعب أن يتخيل المرء اليوم أنّ "البيروقراطية" قبل مئة عام فقط كانت تعني شيئا إيجابيا، فقد كانت تتضمن طريقة عقلانية فاعلة وكفاءة في التنظيم، شيئا يحل محل الممارسة التعسفية للسلطة على أيدي الأنظمة الاستبدادية، حيث كانت تجلب إلى عمل الحكومة، ما يجلبه الإنتاج والتجميع في المصنع، وبسلطتها الهرمية وتخصص مهامها التشغيلية، فإنها جعلت من الممكن الاضطلاع بمهام كبيرة معقدة. أنظر: ديفيد اوزبورن، وتيد غايبلر، إعادة إختراع الحكومة، المرجع السابق، ص.34.

3- سليمة مراح، المرجع السابق، ص.16.

4- فاطمة الزهراء فيرم، المرجع السابق، ص.63، 64.

5- شرقي بن يوسف، المرجع السابق، ص.29.

فما تتوفر عليه البيروقراطية من قدرة على صنع قواعدها خارج الإطار الشرعي ووضع نظام ملزم بالنسبة للدولة والمجتمع، يسمح لهياكلها بالتمركز بقوة داخل الهيئات السياسية مع إكتسابها لمظاهر السلطة، والنتائج المتعاقبة لهذه الظاهرة لا تعد ولا تحصى، لأنّ البيروقراطية تحجز لصالحها مقاصد التطور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، ومنه الانحراف المتمثل في تجديد موقف الدولة والمجتمع بسبب هذا الواقع لوحده¹.

ويزداد هذا الدور غير العادي للبيروقراطية ويتكاثر، عندما تعتبر الدولة أنّ الإدارة العمومية هي التعبير الوحيد عن سلطتها، وتتغافل عن باقي الفواعل الأخرى داخل المجتمع، والذين من شأنهم تقليل الخطر البيروقراطي²، وعلى هذا الأساس تدهورت وبشدة العلاقة بين الإدارة والمواطن.

3.1- التدهور الشديد للعلاقة بين الإدارة والمواطن:

عرفت العلاقة بين الإدارة والمواطن تذبذبات عديدة، وكانت غالبية الإصلاحات تتمحور حولها، لاسيما خلال سنوات الثمانينات، ولكن تركيز المنظومة القانونية الجزائرية في كل الفترات كان على تطوير وإصلاح الهياكل دون التطرق للخدمة العمومية كنتيجة لعمل هذه الهياكل، ولعل أهم نص في تلك الفترة هو المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ويعتبر بمثابة تقنين لحقوق والتزامات الإدارة اتجاه المواطن في محاولة لتحسين العلاقة بينهما، بعد تقطن الدولة أنّ أهم محور للإصلاح الإداري يجب أن يكون تحسين هذه العلاقة³.

ولم يترتب على هذا المرسوم آثار حاسمة في تجديد وتحسين هذه العلاقة لسببين، الأول هو ضعف انتشار صيته وسط المواطنين، والثاني هو قلة النصوص التي عملت على تجسيده لإدخاله حيز التنفيذ، والتي انحصرت في قرارات وزارة الداخلية الثلاث⁴ المؤرخة في 04 سبتمبر 1988، في الوقت الذي كان يحتاج فيه المرسوم إلى نصوص كثيرة لتوضيحه، ما أبقى على الحوار المتقطع بين الإدارة والمواطن⁵.

1- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن أعمار ورحال مولاي إدريس، د م ج، 1995، الجزائر، ص.45.

2- المرجع نفسه.

3- نادية ضريفي، "جودة الخدمة العمومية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مسيلة، الجزائر، 2016، ص.131.

4- القرار المؤرخ في 04 سبتمبر 1988، يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين؛

القرار المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات، والبلديات، وتوجيههم، وإعلامهم؛

القرار المتعلق بشهادتي الإقامة والإيواء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39، الصادر في 28 سبتمبر 1988.

5- Cherif BENNADJI, "Les rapports entre l'administration et les administrés en droit algérien: l'impérative codification", In: *Revue IDARA*, V10, N°01, ENA, Algérie, 2000, p.45.

2- المبررات الخارجية:

1.2 - تغير دور الدولة:

تغير دور الدولة من كونها حارسة، إلى دولة رفاة تسهر على توفير جميع الخدمات، لتصبح بعدها دولة ضابطة تعبر عن نموذج دولاتي جديد، يجعل من الدولة حجر الزاوية في التنمية الاجتماعية، ويجعلها أيضا بمثابة الحَكَم الاقتصادي¹.

وتُعرف الدولة الضابطة إما بمنطق سلبي يخالف ما تعنيه أدوارها السابقة، فهي لا تتناسب والدولة الحارسة التي توفر الأمن وتصدر الأوامر والنواهي لضمان النظام العام، كما أنها ليست بدولة *État prescripteur*، تحدد وتفرض اتباع معايير معينة في كل مجالات الحياة الاجتماعية، وهي أيضا ليست بالدولة المتعامل *État opérateur*، التي توفر الخدمات وتتدخل مباشرة في الحياة الاقتصادية، وفي إنتاج السلع².

وحسب المنطق الإيجابي فالدولة الضابطة هي شكل وَسْطِي بين المعاني الثلاث المختلفة للدولة السالف ذكرها، فهي دولة تحولت وظائفها وشكليات نشاطها، فلم تعد متعاملا اقتصاديا مباشرا، لكنها تهدف تبعا لأساليب أكثر مرونة من الأمر والإكراه، إلى تشجيع وتوجيه سلوكيات الأفراد والخواص، من أجل تحقيق التوازن وضمان السير الجيد للمجتمع، وتعني من الجانب الاقتصادي تلك الظاهرة التي بموجبها الدولة المتعامل انسحبت تدريجيا من الإنتاج الاقتصادي في إطار فتح السوق للمنافسة، وفي مجال النشاط العمومي تعني التحول العميق في دور الدولة وشكليات تدخلها، خاصة بتقويض اختصاصاتها لفاعول مستقلة، تعرف بالسلطات الإدارية المستقلة أو ما يسمى بسلطات الضبط³.

وأمام هذه التغيرات الوظيفية الأساسية للدولة اكتسبت صفة جديدة لها، تزامنت والتخلي عن فكرة دولة الرفاه، تناسبت إلى حد بعيد مع مفهوم الدولة الضابطة، وهي ما يسمى ب: "Enabling State" باللغة الانجليزية، و"*État Stratège ou État partenaire*" باللغة الفرنسية، والتي رغم عدم وجود ترجمة واضحة لها في اللغة العربية، نعبر عنها بمصطلح "الدولة التَمَكِينِيَّة، أو المُمَكِّنَة، أو الدولة الشريك".

وهي تعني أنه حتى وإن كانت الدولة هي المُوَفِّرة للخدمات، فلا تعتبر هي الراعية الأولى لها، بل تضمن هذه الخدمات بالشراكة مع مختلف الفواعل الاجتماعية، فهي دولة تنشط لتوفير الوسائل المُوَفِّرة للرفاهية بدل كونها دولة رفاة، وعليه فالدولة التَمَكِينِيَّة تطرح سياسات أكثر احتراما وتقبلا للاختلافات، مع إشراكها المواطن، وبالتالي التوجه نحو تقاسم السلطة والمسؤولية⁴.

1- Jacques CHEVALLIER, "L'État régulateur", In: **RFAP**, V 03, N° 111, ENA, France, sd, p.474.

2- Bruno LASSERRE, "L'État régulateur", Intervention dans la rencontre avec les élèves de la nouvelle promotion de l'ENA, France, 2019, p.02.

3- Ibid, p.02,03.

4- Louis COTÉ, Benoît LÉVESQUE et Guy MORNEAU, **État stratège participation citoyenne**, Presse universitaire du Québec, Canada, 2009, p.78. Et p.84.

وأساس هذا المفهوم يتعلق ببروز مبدأ ترشيد وعقلنة المؤسسات العمومية والسياسية، وكذا ضمان التماسك الاجتماعي، وبظهور هذا المفهوم إثر زوال دولة الرفاه، تعتبر الدولة التمكنية دولة ضابطة، والتي في مكان أن تنتج وتوفر بذاتها الخدمات، تصبح مكلفة بإحكام التوازنات الكبرى، والامتثال لمقتضيات الحوكمة، من خلال البحث عن معاون لها، وعن فواعل تسييرية اجتماعية جديدة¹.

فالدولة التمكنية هي بالضرورة دولة ضابطة، تستدعي أعمال مبدأ الاحتياطية أو عدم التدخل La subsidiarité، فتدخل الدولة ليس مشروعاً إلا في حال عدم كفاية، فشل، أو قصور ميكانيزمات الضبط الاجتماعي المحلي، إضافة إلى مبدأ النيابة، أو مشروعية التدخل La suppléance الذي يشجع المبادرات التي تتخذ محلياً والمتعلقة بتسيير المرافق العمومية³، مع تفضيل الآليات الأقرب لحل المشاكل تبعاً لمبدأ للجوارية، والدعوة للتعاون مع الفواعل الاجتماعية في إطار الشراكة⁴.

2.2- خاصية مرونة القانون الإداري وسرعة تطوره، ومبدأ تكييف المرافق العمومية، كمبرر لإصلاح الخدمة العمومية:

لما كان القانون الإداري يهتم أساساً بالإدارة العمومية ويحكم نشاطها، وجب أن يكون قانوناً متطوراً لا يعرف الاستقرار، فما صلح للإدارة اليوم قد لا يكون كذلك في وقت لاحق، وعليه لابد لهذا القانون أن

1- Jacques CHEVALLIER, "L'État stratège", In: **le temps de l'État, Mélanges en l'honneur de Pierre BIRNBAUM**, Éd Fayard, France, 2007, p.02.

2- قد يُترجم كذلك مصطلح subsidiarité إلى اللغة العربية بمبدأ التفريع، وهو الأمر الذي اعتمده كل من المؤسس الدستوري التونسي والمغربي، حيث جاء في الفصل 134 من الدستور التونسي مايلي: "تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها، توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استناداً إلى مبدأ التفريع...". وكذا الفصل 140 من الدستور المغربي الذي نص على مايلي: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة...". ورغم أن القانون الجزائري لم يعتمد هذا المصطلح صراحة، إلا أن الدراسات المتعلقة به تباينت في اعتماده بين تلك التي وظيفته مترجماً إلى مبدأ الاحتياطية، كما هو الشأن مثلاً في أطروحة الدكتوراه للأستاذ قارة السعيد، وتلك التي استعملت ترجمة مبدأ التفريع لاسيما في مقال الأستاذين بري نور الدين، وعيسوي عز الدين. أنظر:

دستور الجمهورية التونسية، المؤرخ في 10 فيفري 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، سنة 157، عدد خاص.
الدستور المغربي لسنة 2011، الصادر بالاستفتاء الذي تمّ من خلال الظهير الشريف رقم 1.11.82، المُجرى بتاريخ 01 جويلية 2011، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5964 مكرر لسنة 2011.

السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص.01.

Noureddine BERRI, et Azedine AISSAOUI, "Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algérien", In: **Revue académique de la recherche juridique**, V10, N° 02, numéro special, université Abderahmen Mira, Bejaia, Algérie, 2019, p.182-194.

3- يرتبط مفهوم الإحتياطية بالنيابة إرتباطاً وثيقاً، والنيابة ليست سوى إحتياطية إيجابية، فيطبق أحدهما تبعاً لإحترام حدود الآخر، حيث تعني الإحتياطية سياسياً أن تحمل المسؤولية أو إتخاذ القرارات، يتم من قبل أصغر مستوى للسلطات العمومية المختصة، أما مبدأ النيابة فهو يعني إن حصلت مشاكل وفاقته قدرة الوحدة أو الهيئة الدنيا ولم تستطع حلها، يتدخل المستوى الأعلى منها في حدود مبدأ الإحتياطية، والهدف من الجمع بين المبدئين، هو إيجاد مستوى جيد وفعال للنشاط العمومي، في إطار تفعيل اللامركزية، وإحترام إختصاصات الجماعات الإقليمية. أنظر الموقع الإلكتروني:

"www.toupie.org", consulté le: 01-09-2019

4- Jacques CHEVALLIER, "L'État régulateur", Op.Cit, p.480.

يَتَكَيَّف مع المتغيرات الإدارية وفقا لما يتمشى وإشباع الحاجات العامة للجمهور، الأمر الذي سينعكس في النهاية على أحكام القانون الإداري ويجعلها قابلة للتطور والتغيير¹.

وباعتبار الخدمة العموميّة موضوعا محوريا من مواضع القانون الإداري، فهي بالضرورة تخضع لهذا التطور والتغيير، وتتطلب إصلاحات دائمة تواكب بها التطورات الحاصلة، خاصة في الجانب التسريبي. أما عن مبدأ تكييف المرفق العموميّ، فهو يؤثر بشكل كبير على أساليب تسيير المرفق، فيجوز تغيير أسلوب الإدارة من الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العموميّة مثلا، حيث أكد القضاء الإداري في مصر هذا المبدأ بقوله: "من المسلم قانونا أن للجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تتولاها سيرا منتظما ومنتجا، وكذلك لها تعديل هذه الأنظمة بما تراه متققا مع الصالح العام، دون أن يكون لأحد من الناس الإدعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام معين"².

وجاء في لقاء الحكومة مع الولاية المنعقد يومي 28 و29 نوفمبر 2018، سرد أبرز الإختلالات التي تعاني منها الخدمة العموميّة³، وتعلقت أساسا بتغييب مبدأ تكييف المرافق العمومية في مختلف جوانبه، لاسيما من خلال:

- إشكالية المواطن والخدمة العموميّة الجوارية: حيث يشهد المرفق العموميّ تحولا عميقا من الناحية الهيكلية، وكذا من الناحية الوظيفية، وحتى على مستوى المفاهيم، وما يرتبط بها من ممارسات يمكن لها التأثير في جودة الخدمة العموميّة.

- النصوص القانونية الحالية: إنّ التحول والتغيير المستمرين للمجتمع وتطور حاجياته من جهة، وعدم تحيين القوانين وصدور نصوص تطبيقية لها من جهة أخرى، أثر على الأداء الأمثل للخدمة العموميّة الجوارية.

- التنسيق بين القطاعات المساهمة في الخدمة العموميّة: أدى التنسيق غير الكافي بين مختلف القطاعات المساهمة في الخدمة العموميّة إلى ضعف جودتها.

- الهياكل التنظيمية: بعض الهياكل التنظيمية الحالية أصبحت لا تتلاءم وعصرنة الخدمة العموميّة، مما يستوجب تكييفها مع متطلبات العصر.

1- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.88.

2- نقلا عن: المرجع نفسه، ص.468.

3- أنظر: الورشة الثانية من لقاء الحكومة الولاية يومي 28-29 نوفمبر 2018. متوفر على الموقع الإلكتروني: www.interieur.gov.dz، أطلع عليه بتاريخ: 18-03-2020.

الفرع الثاني:

مُتَطَلِّبَاتُ إِصْلَاحِ الخِدْمَةِ العَمُومِيَّةِ

أفرزت التحولات الجديدة التي شهدتها مفهوم الدولة، منظورات جديدة تقوم على أساس تجاوز منطق الدولة في تسيير الإدارة المحلية، والانتقال إلى الطرح التشاركي القائم على علاقة اعتماد متبادل بين الدولة، المواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص¹.

وبالتالي اختفى الدور التقليدي للدولة، إثر التطورات المتلاحقة والسريعة التي تجتاح العالم المعاصر، وأصبحت الإدارة الرشيدة من أهم سبل إصلاح المجتمع في الدول الحديثة، أو ما يعرف بدولة ما بعد الحداثة، التي لم تعد قائمة على الأسس، والأدوار، والمبادئ التقليدية، من اللاتماثل، وامتيازات السلطة العامة، واللامساواة، والتصرف بالإرادة المنفردة، والإكراه، وأنَّ مبدأ الصالح العام الذي كانت تقوم عليه كأساس لمشروعيتها، لم يعد كافيا لإصباح المشروعية القانونية على تصرفاتها وعلاقاتها مع المتعاملين معها، بل أصبح عليها تحقيق الفعالية القانونية، والرشاد، والنجاعة في التسيير والأداء، ولكن بأساليب جديدة ومختلفة عما كان في الماضي القريب، وعليه تمَّ تجاوز تلك المبادئ وبرزت مفاهيم ومبادئ أساسية في مجال التنظيم والتسيير الإداري، كالتشاركية والجوارية، وتقوم هذه الأساليب والأنظمة على عدم تركيز السلطة ووظائف الدولة، بل أكثر من ذلك تقوم على التفويضات التي أصبحت تمثل عصب الإدارة الحديثة².

وهو ما يتطلب من الدولة تبني صياغة جديدة لمفهوم التسيير، تقوم على دمج وتنسيق شركائها في عملية التنمية، من خلال منظومة عمل جديدة تتكامل فيها جهود الدولة مع جهود المواطنين، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، في تحقيق أهداف التنمية، كما يتطلب الأمر من الدولة إعادة النظر في نظم العمل داخل مؤسساتها وتفعيل دور أجهزة التخطيط فيها، من أجل مواكبة التغيرات المختلفة بما يكفل تحقيق المرونة الكافية، وتوطيد العلاقة بينها وبين شركائها الجدد، لتحقيق جملة من الأهداف نذكر منها³:

- تبادل الآراء والحوارات والاستفادة من خبرات القطاع الخاص، وتطويرها بما يؤدي إلى تحسين الخدمة العموميَّة وإصلاحها.

- ترسيخ مبدأ المشاركة وإتاحة الفرصة أمام كل الفئات للمساهمة في وضع الاستراتيجيات والأهداف، بحيث تأتي الخطة معبرة تعبيراً حقيقياً عن آمال وتطلعات المجتمع.

- تأكيد مبدأ الديمقراطية وصياغة بنود عقد اجتماعي جديد، تقوم فيه الدولة بدور الشريك المشرف وليس القائد الأوحد لعملية التنمية.

1- سمير كيم، "الأدوار الجديدة للمجتمع المدني في ظل الإدارة المحلية التشاركية قراءة في الحالة الجزائرية"، مجلة المفكر، العدد 16، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017، ص.435.

2- السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص.01.

3- أحمد الدرش، "الخطاب الافتتاحي: التخطيط بالمشاركة (التخطيط الديمقراطي) التجربة المصرية"، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد 05، العدد 02، الكويت، 2003، ص.06.

ونلخص فيمايلي أبرز وأعمق مشكلات الخدمة العموميّة الناشئة أساسا عن قصور وتقادم أساليب تسيير المرافق العمومية، مع بيان الحلول التي تتطلبها:

مشكلة الفساد الإداري ← حلّها مشاركة المواطن، والمجتمع المدني في التسيير
مشكلة البيروقراطية ← حلّها مشاركة المواطن والمجتمع المدني في التسيير
مشكلة نقص الموارد المالية للدولة ← حلّها مشاركة القطاع الخاص في التسيير

إنّ هذه الحلول المقترحة التي تستند على مبدأ المشاركة، انبثق عنها مفهوم تسييري حديث يظهر مكملا تارة، ومعوضا تارة أخرى للأساليب التسييرية الكلاسيكية، ويعتبر حلا قابلا للتطبيق في الجزائر، التي أصبح من واجبها إعادة النظر في أساليب تقديم الخدمة العموميّة المحلية، اعتمادا على تكريس مبدأ المشاركة بشكل مباشر وواسع، وفقا لمبادئ التسيير العمومي، ويصطلح على هذا المفهوم "بالتسيير المحلي التشاركي"، وهو ما سنقوم بالتفصيل فيه ضمن المبحث الموالي.

المبحث الثاني:

مفهوم التسيير المحلي التشاركي وتطبيقاته

تعتبر المشاركة اليوم مبدأ مهما وواجب التكريس في إطار تسيير المرافق العموميّة، وقد ساهم هذا المبدأ في تطوير الآليات التسييرية التي يُعتمد عليها في إدارة المرافق العموميّة، حيث برزت الحاجة إلى التقليل من احتكار الدولة للتسيير في بعض المجالات الخدماتية، وأصبح إشراك الفواعل التسييرية غير الدولاتية في عملية الإصلاح أمرا لا بد منه، ومن هنا برزت الحاجة إلى إعمال آلية التسيير المحلي التشاركي.

وتعرف هذه الآلية التسييرية نماذج تطبيقية كثيرة، تتباين وتتمايز، وتلتقي أغلبها في هدف مشترك هو تحقيق الإصلاح الذي تتطلبه الخدمة العموميّة، ويظهر التسيير المحلي التشاركي، كآلية تمزج بين الحاضر والماضي، وك مفهوم حديث تتشارك أسسه ومقوماته مع مفاهيم قانونية أخرى. واستنادا إلى أهمية هذه الآلية، وضرورتها لنجاعة الإصلاح الإداري، وكذا أهمية توضيح مفهومها، سنخصص لها هذا المبحث، الذي سنقسمه إلى مطلبين، حيث سنتناول في **المطلب الأول** مفهوم التسيير المحلي التشاركي، في حين سنتطرق في **المطلب الثاني** إلى تطبيقاته.

المطلب الأول:

مفهوم التسيير المحلي التشاركي

يعتبر التسيير المحلي التشاركي من المفاهيم الحديثة في مجال العلوم القانونية والإدارية، ولهذا يفتقد إلى تعريف واضح وشامل، ويغيب عنه التحديد الدقيق لخصائصه ومميزاته، المُعَوَّل استثمارها في إصلاح الخدمة العموميّة، وتجويدها.

ويقوم هذا النمط التسييري على تفعيل مبدأ المشاركة، من خلال اعتماده على فواعل تسييرية حديثة، وأخرى تقليدية، رُصِدَت لها أدوار ووظائف جديدة تقوم بها، ويتعلق الأمر على التوالي بالمواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والتي تمثل ما يُصطلح عليه بفواعل التسيير المحلي التشاركي، تُعتمد إلى جانب الإدارة كشريك مشرف في التسيير لا محنكر، من أجل إصلاح الخدمة العموميّة المُقدّمة، والتقليص من المشاكل والأزمات التي تعاني منها.

ولتوضيح مفهوم آلية التسيير المحلي التشاركي، سنخصص لها هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين، حيث سنتناول في الفرع الأول تعريفها، وسيضمن الفرع الثاني خصائصها.

الفرع الأول:

تعريف التسيير المحلي التشاركي¹

تمثل عملية ضبط المفاهيم الأساسية ضرورة منهجية ومبدئية لا بد منها، لاسيما عند التطرق لمفهوم جديد نقل فيه الدراسات، وهو الأمر الذي يواجهنا عند دراسة مفهوم التسيير المحلي التشاركي، فتعريف هذه الآلية التسييرية يرتبط بداية بجانب لغويّ، تُوضّح فيه اللغة دلالات الكلمات المُكوّنة لهذا المصطلح المركب، وآخر اصطلاحى يبحث في المدلول العلمى لهذه الآلية في جانبها القانونى، من خلال تحديد بُنيته الخارجىة "الفواعل"، وكذا الداخلىة "الشروط".

وهذا ما سيتم توضيحه ضمن هذا الفرع، من خلال التطرق أولاً إلى التعريف اللغويّ للتسيير المحلي التشاركي، ثمّ التعرض ثانياً إلى تعريفه الاصطلاحى، وأخيراً توضيح معنى هذه الآلية بتمييزها عن المفاهيم التي تقترب منها، في نقطة ثالثة.

أولاً: التعريف اللغويّ للتسيير المحلي التشاركي

يقنضى تعريف مصطلح التسيير المحلي التشاركي لغويًا تجزئته إلى مجموعة من الكلمات، فنقول فلان أصبح قادراً على تسيير أموره بنفسه، أي على تدبيرها، وسيّر أعمال فلان أي أدارها، وجهها، وأشرف عليها، فالتسيير هو الفعل المتعلق بالإدارة، أو الاهتمام بأعمال الغير، ومَحَلّي اسم منسوب إلى المحل، أي داخلي متعلق بموضع معين أو خاص بمنطقة معينة، وهو عكس مركزي، ونقول التشاركي في الحكم، أي

1- باستقراء المراجع ذات الصلة بموضوع التسيير المحلي التشاركي، نجد أنّ التعبير عنه ينصرف أيضاً - وهذا حسب مستويات المشاركة وأنواعها - إلى:

التدبير المحلي التشاركي، التسيير المحلي التشاركي، الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري، المناجمت المحلي التشاركي، التخطيط المحلي التشاركي، أما في اللغات الأجنبية فيشار إليه بالمصطلحات التالية:

La gestion locale participative, le management local participatif, La démocratie participative dans la gestion locale, La Co-gestion locale, La gestion conjointe ou mixte locale, Gestion multipartenaire, Accord conjoint de gestion, Co-production, Co-conception, Co-décision, Co-examen, Co-priorisation, Co-prestation, Co-évaluation.

Local participatory management, Participatory mapping, Co-management, multi-party management, round-table management.

اقتسامه، والتشارك في العمل هو التعاون والتضامن في إنجازه على قدم المساواة، والمساهمة فيه¹، وهو أيضا عملية أخذ دور معين في نشاط ما².

فالمعنى اللغوي الحرفي للتسيير المحلي التشاركي، هو المساهمة في الإدارة والإشراف على الأعمال والمهام، التي تخص منطقة معينة بشكل مباشر أو غير مباشر، بغرض توجيه وتحسين هذه الأعمال. وتمثل "التشاركية" أهم مصطلح في عبارة التسيير المحلي التشاركي، وتأتي العملية التشاركية كمرحلة نضج جديدة لمفهوم المشاركة، والتي تقابلها كلمتي Participation و Taking part في اللغتين الفرنسية، والإنجليزية على التوالي، وتتحد كلمة Participation من الفعل Participer، ذي الأصل اللاتيني participare المُكون من جزأين، الأول "pars, partis" بمعنى جزء، والثاني هو "prendre" capere, captus يعني القيام ب³، وبالتالي فإن مصطلح المشاركة يعني حرفيا Prendre To take part, part، أي القيام بدور، كما يفيد أيضا معاني الربط Lier، التعاون Coopérer، الإشتراك S'associer، والدخول في سباق مع الآخرين، والتنافس Concourir⁴.

ثانيا: التعريف الإصطلاحي للتسيير المحلي التشاركي

1- التعريف الواسع للتسيير المحلي التشاركي

تمثل المقاربة التشاركية L'approche/La demarche participative، الأساس الذي وُجد من خلاله مصطلح التسيير المحلي التشاركي، فالتشاركية إذا هي فكرة ذات بعد عالمي، وهي تضيء على التسيير المحلي امتيازات إجرائية كالتفاعلية، والتفويض، والمساهمة المواطنة المباشرة، والتمويل، والمبادرة، والمشاركة، والمحاسبة، والمراقبة، والتقييم، والمتابعة، للتخلص من الخيارات البيروقراطية التي كانت سائدة على المستوى المحلي، وللتقليل من التعقيدات الإجرائية المعرّقة للأهداف التنموية، والتي حالت دون تحقيق الحركية التي تضمن التوزيع العادل للثروة والعدالة الاجتماعية، إضافة إلى سعيها لإضفاء المزيد من المشروعية، والمصادقية للقرارات المتخذة محليا لاسترجاع ثقة المواطنين، في إطار مساءلة، ورقابة مباشرة للمجالس المُنتخبة المحلية، ما يجعل المواطن محور التنمية والإصلاح، ويضمن فعالية حقيقية في السياسة التنفيذية للجماعة المحلية⁵.

1- معجم المعاني الجامع- معجم عربي عربي، متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.almaany.com"، أُطُغ عليه بتاريخ: 05-2018-07.

2-Rémi ROUQUETTE, *Dictionnaire du droit administratif*, Éd le moniteur, Paris, 2002, p.572.

3- Voir: "<https://fr.wiktionary.org>", consulté le : 08-10-2019.

4- عمر طيب بوجلال، إدماج المقاربة التشاركية من خلال الإصلاحات السياسية، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، 2017، ص.36. أنظر أيضا: مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015، ص.34. وأنظر كذلك: عبد الله ساقور، المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه، معهد علم الاجتماع، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 1999، ص.45.

5- باديس بن حدة، "آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية"، *المجلة الجزائرية للأمن الإنساني*، العدد 10، جامعة باننتة 01، الجزائر، 2017، ص.285.

وتعتبر فُرُونسواز لُورسُغي Françoise LORCERIE أنّ العمل المنجز في إطار تشاركي هو أحد آليات التحديث على المستوى الإداري والاجتماعي، فتحمل كل فاعل اجتماعي لمسؤوليته، ومشاركته بفعالية في تحقيق النفع العام، يمثل إحدى غايات الحداثة والتحديث¹.

هذا وتمّ التأكيد على ضرورة العمل وفق آلية التسيير التشاركي في المؤتمر الدولي السادس حول المياه، الذي عُقد بمدينة مرسيليا Marseille من 12 إلى 17 مارس 2012، ونُظّم بالتعاون مع المجلس العالمي للمياه، من أجل حل المشاكل المتعلقة بالمياه باعتبارها خدمة عمومية، والالتزام بتنفيذ هذه الحلول². ومن التعاريف التي تمّ تقديمها للتسيير المحلي التشاركي، أنه يمثل مجموع العمليات التي تراعي الروابط بين السلطات المحلية، المواطن، والقطاع الخاص، للتشجيع على المشاركة والتفاوض بين مختلف الفواعل، والابتكار والشفافية في سياسات إدارة الإقليم، وهو مبادرة لتعميم الحوار بين المُنتخِبين المحليين، ومجموع الأطراف الدائمة ذات العلاقة بالقرارات، وهو أيضا نظام تسيير أكثر جودة وأداء للشؤون المحلية، وفق معادلة رابح/رابح بالنسبة للجماعات المحلية والمواطنين³.

والملاحظ أنّ هذا التعريف اعتمد في بيانه لمعنى التسيير المحلي التشاركي، على الفواعل التي يقوم عليها هذا الأخير، لكنه لم يذكرها كلها إذ أغفل المجتمع المدني كفاعل مهم في هذه الآلية، ويتميز هذا التعريف بدمجه بين المقاربة القانونية، والفنية لتوضيح المقصود بالتسيير المحلي التشاركي.

كما يعرف أيضا، بتلك الحالة التي تجمع بين فاعلين اجتماعيين أو أكثر، في إطار قيامهم بعملية التفاوض، وضمن المشاركة العادلة في التسيير، والقيام بالأعمال وتحمل المسؤولية في مجال معين، ويعتبر هذا النوع من التسيير عملية سياسية وثقافية بامتياز، من خلال سعيه نحو إرساء العدالة الاجتماعية، والديمقراطية في تسيير المرافق العمومية⁴.

وركز هذا التعريف أيضا في توضيح المقصود بالتسيير المحلي التشاركي على فواعله، لكن دون أن يحددها أو يحصرها بل جعلها على سبيل الإطلاق، ويغلب عليه الجانب القانوني، حيث بيّنَ تحمل الفواعل المشاركة في التسيير المحلي للمسؤولية، واعتمد في طرحه على مبدأ المساواة، من خلال ضمان المشاركة العادلة في التسيير.

1- نقلا عن: فتحة السعدي، تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في تونس، الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، تونس، د ت ن، ص.33.

2- Pour plus d'information sur ce forum voir: Agnès SINAI, "le 6^{ème} Forum mondial de l'eau célèbre le temps des solutions", article disponible sur le site : "www.actu-environnement.com", consulté le: 24-12-2018. Et voir aussi:

Aline BAILLAT, "Le forum mondial de l'eau face aux enjeux de la gouvernance mondiale de l'eau", article disponible sur le site: "www.afri-ct.org", consulté le: 24-12-2018.

3- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 07، العدد 21، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015، ص.368.

4 - Grazia BORRINI-FEYERABEND and others, **Co-management of natural resources organizing negotiating and learning by doing**, asparekverlag, Germany, 2007, p.01.

ولعل القاسم المشترك الإيجابي بين هذين التعريفين، هو أنّ كليهما جعل من مبدأ المشاركة الأساس الذي يقوم عليه التسيير المحلي التشاركي، بينما يظهر هذا القاسم في صورته السلبية في كَوْنِ أنّ كلا التعريفين اعتبر هذا النمط التسييري، مجرد عملية، مبادرة، أو حالة، ولم يرتقيا به إلى مستوى الآلية.

ويمثل مبدأ المشاركة المحور الذي يتأسس عليه التسيير المحلي التشاركي، وهو مبدأ تختلف الحدود التي يُدرس فيها، حيث أنّ البعض من الباحثين يستخدمونه للدلالة على إسهام العمال في تسيير الإدارة¹، وهو المعنى الضيق للمشاركة، في حين يستخدمه البعض الآخر بمعناه الواسع، ليشمل جميع صور إسهام المواطنين في تسيير الإدارة العموميّة².

والمشاركة المنوطة بمفهوم التسيير المحلي التشاركي محل دراستنا، هي تلك المتعلقة بالمعنى الواسع، أي مساهمة المواطنين وبقية الفواعل في الإدارة، وهم يشاركون في التسيير واتخاذ القرار المحلي ليس بصفتهم موظفين بها، وإنما بصفتهم مستفيدين أو مستعملين للمرافق العمومية، أو مُفَوِّضِينَ بتسييرها، باعتبارهم عنصرا مكونا للإدارة، وهذا حتى تأتي قراراتها معبرة ومترجمة للاحتياجات الواقعية للمجتمع³.

ولقد برزت إشكالية تعريف مفهوم المشاركة منذ فترة طويلة، بسبب كثرة المصطلحات المستعملة، والتي يحاول كل منها ضبط معنى المشاركة بشكل دقيق، ولهذا السبب نقرأ في البحوث المختلفة أنّ المشاركة هي الانضمام، التفاوض، التشاور، الإعلام، المسؤولية، الاستشارة، الاقتسام، المبادرة، التعاون، أو بكل بساطة هي حق الإنسان والديمقراطية، فكل واحد من هذه المصطلحات يعبر بطريقته عن مبدأ المشاركة⁴.

وتمّ ذكر المشاركة لأول مرة من قِبَلِ المجتمع الألماني سنة 1952، ثمّ أصبحت مفهوما نظريا عالميا طُبِقَ من طرف الدول الأوروبية الديمقراطية، وابتداء من الستينات أصبح مفهومها شعارا يُتَدَاوَلُ في أوروبا، كما عرفت إفريقيا دخول هذا المفهوم في نهاية السبعينات⁵.

ويعتبر الأستاذ شُوفَالِيّ CHEVALLIER أنّ المشاركة هي ذات بعدين أساسيين، أما الأول فهو بعد تقني فني هدفه تعزيز فعالية النشاط الإداري، فالمشاركة هنا مهمة ولازمة من أجل تحسين وإصلاح وظائف الجهاز الإداري، وهذا بالأخذ بعين الاعتبار واجب تحفيز موظفي، وأعاون هذه الأجهزة، وكذا

1- مكّنت الدراسات التطبيقية التي تمت في العديد من المؤسسات خلال سنوات التسعينات، من تحديد عدة أشكال لمشاركة العمال في تسيير المؤسسات العاملين بها، وقام الباحث جاك رَجُو Jacques ROJOT في مُؤَلَّفِهِ *Les nouvelles stratégies sociales des entreprises: les modes de gestion participatifs* الصادر عام 1995، بتصنيف مظاهر وأنماط مشاركة هؤلاء العمال كمايلي: المشاركة في الأرباح، المشاركة في ملكية المؤسسة، المشاركة في إتخاذ القرارات التسييرية، المشاركة في تحسين ظروف العمل، المشاركة في تطوير المؤسسة، المشاركة في تحمل المسؤولية.

Cité par: Stéphane JACQUET, "Du management participatif au management coopératif: coopérer pour construire et donner du sens au management", article disponible sur le site: "<https://creg.ac-versailles.fr>", consulté le: 07-07-2018.

2- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص.123.

3- المرجع نفسه، ص.124.

4- Yoda BLAISE, *Montage et gestion participative des projets de développement rural: outils et méthodes d'intervention*, thèse de doctorat, école nationale d'agriculture, Maroc, 2004, p.25,26.

5 - Ibid, p.27.

المُدارين Administrés، وينبع هذا البعد التقني للمشاركة من منطق المناجمنت المطبق في المؤسسات الخاصة¹، وتتمحور الوظيفة الإصلاحية لمبدأ المشاركة فنيا، في ضرورة تحقيق فعالية أكبر للقرارات المتخذة، هذه القرارات التي يجب أن تكون نتاج عملية تشاركية ذات آثار جيدة، يغلب عليها القبول والتطبيق الفعلي، وبالنتيجة فهي الأكثر احتراما، وعليه نحصل على قرارات فعالة، وأضرار أقل، وبالتالي منازعات أقل أيضا².

وأما الثاني فهو بعد قائم على شرط دَمَقْرَطَة النشاط الإداري، وحسب الأستاذ فيبدو أن المشاركة تظهر كعلاج فعال لتجاوز اختلالات التنظيم البيروقراطي المميز للإدارة العمومية³، فهي تعبير عن مطلب ديمقراطي يتعدى الديمقراطية التمثيلية، التي في إطارها المُنْتخِبُ يفوض سلطته إلى من يمثله دون أن تكون له أي كلمة خلال فترة نيابة هذا الممثل، إنما يتعلق الأمر بالديمقراطية التشاركية التي تجمع بطريقة مستمرة بين الحاكم والمحكوم⁴.

وتهدف المشاركة أيضا إلى تغيير شبكات التواصل المؤطرة من قِبَلِ النظام الإداري داخليا، وكذا في علاقاته الخارجية، والتأثير على شكليات تطبيق السلطة الإدارية⁵، وحسب ميشال بْرِيُوز Michel PRIEUR فالمشاركة هي أحد أشكال التجمع والتدخل من قِبَلِ المواطنين، في تحضير واتخاذ القرارات الإدارية⁶.

وعموما فإن أهم ما يبرر ضرورة اللجوء إلى مبدأ المشاركة وتفعيله، هو الإرادة في ضمان مشروعية أكبر للقرارات المتخذة، وبصفة أعم لممارسة السلطة، هذا وتمثل المشروعية مفهوما يصعب تحديده وتدقيقه، ومن بين التعريفات المقدمة لها ما قاله بَاكُ BAKKE، فحسبه: "المشروعية هي تلك النتائج المعروفة والمقبولة من قِبَلِ المجتمع، والتي تحققت تبعا لأهداف محددة مسبقا تُتفق على الوصول إليها، فالمشروعية مرتبطة لا محالة بالقبول المجتمعي"⁷.

ورغم هذه المثالية التي يُنظر بها للمشاركة، إلا أنها لا تتميز فقط بإيجابياتها، فقد تنتج عنها العديد من السلبيات والأخطار، وتتطلب أن يكون لها عدة حدود، والتي منها:

1- Jacques CHEVALLIER, Bilan de recherche sur la participation dans l'administration française, p.06. Disponible sur le site: "www.u-picardie.fr", consulté le: 23-07-2019.

2- Pierre DE MONTALIVET, "Gouvernance et participation propos introductifs", In: **Gouvernance et participation**, colloque du 28 Février 2008, organisée par la faculté de droit, des sciences économiques et de gestion, Université de Bretagne-Sud (Vannes), Bruylant, Bruxelles, 2011, p.09.

3- Jacques CHEVALLIER, Bilan de recherche sur la participation dans l'administration française, Op.Cit, p.06.

4- Pierre DE MONTALIVET, Op.Cit, p.09.

5- Jacques CHEVALLIER, Bilan de recherche sur la participation dans l'administration française, Op.Cit, p.14.

6- Agathe VAN LANG, "Le principe de participation: un succès inattendu", In: **les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel**, V 02, N°43, France, 2014, p.25.

7- Cité par: Marguerite Wotto, **La participation publique à l'évaluation environnementale stratégique**, Éd connaissances et savoirs, France, 2016, p.27.

عدم مشاركة كل الفواعل، فبالرغم من أنّ فلسفتها تقوم على إدراج عدة فواعل في التسيير غير تلك التقليدية، لكن لا يشارك مثلا في المرافق التعليمية سوى السكان الأكثر اندماجا وتجانسا مع المدينة وشؤونها، وأيضا أولئك الذين لهم الوقت للمشاركة والأكثر تَخَلُّقا، فالمواطنون من الفئة غير المرغوب فيها في المجتمع، كأصحاب السوابق القضائية، والجمعيات ذات السمعة السيئة، والشريك الخاص الذي لا يحترم النظام العام، ليس لهم محل للمشاركة إطلاقا، بالرغم من أنهم يعتبرون مُمَثِّلِينَ في الهيئات التشاركية من قبل المؤهلين لذلك، ومن جهة أخرى فإن أولئك المعنيين بالمشاركة الفعلية لا يشاركون حقا بطريقة فعالة، حيث لا يؤدون وظائفهم التشاركية، وهذا ما أثبتته مثلا غيابهم في مجالس الأحياء¹.

وتضاف إلى المشاركة بعض الأخطار، والتي نذكر منها إمكانية طغيان المصالح الخاصة والشخصية على المصلحة العامة، والتي قد تظهر لدى القطاع الخاص كفاعل تشاركي هدفه الأول تحقيق الربح المادي، وأيضا تغذي المقاربة التشاركية ثقافة تشكيكية في الديمقراطية التمثيلية، والخطر هو تحول الديمقراطية التشاركية ضد التمثيلية، في حين أن الأصل هو أنّ المشاركة تكمل عملية التمثيل وتصحح أخطاءه².

2- التعريف الضيق للتسيير المحلي التشاركي:

1.2- من خلال فواعله:

يعتمد التسيير المحلي التشاركي على وجود ثلاث فواعل Des acteurs أساسية تضمن نجاحه، وهي المواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، حيث يتحالف كل هؤلاء الشركاء مع الدولة باعتبارها شريكا مشرفا، لا فاعلا وقائدا رئيسيا ووحيدا لعملية التسيير، وتقديم الخدمات العمومية على المستوى المحلي³، وبدون هذه الرؤية الجديدة لدور الدولة كشريك مشرف مُلزم بتوجيه جهده نحو وضع الأطر والسياسات العامة، التي من خلالها يندرج دور باقي الشركاء، مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق أهداف المجتمع، وتحقيق التوازن بين كافة طبقاته، فإنه يصبح من الصعب تحقيق أهداف فكرة المشاركة، لأنّ هذه الرؤية هي التي تحفز باقي الشركاء وتحثهم على القيام بأدوارهم وتستنشير مشاركتهم⁴.

ويطلق جيمس أندرسون James ANDERSON على هؤلاء الفواعل ضمن مؤلفه صنع السياسات العامة، تسمية المشاركين غير الرسميين، فهو يقول أنه إلى جانب الجهات والقوى الرسمية التي تشارك في صنع السياسة العامة، هناك مشاركين غير رسميين مثل المواطنين بصفتهم الشخصية، وتمت تسميتهم بغير الرسميين على الرغم من أهمية الدور الذي يؤديه في مختلف الظروف، لكونهم لا يشاركون بصفة رسمية، أي أنهم لا يتمتعون بسلطة قانونية تعطيهم الحق في صنع القرارات الملزمة⁵.

1- Pierre DE MONTALIVET, Op.Cit, p.10,11.

2- Ibid, p.12.

3- مفيدة بن لعبيدي، المرجع السابق، ص.366.

4- أحمد الدرش، المرجع السابق، ص.06،07.

5- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2002، ص.63.

من جهته بيار بيّش Pierre PECH يميل إلى اعتماد مصطلح الفواعل العموميّة، فبالنسبة له هذه التسمية تضم كل ما يتعلق بضمان تأدية مهام الجماعات العموميّة من قريب أو من بعيد، ويوضح ذلك بأنواع الفواعل العموميّة، لاسيما النواب المُعيّنون من قِبَل المواطنين تبعاً لانتخابهم، والأشخاص الخاصة عند تفويض تسيير المرافق العموميّة إليهم، وبالتالي فهم يشاركون في النشاط العمومي، وباعتبار أنّ نشاطات عمومية ما قد يتم تنفيذها من قِبَل الجمعيات، فهذه الأخيرة، والمنظمات غير الحكومية، تمتلك أيضاً المشاركة في النشاط العمومي¹.

وجهة نظر بيار بيّش Pierre PECH تعتمد على امتلاك مُكنة أداء النشاط العمومي، أي أن كل من يستطيع تأديته، يعتبر فاعلاً عمومياً، تماماً مثل الدولة وجماعاتها، ولا يفرق بين كَوْن المصدر الأصلي للنشاط العمومي والمسؤول الأول والدائم عنه هو الدولة، وبين مجرد المشاركة إلى جانبها في أدائه. من جهتنا نرى أنّ مصطلح الفواعل غير الدولاتيّة/ غير الحكومية هو الأقرب لوصف هؤلاء المشاركين، لأنّ النظام القانوني -ومنه الجزائري- أفرد لهم العديد من النصوص التي تمكنهم من المشاركة في صنع السياسة العامة، بيّذ أنّ الآراء، والملاحظات، والتوجيهات، التي يقدمونها هي مبدئياً بالفعل غير ملزمة للسلطة العليا، وهنا يظهر مصطلح غير الرسمي المُستعمل من طرف أندرسون ANDERSON، الذي يحاكي عدم فعالية قراراتهم، ويقع اختيارنا لهذا المصطلح تبعاً لاعتماده كتعبير من قِبَل الاتحاد الأوروبي عام 2000 في إطار اتفاقية الشراكة مع دول ACP، ويضم القطاع الخاص، الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين، بما فيهم منظمات المجتمع المدني، والمنظمات النقابية، بمعنى آخر أيّ فاعل يقوم بالمشاركة في التسيير المحلي، ما عدا الدولة².

وما يجب الإشارة إليه في هذا المقام، هو أنّ عملية إصلاح الخدمة العموميّة التي يشارك فيها هؤلاء الفواعل، في إطار آلية التسيير المحلي التشاركي، تنطلق من مشاركتهم ابتداءً في صنع السياسة العامة، ومن تعاريف هذه الأخيرة ما قدمه بيترز PETERS عندما وصفها بلغة إدارية قائلاً: "أنّ السياسة العامة هي مجموع النشاطات الحكومية التي تؤثر في حياة الناس، سواء أقامت الحكومة بهذه النشاطات بنفسها، أم أنها قامت بها من خلال مندوبين أو وكلاء لها"، والجيد في هذا التعريف هو الجانب الإداري، حيث أن هناك احتمالية أنّ تكون الحكومة قد فوضت إتخاذ وإدارة السياسة العامة إلى جهات غير حكومية³. وملخص البنية الخارجية للتسيير المحلي التشاركي نوضحه كمايلي:

التسيير المحلي التشاركي = الإدارة x (المواطن + المجتمع المدني + القطاع الخاص)

1- أنظر: "https://e-cours.univ-paris1.fr"، أُطع عليه بتاريخ: 02-09-2019.

2- Pour détailler voir: Michel SAUQUET, et Martin VIELAJUS, "Les acteurs non Étatiques: le nouveau maillon fort de la gouvernance? Coproduire du bien public et partenaires multi-acteurs", In: **chroniques de la gouvernance**, France, 2010, p.106.

3- نقلا عن: عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة النظرية والتطبيق، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، 2009، ص.21.

2.2- من خلال شروطه الأساسية:

لا يقوم التسيير المحلي في الدولة على فكرة نقل السلطات إلى جماعات مُنتَخَبَة فحسب، وإن كان ذلك جزءا من التسيير، بل إنَّ التسيير أوسع من أن يكون كذلك، إذ يقوم على التنسيق، والتشاور، واللامركز، واللامركزية، بالإضافة إلى التسيير الجوّاري الذي بموجبه يتم وضع دعائم ومناهج رامية إلى إشراك المواطن في التسيير¹.

فتعقد التسيير من حيث تداخل فواعله وتشابك صلاحياتهم، دفع إلى ابتكار أساليب جديدة للتسيير، قوامها ترقية آليات الحكم المحلي، تسيير يقوم على مبدأ التضامن والتوافق بين السلطة المركزية والمحلية، وبين المؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة، والمجتمع المدني والمواطن، وتستند هذه الأساليب الجديدة على المشاركة والمشاورة والشفافية، والبحث عن التجديد، وكذا تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال تفعيل استراتيجيات الارتباط والاندماج.

فالتسيير المحلي التشاركي هو ترشيد للتسيير، وعليه يتطلب إصلاح الخدمة العمومية تبعا لهذه الآلية، أن تتوفر على شرطين جوهريين وهما:

شرط الجوارية *La proximité*، وشرط اللامركزية *La décentralisation*.

ففعالية المشاركة في التسيير تكمن في مدى فعالية التسيير الجوّاري²، والذي عرفه المشرع الجزائري بأنه عملية وضع دعائم ومناهج هدفها إشراك المواطن بصفة مباشرة، أو عن طريق الحركة الجموعية في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطة المعيشي، وكذا تقدير الآثار المترتبة عن ذلك وتقييمها، بغرض ترقية التسيير المحلي للإدارة، لتوفير الحاجات العامة للمواطن ورفع الوعي المدني لديه³.

ويكتنف هذا المصطلح بعض الغموض، ويعني بصفة عامة تقريب الإدارة من المواطن بواسطة عدة أساليب، وتقليص الهوة التي تفصل بين متخذي القرار والقاعدة الشعبية على المستوى المحلي القاعدي، وفي الحقيقة تعتبر الجوارية مسألة وقت وليست فقط مجالا مكانيا، بمعنى أنها تتحقق عندما يكون المسيرون عن قرب وتواصل زمني ومكاني مستمر مع المواطنين، وبهذا المعنى ظهرت مثلا مصطلحات الشرطة الجوارية، والعمل الجوّاري، وغيرها⁴.

1- ساعد العقون، وعبد المنعم بن أحمد، "التسيير المحلي في الدولة بين قواعد علم الإدارة ومبادئ الحكم الراشد"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 21، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2017، ص.100.

2- Jacques CHEVALLIER, *l'État poste-moderne*, Droit et société, V 35, 2^{ème} Éd, France, 2004,p.172. Voir aussi:

Jacques CHEVALLIER, "De l'administration démocratique à la démocratie administrative", In: **RFDP**, N°137-138, 2011, France, p.225.

3- أنظر: المادة 02 من القانون رقم 06-06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادر في 12 مارس 2006.

4- عبد الله نوح، "مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري"، مجلة بحوث، المجلد 12، العدد 01، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2018، ص.13، 14.

ويمثل المستوى المحلي الإطار الأمثل لتطوير التقنيات التشاركية، ذلك أنه يبرز أهميتها والفائدة المرجوة منها، ويسمح بالتنفيذ والتشخيص الأفضل لها¹، وعليه فإن انتهاج سياسة اللامركزية يلعب دورا محوريا في فعالية التسيير التشاركي، من خلال تقريب مختلف الإدارات والسلطات العمومية من المواطن، وإعطائه إمكانية اتخاذ القرارات التي تهمه مباشرة²، فيصبح المواطن هو من يحدد مواصفات الجودة المطلوبة في الخدمة التي يحتاجها، من خلال الإحتكاك المباشر مع الأجهزة العمومية³.

فالتسيير اللامركزي مؤسس على اعتراف السلطة المركزية بوجود مصالح وقضايا ذات طابع محلي، تتطلب مشاركة الفواعل المحلية في تسيير أمورهم، ويقضي هذا الأمر تخلي السلطة المركزية عن قدر معين من صلاحياتها، مع احتفاظها بقدر من الرقابة.

وبالتالي تخلق اللامركزية مجالا للتضامن بين السكان حول القضايا اليومية والقريبة منهم، والتي بإمكانهم حلها "الماء، الطريق، التعليم... إلخ"، كما تُحضر المواطنين لممارسة الحياة السياسية، فالهيئات الإقليمية تعلم المواطنين الحرية كما تعلم المدارس الابتدائية العلم للتلاميذ، فتضعها بين يدي الشعب ليتذوق حلاوتها بالممارسة الاعتيادية، وفي البلدية تكمن قوة الشعب الحر، وبدون هيئات بلدية يمكن للأمة أن تمدنا بحكومة حرة، لكن لا تمتلك روح الحرية كما يعبر عن ذلك توكوفيل⁴ TOCQUEVILLE. وفيمايلي نوضح البنية الداخلية للتسيير المحلي التشاركي:

تسيير محلي تشاركي = ترشيد التسيير = مركزية + جوارية

وإجمالا يمكن القول أن التسيير المحلي التشاركي، هو آلية تسييرية ديمقراطية تعتمد على مشاركة عدة فواعل غير دولانية، مع السلطات العمومية، في اتخاذ القرارات التي تهمهم في مختلف جوانب الشأن العمومي، من أجل اكساب هذه القرارات المشروعية الكافية، ويتطلب هذا الأمر تجسيد هذه الآلية في إطار يسود فيه نظام اللامركزية، وتتحقق فيه جوارية المرافق العمومية، لتمكين هذه الفواعل من ممارسة دورها التشاركي بإيجابية.

ثالثا: تمييز التسيير المحلي التشاركي عما يقترب منه من مفاهيم

1- التسيير المحلي التشاركي والديمقراطية التشاركية:

تمثل الديمقراطية التشاركية Démocratie participative/Participatory democracy أحدث الصيغ المفاهيمية المعاصرة، لإعمال وتطبيق مفهوم الديمقراطية، انطلاقا من منظور إصلاح نواقص

1- Bruno Héroult et autres, **La participation des citoyens et l'action publique**, 1^{ème} partie, La documentation française, France, 2008, p.20,21.

2- Jacques CHEVALLIER, "De l'administration démocratique à la démocratie administrative", Op.Cit, p.172.

3- مفيدة بن لعبيدي، المرجع السابق، ص.367.

4- نقلا عن: عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2015، ص.215.

الديمقراطية التمثيلية وتجاوز عثراتها ونقاط ضعفها، وهي آلية لتطبيق التوزيع العمودي للسلطات الذي يمنح استقلالية في تسيير الشأن المحلي بعيدا عن وصاية السلطة المركزية، ويهدف إلى التخفيف من أعباء الدولة والانتقال من المركز المهيمن والمغلق، نحو فضاءات أوسع من التسيير الذي يتيح للفاعلين الاجتماعيين من المواطنين، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص المشاركة في عملية إتخاذ القرار بالمبادرة والمساهمة والتمويل، حيث يتيح الاتصال بهؤلاء الفاعلين الحصول على المعلومات، وبناء الآراء لخلق تصورات توافقية تُجَنَّبُ الجماعة المحلية الفشل في التسيير، وتنتهي إلى إعلاء قيمة المواطنة باعتبارها السبيل للخروج من التسيير العاجز والحد من البيروقراطية الإدارية، وتحسين الخدمات العموميّة المقدمة من حيث الجودة¹.

إنّ طرح الديمقراطية التشاركية أفرزه النضج الديمقراطي بغية الوصول إلى ترسيخ مبدأ ديمقراطية الزبون بالحديث عن أدوار جديدة للحكام/خدام الشعب، والمحكومين/المواطنين، لا رعايا بل شركاء وأجراء، بما يدعم سيادة ومشاركة الشعب وحقه في المساءلة، وأن على النخب الحاكمة تكييف نفسها حسب متطلبات المواطن/الزبون، وعليه تعد آلية لإدارة الصراع وتنظيمه في سياق ديمقراطي، أي هندسة التغيير بطرق شرعية عبر مشاركة جميع الأطراف في التفكير والتخطيط وصناعة القرارات، وفق مبادئ العقلانية والمعرفة والحياد².

وعرف بيارز رُوسُنْفَالُون Pierre ROSANVALLON الباحث في تاريخ الديمقراطية، الديمقراطية التشاركية بأنها: "عملية إشراك المواطنين في الشؤون العموميّة، وبالتالي فهي مرتبطة بفكرة المشاركة في المداومات، والمعلومات، وكذا المساءلة، وهنا يمكن القول أننا أمام ديمقراطية تفاعلية Démocratie interactive تجعل السلطة مجبرة دائما على شرح وتفسير وتقديم تقاريرها، وكذا إفصاحها عن المعلومات"³.

ويعتبر لُويكُ بُلُنْدِيُو Loïc BLONDIAUX أنّ المقاربة التشاركية المثالية L'idéal participatif صيغت كنظرية تبعا لاتجاهين مختلفين في الفلسفة السياسية، الأول يعود إلى سنوات 70-1960 من خلال مساهمات رُوسُو ROUSSEAU، والأفكار السياسية الجمهورية، حيث تُبرر المقاربة التشاركية بذلك القلق المرتبط بضرورة إيجاد تقارب بين الديمقراطيات الحديثة، والديمقراطية المثالية التي تمّ تجربتها في أثينا مثلا، والتي تمثل في إطارها المشاركة في إعداد القانون شرطا للحرية، وللرقي بالمواطنين، وبالتالي فمشاركتهم في السياسية بغض النظر عن أدائهم لحقهم الانتخابي، هي في حدّ ذاتها ذات قيمة كبيرة، لأنها تعتبر أحد أهم أبعاد الديمقراطية.

1- عصام بن الشيخ، والأمين سويقات، "إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي -حالة الجزائر والمغرب- دور المواطن المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي"، من كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص.43، 44.

2- مفيدة بن لعبيدي، "إصلاح النظام الانتخابي وأفاق تحقيق الديمقراطية التشاركية/الجوارية في الجزائر"، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 51، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2017، ص.147.

3- Cité par: Agathe VAN LANG, Op.Cit, p.27.

أما الإتجاه الثاني، فنشأ في سنوات 1980 ويعرف في الأدبيات العالمية باسم نظرية الديمقراطية التداولية، حيث يشدد على أهمية الحوار في الديمقراطية، كآلية وحيدة تبرر مشروعية القرارات السياسية وتجعلها فعالة، واستلهم هذا الإتجاه من أفكار هَابَرْمَاسْ Habermas الذي يرى أنّ مشروعية القرارات تتأسس على المشاركة المسبقة لكل المواطنين المعنيين بها¹.

وبالتالي تختلف أهداف المشاركة في كل إتجاه، ففي الأول المشاركة تعزز الالتزام السياسي، وسلطة المواطنين في التصرف، ما يسمى بالتمكين لدى الفقه الأنجلوسكسوني L'empowerment، وفي الاتجاه الثاني يتم تعزيز الديمقراطية من خلال الحكومة إثر الحوار والنقاش، فالتحدي هنا هو إيجاد حلول متعلقة بتحقيق المصلحة العامة بتبادل ومواجهة الحجج، عن طريق عملية تداولية متوازنة وعقلانية، ويتلخص هذان الهدفان في إيجاد "مواطنين جيدين" في الإتجاه الأول، وصناعة "قرارات جيدة" في الإتجاه الثاني².

وتدعو النظريات الحديثة للديمقراطية التشاركية إلى عدم حصر المشاركة في عملية إتخاذ القرار فقط، لاسيما السياسي، بل تتعداها إلى كافة المجالات خاصة فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بتسيير المرافق العمومية، وأماكن العمل على المستوى المحلي³.

وعليه يعتبر التسيير المحلي التشاركي ناتجا عن الديمقراطية التشاركية، أي أنّ هذه الأخيرة تمثل نواة وجوده وأساسه، وهذا باعتبارها مقارنة تحديثية للإدارة المحلية غيرت المفاهيم التقليدية للتسيير، منتجة بذلك آلية التسيير المحلي التشاركي، وهذا بناء على فكرة قديمة مفادها أنّ تفويض سلطة إتخاذ القرار للمواطنين، وتمكينهم من المشاركة في صنعه يمثل عصب الحياة بالنسبة للديمقراطية، وأساس مشروعية كل القرارات المتخذة.

2- التسيير المحلي التشاركي والديمقراطية الإدارية:

إنّ مسألة البحث في العلاقة بين الديمقراطية والإدارة هي مسألة متكررة تمت إعادة صياغتها بمصطلحات جديدة، فبينما تعلق الأمر لزمن طويل بمعرفة المعايير والشروط التي تجعل من الإدارة مطابقة للمثالية الديمقراطية وكانت توصف حينها بأنها ديمقراطية، فإنّ ما حصل في السنوات الأخيرة من تحولات في مفهوم الديمقراطية في حدّ ذاتها، جعل من الإدارة الأساس والمُوجّه للديمقراطية Un îlot de la démocratie، والشاهد على هذا التحول هو بروز مصطلح الديمقراطية الإدارية⁴.

إنّ الديمقراطية الإدارية هي ديمقراطية الحقوق، فهي تقتضي في المقام الأول أن يكون للمواطن مجموعة من الحقوق في مواجهة الإدارة، تقوم على متطلبات تحقيق الجودة، وضرورة إرضاء المواطن في

1- Loïc BLONDIAUX, "La démocratie participative: entretien avec Loïc BLONDIAUX", In: **ressources en science économiques et sociales**, France, publié le 15 Janvier 2018, sp, disponible sur le site: "<http://ses.ens-lyon.fr>", consulté le: 09-10-2019.

2- Ibid, sp.

3- Ank MICHELS, and Laurens DE GRAAF, "Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy", In: **Local Government Studies**, V36, N° 04, Taylor and Francis Group publishes, United Kingdom, 2010, p.479.

4- Jacques CHEVALLIER, "De l'administration démocratique à la démocratie administrative", Op.Cit, p.218.

إطار العملية الإدارية، وأدمجت من خلالها جملة من المبادئ الجديدة، مثل تسهيل الوصول إلى الخدمة، البساطة، السرعة، والجودة، هذه المبادئ التي لا تُفسرُ فقط بالإستقبال الحسن للجمهور، أو تبسيط الإجراءات والشكليات، لكن هي جملة التدخلات المتعلقة بالخدمة المُقدّمة، والتي تقتضي المرور إلى المفهوم الإيجابي للمُرتفق وضمان دوره في توفير الخدمة، كما أنها لا تكتفي بتنصيب جهاز إستماع لانشغالات المُرتفق وشكاويه، بل أكثر من ذلك تأخذ بعين الاعتبار اقتراحاته، وعلى هذا الأساس تبرز وتحقق المواطنة الإدارية التي لا تكتفي هي الأخرى بمجرد الاعتراف بهذه الحقوق والمبادئ الجديدة، بل تفرض أيضا فرصا للتدخل والدخول في سير العملية الإدارية¹.

ويستدعي الحديث عن الديمقراطية الإدارية وبلا شك التطرق إلى مشاركة المواطنين مباشرة في عملية إتخاذ القرارات، وعن طريق تنظيمات المجتمع المدني، أي تجسيد مفهوم "الإدارة الاستشارية"، كأبرز تقنية تعتمدها المشاركة، والأكد أن هذين المفهومين ليسا على درجة كبيرة من الوضوح، وعليه يمكن تعريفها بناء على وجهة نظر إجرائية، أو تبعا لمحتوى القرارات، فيتم التطرق إما للإجراءات الديمقراطية المطبقة من طرف الإدارة، أو لعملية أخذ إرادة المواطنين في النشاط الإداري بعين الإعتبار².

فالتسيير المحلي التشاركي يعتبر مكافئا للديمقراطية الإدارية، فهي جزء هام منه، هذا الجزء الذي يبرز فيه المواطن كفاعل تسييري تشاركي له حقوق تتعلق بالخدمة العمومية التي تُقدم له، وعليه واجبات تشاركية يؤديها في المرفق العمومي، تنبع من مواظنته الإدارية، ليساهم في إصلاح الخدمات وتجويدها.

3- التسيير المحلي التشاركي والحوكمة:

مفهوم آخر جدّ مهم يقترب بشكل بارز من مفهوم التسيير المحلي التشاركي وقد يتداخل معه، ويتعلق الأمر بالحوكمة³، وبمعنى أدق "حوكمة تسيير المرافق العمومية"، حيث تقوم الحوكمة على إشراك المواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص في تسيير الشؤون العمومية، وفق المبادئ والمقومات التي أشارت إليها المؤسسات الدولية، ولا تتأتى حوكمة تسيير المرافق العمومية إلا بتفعيل هذه المبادئ، من أجل تقديم خدمة عمومية ذات جودة وبأقل ثمن⁴، وتتمثل هذه المبادئ فيما يُصطلح عليه بالمبادئ الحديثة لتسيير المرفق العمومي، ألا وهي مبدأ المشاركة، مبدأ الجودة، ومبدأ الشفافية.

1- Jacques CHEVALLIER, "De l'administration démocratique à la démocratie administrative", Op.Cit, p.222,223.

2- Michel LE CLAINCHE, "L'administration consultative élément ou substitut de la démocratie administrative?", In: RFAP, N° 137-138, ENA, France, 2011, p.40.

3- تم البدء في استخدام مصطلح الحوكمة La gouvernance مع بداية التسعينات، وشاع استخدامه لدى خبراء الإدارة وبشكل خاص من قِبل المنظمات الدولية كالبنك الدولي، ومشروع الأمم المتحدة الإنمائي، وحضي هذا المصطلح بعدة معانٍ نتيجة اختلاف تفسيره بين المفكرين، ويفتقر هذا المصطلح إلى الترجمة الدقيقة حيث ترجم في الكثير من الأبحاث إلى إدارة الحكم، الحكمانية، الإدارة المجتمعية، الحكم، الحكامة، وتعرف الحوكمة بممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته، وهي أيضا تلك التقاليد والمؤسسات والعمليات التي تبرز كيفية ممارسة السلطة، وكيفية سماع صوت المواطنين، وكيفية إتخاذ القرارات في قضايا ذات اهتمام عام، ويشمل تعريفها كذلك الهياكل والوظائف والعمليات، وهي تتعلق باتخاذ القرارات نحو التوجه للمجتمع ولمؤسساته المختلفة. أنظر: زهير عبد الرحمن الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2003، ص.07-11.

4- خالد مسعودي، المرجع السابق، ص.64.

حيث يلتقي التسيير المحلي التشاركي والحوكمة في أنّ كليهما يهدف بالأساس إلى أعمال مبدأ المشاركة والمساهمة، وعبر ريفيرو RIVERO عن العلاقة بين مبدأ المشاركة والحوكمة قائلاً أنّ: "المشاركة اليوم مكانها هو قلب الحوكمة الجيدة"¹.

وتمثل الحوكمة حسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نمطا تشاركيا للحكم ولتسيير الشؤون العموميّة، تعتمد على فواعل اقتصادية واجتماعية.

ومن جهته نص برنامج الدولة للحكامة² على تعزيز الإدارة التشاركية، والديمقراطية الجوارية، وإشراك المجتمع المدني في عملية التشاور حول اختيار البرامج التنموية³، ودكر تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، أنّ من بين ما ترمي إليه قوانين البلدية، والولاية، والجمعيات، هو إدخال مفهوم التسيير التساهمي لإثارة اهتمام المواطن لتسيير شؤون بلديته، وتكرس هذه القوانين مبدأ التسيير التساهمي، الذي يشرك في المقام الأول المجتمع المدني، على المستوى المحلي، الجهوي، والوطني⁴.

وتستند إرادة الدولة هذه إلى قناعة راسخة، مفادها أنّ المشاركة تعني التشاور مع ممثلي المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية للمواطنين، والذين لديهم مهمة مزدوجة تتعلق بالتعبير عن المصالح الخاصة والمهنية والفئوية، ودعم المصلحة العامة من خلال السعي لتحقيق التوافق حول المصلحة العامة للأمة⁵.

إنّ التسيير المحلي التشاركي يرتبط بمفهوم الحوكمة، من خلال اشتراكهما في ذات المبادئ الحديثة التي تحكم تسيير المرافق العمومية، وكذا في ذات الفواعل التسييرية، وبالرغم من اختلاف المصطلح الذي اعتمده التقرير المتعلق بحالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، إلا أنّ المعنى يبقى ثابتا، فالتسيير التساهمي يؤدي معنى التسيير التشاركي، لاسيما وتأكيد التقرير على قناعة الدولة باعتماد مبدأ المشاركة، يمثل مبدأ المشاركة إذا جزءا من الحوكمة، وعليه فالتسيير المحلي التشاركي يبرز إثر تطبيق الحوكمة.

إن عملية تمييز مفهوم التسيير المحلي التشاركي، عن ما يقرب من مفاهيم أخرى، بينت أنّ هناك عدة نقاط تقاطع، أبرزها الفواعل التسييرية، ومبادئ تسيير المرفق العمومي الحديثة، وكذا الأهداف المشتركة بين مختلف المفاهيم السالف ذكرها.

1-Cité par: Ousmane BA, La prise de décisions locales: les procédés pour plus de démocratie, thèse de doctorat, école doctorale des sciences de l'homme et de la société, université de Reims, Champagne-Ardenne, France, sd, p.235.

2- تمّ هنا استخدام مصطلح الحكامة بل الحوكمة المعتمد سابقا إستثناء، للإلتزام بالمصطلح الذي إعتمده برنامج الدولة للحكامة.

3- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، المرجع السابق، ص.369.

4- تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء/ نقطة الارتكاز الوطنية الجزائر، 2008، ص.59، 60.

5- المرجع نفسه، ص.89.

الفرع الثاني:

خصائص التسيير المحلي التشاركي

يتميز التسيير المحلي التشاركي كآلية لتسيير المرافق العمومية بجملة من الخصائص الهامة، إذ يعمل على رفع مستوى المشاركة الشعبية، ويساعد ويحفز المواطن على المشاركة في التسيير، إما بصفته الشخصية، أو عبر ممثليه في إطار منظمات المجتمع المدني، واعتماده يعتبر تحديثاً للعلاقة بين الإدارة والمواطن، خاصة وتميُّزه بإعادة بعث الثقة من جديد لدى المواطن في إدارته.

كما يتميز بقدرته على تحسين التنافسية، وزيادة الكفاءة في تقديم الخدمات العمومية، ونظراً لكون القطاع الخاص أحد فواعله، يدعم هذا التسيير الموارد المالية المحلية، ويساهم في تخفيف الأعباء المالية للجماعات المحلية، لاسيما في ظل الأزمة التمويلية التي تعاني منها.

وللتفصيل في هذه الخصائص سنخصص لها هذا الفرع، من خلال التطرق أولاً إلى خاصية زيادة المشاركة الشعبية، وثانياً خاصية تجديده للعلاقة بين الإدارة والمواطن، فخاصية دعم الموارد المالية ثالثاً، وأخيراً خاصيته في تحسين التنافسية في تقديم الخدمة العمومية.

أولاً: خاصية زيادة المشاركة الشعبية

على الرغم من كون إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية قد يعقد عملية اتخاذ القرارات، وتنفيذها بالسرعة اللازمة، كما قد يعطل بعض المشاريع الهامة بسبب رفض المواطنين لها، إلا أن هذه المشاركة تؤدي في الحقيقة إلى إيجابيات كثيرة، أهمها إرساء الديمقراطية وتنمية الشعور بالمسؤولية والوعي السياسي للمواطن، وإطلاعه على القرارات الهامة المتعلقة ببرامج التنمية، بل ومشاركته الفعالة في إنجاح تطبيقها، وهو ما يعني في النهاية دعم الحقوق المدنية والسياسية مثل حق التعبير الحر، وحق المعارضة، والانتخاب، كما أصبح من المسلم به أن من المبادئ المقررة في علم الإدارة العامة، أنه يجب لنجاح أي مرفق تتولاه سلطة حكومية، أن يلقي تجاوباً من الشعب الذي يخدمه هذا المرفق، وأن تتعاون الجهود الحكومية مع الجهود الشعبية شرط أساسي لازدهار المرفق وتعميم خيره وتسيير أدائه، لأن نجاح المرافق العمومية في أداء مهامها في إشباع حاجات الأفراد، مرهون بمدى تعاون المواطنين ومساهماتهم في إنجازها¹.

ويساهم التسيير المحلي التشاركي في رفع معدلات المشاركة الشعبية، ومن ثمَّ زيادة قدرة المواطن على الاختيار بين البدائل التي تقدمها الأجهزة المحلية، كما يساهم في عقلنة اتخاذ القرارات والسياسات المحلية، ويزيد فرص مساءلة المنتخبين المحليين عن نتائج سياساتهم²، فالمقاربة التشاركية تسمح بالمراقبة والتأثير على القرارات المتخذة، وهي محرك أساسي للتنمية باعتبارها عملية تسمح لأفراد المجتمع ببسط قدرتهم على الاختيار وتحديد أولوياتهم³.

1- عبد الله نوح، المرجع السابق، ص.14.

2- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة"، المرجع السابق، ص.370.

3- Abdelilah BAGUARE et autres, Évaluation de l'approche participative en matière de gestion forestière, recherche dans le cadre d'un partenariat entre ONDH et l'Université Moulay Ismail, faculté de SJES, Maroc, 2013, p.08.

ثانيا: خاصة تحديث العلاقة بين الإدارة والمواطن

أدى سوء تسيير المرفق العمومي إلى تدهور العلاقة بين الإدارة والمواطنين، حيث ظلت الإدارة تقريبا عاجزة عن تقديم خدمات ترقى لمستوى تطلعات المواطن، من حيث الجودة والفعالية، ويعود هذا العجز لعدة أسباب لاسيما الانفجار الديمغرافي وما فرضه من زيادات موازية في الحاجات والمتطلبات المختلفة، قابلتها أزمات مالية شديدة أثرت على مبدأ استمرارية الخدمة العمومية، إضافة إلى عدم قدرة الإدارة على التجاوب مع التطورات التي جاءت بها العولمة، وعليه تعطيل مبدأ تكيف الخدمات¹.

وأمام هذه العلاقة المتدهورة، وأزمة الثقة الغائبة تماما في الإدارة لدى المواطن، فإن التسيير التشاركي أدى إلى إدراك علاقة إدارة/مواطن بمفهوم جديد، من خلال إدخال طرف ثالث في هذه العلاقة وهو القطاع الخاص، ومحاولة دراسة مدى تأثيره على نوعية الخدمة²، وكذا الاستعانة بأمواله وخبراته التقنية لتوفير خدمات عمومية لائقة، وبالجودة المطلوبة.

كما أنّ التسيير المحلي التشاركي يؤدي أيضا إلى إدراك هذه العلاقة بمفهوم آخر، يتعلق بتغيير طريقة التعامل مع المستفيد من الخدمة العمومية، من خلال منحه مُكَنَّة المشاركة في التسيير، باعتباره مواطنا منتجا، وشريكا إيجابيا للمرفق، والتخلي عن منطلق خضوعه للإدارة وكرهاها له، والانتقال إلى اعتباره زبونا، ومستهلكا، له حق إبداء رأيه بخصوص الخدمة المقدمة له، والاعتراض عليها، ومخاصمة الإدارة في حال كانت دون المستوى.

ثالثا: خاصة دعم الموارد المالية

يساهم التسيير المحلي التشاركي في التقليل من إشكالية عجز ميزانية الجماعات المحلية، وهذا من خلال الشراكة مع القطاع الخاص، لاسيما عبر تقنية تفويض المرفق العمومي، حيث يساهم هذا النمط التسييري، في إيجاد البنى التحتية الضخمة التي تتطلب موارد مالية طائلة، تعجز الجماعة عن توفيرها بسبب الأزمة الاقتصادية التي تمر بها، في إطار انهيار أسعار النفط، كما يساهم أيضا في توفير السيولة المالية الكافية لتسيير المرافق العمومية، التي عجزت ميزانية الجماعة المحلية عن ضمان استمرارية خدماتها، وهو الحال الذي يعبر عنه مثلا عقد الإمتياز.

كما يعمل التسيير المحلي التشاركي تبعا لمفهوم "الإنتاج المشترك"، على مواجهة ورطة أساسية هي: مزيد من الخدمات/ قليل من الإنفاق، ويُعرف الإنتاج المشترك بدرجة التداخل بين مجموعتين من المشاركين، المنتجون العاديون للخدمات وهم أجهزة الخدمات (المرافق العمومية) والمرتفقون، ويتيح الإنتاج المشترك

1- بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 26، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2010، ص.02.

2- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، المرجع السابق، ص.07.

انخراط المواطن أو مشاركته في إنتاج وتوصيل الخدمة، وينبع من التعاون التطوعي من جانب المواطنين، أكثر من التعبئة أو الإذعان للقوانين واللوائح¹.

رابعاً: خاصة تحسين التنافسية في تقديم الخدمة العمومية

عندما يوضع المرفق العموميّ المسؤول عن تقديم خدمة ما في منافسة حقيقية أصيلة، فإن كل شيء يتغير، فيتم التخلي بالتدريج عن الذين يقدمون خدمات سيئة بأسعار مرتفعة، بينما يكبر حجم الذين يقدمون خدمات جيدة بأسعار معقولة، فالتنافس يكافئ التجديد، والاحتكار يخنقه².

وتؤدي المنافسة إلى تحسين الأداء وزيادة الكفاءة في تقديم الخدمة العمومية³، فهي من العوامل الرئيسية لتحقيق جودة الخدمة، ويكسر التسيير التشاركي مبدأ الجودة، بسعيه نحو جعل الخدمات مطابقة للمواصفات المطلوبة، وبهذا عُرِفَت الميزة التنافسية بأنها قدرة المرفق على استغلال نقاط القوة لديه لإضافة قيمة إلى خدماته التي تقدم إلى المُرتَقِّين، بشكل يتميز عن المنافسين الآخرين، وهي أيضاً قدرة المرفق وامتلاكه لخصائص، سمات، مهارات، ومعلومات تمنحه قوة داخلية للتفرد عن المنافسين، من خلال الاستجابة لقيم وحاجيات المُرتَقِّين من الخدمات⁴.

المطلب الثاني:

تطبيقات التسيير المحلي التشاركي

يَعْرِف التسيير المحلي التشاركي نماذج تطبيقية له على مستويات عديدة، تتباين بين القديمة والمعاصرة، إلا أنّ ما يجمع بين هذه النماذج هو أنّ أغلبها يؤمن الأسس التي تعتمد عليها هذه الآلية التسييرية، ويحافظ على المبادئ الأساسية لها، فسواء تعلق الأمر بالمقاربة الإسلامية لهذه الآلية، أو ما يقابلها من تطبيقات عصرية (الجزائر، والدول الأخرى)، يظهر أنّ تفعيل قدرات الفواعل المحلية في تسيير الشأن المحلي، هو الهدف الأساسي الذي أجمعت عليه أغلب النماذج، وهذا تبعاً لوسائل مختلفة.

فالإدارة الإسلامية في عهد سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم كرست مبدأ الشورى في التسيير، واعتمدت على أنماط اللامركزية والجوارية بأساليبها الخاصة، والدولة الجزائرية الحديثة أدركت أهمية هذه المقاربة التسييرية، وتتجه نحو تجربتها واعتمادها من خلال برنامج CapDel، والواقع أنّ التسيير المحلي التشاركي في مفهومه الحديث يعود للدول الغربية، وتُجسد ألمانيا والبرازيل أهم النماذج الناجحة له، وبما أنّ الحكمة ضالة المؤمن، وأنه أينما وجدها فهو أحق بها⁵، فإن أخذ الجزائر بهذه النماذج المقارنة وتجريبها أمر

1- عبد المطلب أحمد غانم، "التخطيط ومشاركة المواطن أو التخطيط التشاركي"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.pidegypt.org، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 2018-07-11.

2- ديفيد أوزبورن، وتيد غايلر، المرجع السابق، ص. 111.

3- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التمنية المحلية المستدامة"، المرجع السابق، ص. 370.

4- رياض حمزة البكري، "رضا الزبون الثورة المحاسبية الجديدة"، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد 09، الفصل 03، العدد 28، العراق، 2014، ص. 04.

5- وهذا حديث شريف رواه الترمذي وابن ماجه من حديث أبي هريرة رضي الله عنه ولفظه: "الكلمة الحكمة ضالة المؤمن فحيث وجدها فهو أحق بها". أنظر الموقع الإلكتروني: www.islamweb.net، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 2020-03-25.

حسن، ومع هذا يُحَبِّدُ أيضا العودة إلى النماذج التقليدية التي تحاكي التسيير المحلي التشاركي، والناعبة من عمق المجتمع الجزائري، ويحضرنا في هذا المقام نظام العزابة.

وعليه سيتم التطرق في هذا المطلب إلى ثلاث فروع، حيث سنتناول في الفرع الأول المقاربة الإسلامية للتسيير المحلي التشاركي، وسنخصص الفرع الثاني لتطبيقاته في الجزائر، وسيكون الفرع الثالث خاصا بتطبيقاته الدولية "ألمانيا، البرازيل".

الفرع الأول:

محاولة رصد المقاربة الإسلامية للتسيير المحلي التشاركي

إنَّ البحث عن تطبيقات عملية للتسيير المحلي التشاركي في ديننا الإسلامي الحنيف، يتطلب منا المحاكاة بين الأسس التي تقوم عليها هذه الآلية التسييرية، وبين ما يقترَب منها في الإدارة الإسلامية، ونجد أنَّ الأمر يتعلق أساسا بمبدأ الشورى، والذي يقترَب من مفهوم المشاورة والاستشارة، كإجراءات تفعيلية للتسيير المحلي التشاركي، كما يتعين علينا كذلك البحث عن فواعل هذه المقاربة التسييرية في الإسلام، والتعرف على الخدمات المقدمة آنذاك.

وعليه سنخصص هذا الفرع، لمحاولة البحث عن تجسيد الشريعة الإسلامية في عهد نبينا محمد عليه الصلاة والسلام لهذه الآلية، من خلال التطرق أولا إلى نظام الشورى، فتطبيقات الرسول عليه الصلاة والسلام لهذا النظام ثانيا، ثم نتناول في مرحلة ثالثة التنظيم الإداري الإسلامي، ونختم ببيان المقاربة الإسلامية للتسيير المحلي التشاركي.

أولا: نظام الشورى

ليست الشورى في الإسلام مجرد حكم فرعي من أحكام الدين، يُسْتَدَلُّ عليه بأية أو بآيتين وبعض الأحاديث والوقائع، إنما هي أصل من أصول الدين، ومُقْتَضَى من مقنضيات الاستخلاف، أي أولوية السلطة الربانية إلى العباد¹، وورد ذكر الشورى في كتاب الله عزَّ وجلَّ مرتين، حيث يقول الحق في مُحْكَم تنزيهه: ﴿وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ²﴾، ويقول أيضا عزَّ وجلَّ: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ³﴾، وتبين هاتان الآيتان⁴ ضرورة التشاور حول القرارات قبل إصدارها، مع ما يستوجبه ذلك من ضرورة حسن الاستماع إلي مقدمي الشورى، وأنَّ تَقَدَّرَ آراؤهم مهما

1- برهان زريق، الشورى في الإسلام، وزارة الإعلام السورية، سورية، 2016، ص.07.

2- سورة الشورى، الآية 38.

3- سورة آل عمران، الآية 159.

4- إنَّ تأكيد حجية الشورى في القرآن الكريم من خلال الآيتين السالف ذكرهما من سورتي الشورى وآل عمران، يقابلها أيضا ذكر القرآن لها ضمن الشرائع السابقة وهذا في سورتي طه والنمل، حيث أشار الله عزَّ وجلَّ في سورة طه لها في قوله: ﴿وَاجْعَل لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي هَازُونَ أَخِي اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي﴾، وجاء في سورة النمل قوله تعالى: ﴿قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى تَشْهَدُونِ﴾. أنظر: سورة طه الآية 32، وسورة النمل الآية 32.

كانت، وألا يُسخر من تفكيرهم، ولا يُلامون على رأي أبدوهم، لأنَّ هذا يقتل فيهم روح الابتكار ويجردهم من حقهم في المشاركة¹.

وتعرف الشورى على أنها طلب الرأي ممن هو أهل له، أو هي استطلاع رأي الأمة أو من ينوب عنها في الأمور العامة المتعلقة بها²، وهي منهج للمشاركة الجماعية في الرأي والقرار، وإطار للعلاقات الاجتماعية التضامنية، كما أنها عبارة عن طريق رسمته شريعتنا لتسير فيه الأمة نحو غاياتها السامية، وتصل إلى أهدافها المثلى.

فالشورى هي منهج الغرض منه المشاركة الجماعية في إتخاذ القرارات، وعدم الاستبداد بالرأي، وهي مدفوعة بالعقيدة الصحيحة التي تصنع الأفكار وتنقيها، وتجعلها صالحة للإتباع والانصياع بما رُسم من مشورة، ويقول ابن عاشور عنها: "والشورى مصدر كالبشرى، وهي أنَّ قاصد عمل يطلب ممن يظن فيه صواب الرأي والتدبير، أنَّ يشير عليه بما يراه في حصول الفائدة المرجوة من عمله"³.

وتنقسم الشورى من حيث موضوعها إلى قسمين، الأول يتعلق بالاستشارة الخاصة، وهي التي يجريها الرجل في خاصة شأنه أو الأسرة في خاصة أمرها، فهي استشارة لا تعني جمهور جماعة المسلمين، والثاني يتعلق بالشورى العامة، وهي عرض أمر عام على جماعة المسلمين أو أولي الأمر فيها منفردين أو مجتمعين للتداول والبت فيه، وهو القسم الذي نخصه بالدراسة هنا.

هذا وتطبق الشورى على ثلاث مستويات⁴:

الأول: على مستوى جماعة المسلمين، وهي الشورى التي يشارك فيها عموم جماعة المسلمين لإسناد السلطة أو غير ذلك، كالشورى التي يراد منها تنصيب الإمام، أو تنصيب مجلس الشورى، فأهل الشورى هنا هم عموم جمهور الأمة.

والثاني: على مستوى أهل الاختصاص، وهي الاستشارة التي يجريها الإمام أو من ينوبه في أمر يحتاج إلى خبرة وتَصَلُحٍ في اختصاص معين، وهي بطبيعتها استشارة علمية أو فنية، إلا أنها تتعلق بالمصلحة العامة، فأهل الشورى هنا هم أهل الاختصاص والخبرة.

والثالث: على مستوى أولي الأمر، وهي عرض أمرٍ عامٍ على أولي الأمر من جماعة المسلمين للتداول والبت فيه، فهم أهل الشورى (مجلس الشورى) بالمعنى الفقهي السياسي، وهم أهل العدالة والعلم الذين نالوا ثقة الغالبية من الأمة، وفوضت إليهم الأمة النيابة عنهم في إتخاذ القرارات والتشريعات المناسبة.

1- السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص.216.

2- إبتهاج حجازي، الشورى في الإسلام، متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.alukah.net", أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 11-07-2018.

3- سامية دبيي، "وقفه مع الشورى في القرآن"، مجلة الآداب والعلوم الإنسانية، العدد 07، كلية اللغة والأدب العربي والفنون، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2011، ص.171.

4- عبد الرحمن رداد، "مبدأ إلزامية الشورى وآثاره الدستورية في المجال السياسي والتشريعي"، مجلة الإحياء، المجلد 15، العدد 01، كلية العلوم الإسلامية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2015، ص.67، 68.

ثانياً: بعض تطبيقات الرسول صلى الله عليه وسلم للشورى

إنَّ أَمْرَ المولى عَزَّ وَجَلَّ رسوله الكريم صلى الله عليه وسلم بالشورى، يُنبئُ عن قيمة هذا المبدأ الذي يُعد من دعائم نظام الحكم في الإسلام، بل وفي العهد النبوي على وجه التحديد، فكثير من القضايا التي كانت محل خلاف بين المسلمين آنذاك، لم تُحَلَّ إلا بمشورة الرسول صلى الله عليه وسلم، وكان هو في حدِّ ذاته عليه الصلاة والسلام يشاور أصحابه على الرغم من عصمته، لأنَّ المجتمع الذي لا يوظف مبدأ الشورى في أوساط أفرادهِ هو مجتمع -لاشك- لا يمكنه أن يرتقي إلى مصف المجتمعات الإسلامية المتحضرة، التي تجعل من أولوياتها الاستماع إلى الآخرين باعتبارهم شركاء في التفكير والعمل والمسؤولية¹.

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم دائم المشورة لاسيما مع أصحابه لأنه لا يحيد للتفرد بالرأي، وكان في الكثير من المرات يأخذ برأيهم، وفي أخرى يشاورهم لكن لا يأخذ برأيهم لحكمة عرفها، ويتجسد هذا أساساً من خلال الغزوات والحروب، وهنا نكون بصدد الحديث عن الخدمة العمومية للأمن الداخلي والخارجي، فمثلاً في غزوة بدر تمَّ تنصيب مجلس استشاري استشار فيه الرسول صلى الله عليه وسلم أصحابه لاختيار مكان نزول المسلمين، وفي غزوة أحد برزت الشورى في أسمى دلالاتها حيث شاور صلى الله عليه وسلم أصحابه في أمر الخروج لملاقاة العدو، وكان رأي الأغلبية يصر على الخروج وعدم البقاء.

وفي غزوة الأحزاب سارع الرسول صلى الله عليه وسلم إلى عقد مجلس استشاري أعلى، تناول فيه موضوع خدمة الدفاع عن المدينة وضمان الأمن فيها، وبعد الاتفاق تمَّ الأخذ برأي الصحابي سلمان الفارسي رضي الله عنه وأرضاه، والمتمثل في حفر خندق يحول بين المدينة والعدو، وقال حينها هذا الصحابي: "إنَّا كنا بأرض فارس إذا حُوصِرْنَا حَنَدْنَا علينا"²، ويبرز في هذا المقام مدى توظيف الخبرة، والاختصاص، والتخطيط في عملية التسيير، ويبدو جلياً اعتماد الرسول صلى الله عليه وسلم على ذوي الكفاءات والمواهب والاستفادة منها.

وكان لتعدد الكفاءات والمواهب في المدينة على عهد الرسول صلى الله عليه وسلم ميزة عظيمة، وقد حرص صلى الله عليه وسلم على توظيف تلك الطاقات والاستفادة منها في مجالات داخلية وخارجية، وكان المجتمع المدني يقدر ذلك الحرص من الرسول صلى الله عليه وسلم، بأن يفسح المجال في العمل والتسيير لكل قادر أيّاً كانت طبقته أو جنسه³، ونذكر مثلاً في هذا إشتراك الرسول صلى الله عليه وسلم كثيراً من أهل الخبرة في صنعة البناء، فاستعان برجل من حَضْرَمَوْت وكان يحسن عجن الطين، وبرجل من اليمامة يقال له طلق من بني حنيفة، حيث قال: "بنيت المسجد مع الرسول صلى الله عليه وسلم"، فكان يقول: "قربوا اليمامي من الطين، فإنه أحسنكم مسكا له، وأشدكم له منكباً"⁴.

1- إدريس بن خونا، "مبدأ الشورى في حياة الرسول صلى الله عليه وسلم"، مجلة الحقيقة، المجلد 15، العدد 37، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2016، ص.100.

2- المرجع نفسه، ص.105-108.

3- عبد الله عبد العزيز، مجتمع المدينة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، مطابع جامعة الملك سعود، السعودية، 1982، ص.106-108.

4- حافظ أحمد عجاج، الإدارة في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم، دار السلام، مصر، 2006، ص.175.

ثالثا: التنظيم الإداري الإسلامي

باعتبار النظم الإدارية تشكل جانبا مهما من جوانب الحضارة الإسلامية، فإنّ التنظيم الإداري في العهد النبوي كان يعكس ما نسميه اليوم بنظام اللامركزية، وهذا تبعا للتقسيم التالي¹:

1- التنظيم العشائري: تنظيم قبلي يقدم العشائر على أنها وحدات أو فصائل لها شخصيتها واعتبارها في المجتمع، من خلال استقلالها الإداري التابع لسلطة الرسول صلى الله عليه وسلم، ويتم في هذا التنظيم توزيع المهام والمسؤوليات على العشائر، وكذا تولي عدة وظائف اجتماعية لم يكن في مقدور الدولة في المدينة القيام بها، وميزة هذا النظام استطاعة السلطة التعرف على جميع أفراد العشيرة وسهولة الاتصال بهم، وكانت خدمة التعليم من نشر العلم، وتدريب للقرآن الكريم، والسنة النبوية الشريفة أكثر سهولة بها.

2- التنظيم الجماعي: تنظيم قائم على أساس قبلي ديني ويعد مرحلة ثانية في التنظيم القبلي، عُرف هذا التنظيم بوسائله التي استهدفت أولا الوصول إلى جمع عدة عشائر ينتسبون إلى قبيلة واحدة، وله استقلاله المحدود ويهدف إلى تحقيق المصلحة العليا التي تمثلت أساسا في عمارة المسجد.

3- عصبية الموطن أو الأرض: يعد هذا التنظيم قمة النضج والاكتمال في هذه التنظيمات، اعتمد على دمج الوحدات الجماعية في كتلة واحدة، تُوجَد اهتمامها وعصبيتها لحب الأرض التي تعيش عليها وتمارس فوقها نشاطها الديني، العلمي، الثقافي، وغيره.

ويبدو أنّ التنظيم العشائري تنظيم يكرس نظام اللامركزية بامتياز، ويبين أنّ أصحاب الوحدات الصغيرة أدري وأقدر على تسيير نشاطاتهم وتحسينها، من بقية التنظيمات التي تتجه أكثر إلى نظام المركزية.

وتجدر الإشارة أنّ هذا التنظيم الإداري كرس كذلك مفهوم الجوارية، فأثر معايشة الرسول صلى الله عليه وسلم لمجتمعه السابق بمكة المكرمة، التي عرفت نضجا وتقاليد متطورة كانت نتيجة اتصال أهل مكة التجاري بالعالم الخارجي كالحبشة واليمن، نتج عنها بناء دور خاصة تعرف باسم النادي أو الندوة تناقش فيها أمورهم، وقد اتخذ الرسول صلى الله عليه وسلم بعد هجرته إلى قباء مجلسين، أحدهما لسكنه، والآخر يجلس فيه إلى الناس، ولما انتقل إلى المدينة من قباء صرنا نسمع بمجلس رسول الله صلى الله عليه وسلم، كان مقره المسجد، يُعقد ليلا لتفقد أحوال الصحابة².

والأكيد أنّ المسجد³ كان مكانا للشورى، حيث يجتمع الناس فيه، فيستشيرهم الرسول صلى الله عليه وسلم فيما يُستجد، والشاهد من الأمر أنّ إستشارتهم في عزوة أحد والأحزاب تمت فيه، وكان المسجد دار ندوة

1- عبد الله عبد العزيز، المرجع السابق، ص. 120، 121.

2- المرجع نفسه، ص. 113، 114.

3- تجدر الإشارة أيضا، أنّ عمارة المسجد تمثل مصلحة عامة للمسلمين، حيث تقدم هذه المؤسسة الدينية جملة من الخدمات العمومية، منها الروحية التعبدية لاسيما إقامة الصلاة، التربوية التعليمية كندريس العلوم الإسلامية، التنقيفية كتتنظيم المحاضرات لنشر الثقافة الإسلامية، والتوجيهية من خلال الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، خاصة في حماية المجتمع من أفكار التعصب والتطرف والغلو. أنظر: المادة 02، والمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 13-377، المؤرخ في 09 نوفمبر 2013، المتضمن القانون الأساسي للمسجد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 58، الصادر في 18 نوفمبر 2013.

للجماعة الإسلامية للبحث في شؤونها، وقد شكل أول مركز للإدارة في الإسلام¹، وتميز بدور عظيم في توجيه حياة القبائل، حيث كان لكل عشيرة مسجد ينسب إليها (الجوارية) تؤدي فيه شعائر دينها، وتناقش فيه أمور دينها وديناها²، هذا وكان لأنصار أيضا أماكن خاصة لتداول الرأي والمشورة في الأمور الهامة تسمى السقيفة، كما كان لسائر المهاجرين من القبائل مجالس خاصة لتبادل الأحاديث³.

رابعا: بيان المقاربة الإسلامية للتسيير المحلي التشاركي

من خلال ما تقدم ذكره نرصد المقاربة الإسلامية للتسيير المحلي التشاركي، كما يلي:

1- رغم الرسالة العظيمة التي حملها الرسول صلى الله عليه وسلم وهي التوحيد ونشر الإسلام، إلا أنّ الكثير من الخدمات قدمت على أكمل وجه لاسيما خدمة الأمن، التعليم، العمارة، القضاء، خدمة التشريع والتنفيذ.

2- تفعيل أطر التشاور والحوار والتقييم، من خلال التكريس الفعلي والعملي لمبدأ الشورى.

3- وجود نمط إداري تعاوني يقوم على ترقية الكفاءات والمهارات والاستفادة من ذوي الخبرة.

4- تجسيد تنظيم إداري لامركزي يراعي الخصوصيات المحلية للسكان، مثله التنظيم العشائري.

5- تفعيل الجوارية بطريقة فعالة من خلال تقريب المسجد والنوادي العامة والمجالس من الناس، والتي شكلت آليات مؤسساتية آنذاك لترقية مبدأ المشاركة.

الفرع الثاني:

تطبيقات التسيير المحلي التشاركي في الجزائر

نظرا لكون مبدأ المشاركة هو الأساس الذي تعتمد عليه آلية التسيير المحلي التشاركي في تحقيق أهدافها التنموية والتسييرية، فإن هذه الآلية تظهر كمزيج بين الحاضر والماضي، حيث أنّ مبدأ المشاركة ليس بمبدأ حديث النشأة والتداول، بل هو مبدأ قديم عرفه الإنسان في مراحل تاريخية مختلفة، وتعددت بذلك مظاهر تجسيده، حسب مستوى الوعي والنضج الفكري لديه، وكذا التطور الحضاري الذي كان يعيشه.

ويعبر مثلا نظام العزابة المُجسد بمنطقة وادي ميزاب بغرداية، عن الطابع التقليدي للتسيير المحلي التشاركي، ونجد أنّ جزائر اليوم واستجابة لمقتضيات العولمة، وتطبيقا لمبادئ الحوكمة، تتجه نحو إرساء بعض النماذج المعاصرة لهذه الآلية التسييرية، والتي جسدها مثلا من خلال برنامج كابدال CapDel.

وعليه سنخصص هذا الفرع لبيان مختلف تطبيقات التسيير المحلي التشاركي في الجزائر، وهذا من خلال التطرق أولا للنموذج التقليدي لهذا التسيير، والذي اخترنا له نظام العزابة، ثمّ سنتطرق ثانيا للتطبيق المعاصر لهذه الآلية، المجسد من خلال برنامج كابدال CapDel.

1- حافظ أحمد عجاج، المرجع السابق، ص.88.

2- عبد الله عبد العزيز، المرجع السابق، ص.123.

3- المرجع نفسه، ص.114.

أولاً: نظام العزابة¹ كنموذج تقليدي للتسيير المحلي التشاركي

يعتبر نظام العزابة نظاماً يدل على إعمال الفكر وحسن التدبير، والمكونون له يُعرفون في أوساط العامة من الميزابيين باسم إعرَابِن، والواحد منهم يسمى: أعرَاب، وهم يمثلون العلماء والأئمة، وأهل الرأي والمشورة من الشعب، ويهتم هذا النظام بالإشراف على شؤون المجتمع كاملة، ويستعمل العزابة النظام الإسلامي القائم على الشورى، وقد نشأت حلقة العزابة في عصر غابت فيه الحوكمة، وجاءت لتكون بمثابة القدوة في المجتمع، فبات طبيعياً أن يكون من مهامها وصلاحياتها التشريع، التنفيذ، والحكم، وقد حافظت حلقة العزابة على تماسك المجتمع بالدين اعتقاداً وممارسة، وكذا بالقضاء الإسلامي².

ومن الطبيعي تقلص مهام هذا النظام بعد استرجاع السيادة الوطنية، لكن مجتمعنا اليوم في حاجة ماسة إليه، كقوة فاعلة فيما يسمى في الدولة الحديثة بالمجتمع المدني، الذي يعتبر من أهم فواعل التسيير المحلي التشاركي، لذلك فمن الحكمة أن تتم إقامة علاقات مع مجالس العزابة، لتحقيق سياسة التشارك في تسيير الشؤون العمومية، ومن جهة أخرى فقد حقق بنو ميزاب من التوازن الاجتماعي بفضل الخبرات لديهم ما يجعلهم قدوة تستحق فعلاً التفاتة من المسؤولين³، لدراسة إمكانية الاستفادة منها⁴، لاسيما في تفعيل المشاركة في التسيير المحلي، وبعث ثقافتها.

1- في معجم مصطلحات الاباضية نقراً: "نظام العزابة، حلقة العزابة، هيئة العزابة، ومجلس العزابة"، كلها مصطلحات تستعمل في المراجع كمتراذفات، وهي في أصلها تمثل مراحل تطور هذا النظام، ويضيف المعجم أنّ الحلقة بدأت تربية علمية محضة، وقد تطور هذا النظام ليصبح بمثابة نظام اجتماعي سياسي للجماعات الاباضية، ومصطلح العزابة أطلق على تلاميذ هذه الحلقة، ثم اقتصر على شيوخها، وعليه فإن هذا النظام بدأ تعليمياً دينياً بحتاً، ثم تطور بعد انتقاله من وادي ريغ إلى وادي ميزاب ليصبح نظاماً شاملاً يهتم بكل نواحي الحياة الفردية والجماعية، دينياً، اجتماعياً، اقتصادياً، سياسياً، وكلمة العزابة مشتقة من العزوب، فيقال عزَبَ عن الشيء أي بَعَدَ، وغاب، وخَفِيَ، واعتزل، والمقصود هنا بالعزلة التصوف والانتزاع إلى العبادة وخدمة المصلحة العامة. أنظر: إبراهيم بن بكير نجار، "القيم القرآنية في المجتمع المزابيالعزابة نموذجاً"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.ayanemazabghardaia.org، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 2017-07-18. وأنظر أيضاً:

أحمد صالح الفقيه، "وادي مزاب التجربة البيوتوبية الإسلامية الوحيدة المستمرة"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.atmzab.net، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 2017-07-18.

2- محمد أرزقي فراد، "بنو ميزاب قدوة اجتماعية تبحث عن الإنصاف"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.ayanemazabghardaia.org، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 2017-07-18.

3- وفي هذا الشأن نجد مثلاً نظام Kgotla في جمهورية بُوْتْسْوَانَا Botswana كتطبيق تقليدي للتسيير المحلي التشاركي، وبُوْتْسْوَانَا Botswana بلد صغير يقع جنوب الصحراء الكبرى في إفريقيا الجنوبية كان محمية بريطانية، وهي واحدة من أعظم قصص نجاح التنمية في العالم، وذات سجل حافل بتطبيقات الحوكمة يميزها شكل من اجتماعات القرية القائمة على المشاركة وتعرف بـ Kgotla، وهي ذات دور هام في الإدارة في الريف، إذ يتاح للأفراد في هذه التجمعات الشعبية تقديم إسهامات، عرائض، وشكاوى، وقد أُدرج هذا الشكل التقليدي في التسيير الذي يترأسه زعيم القرية في قانون الإدارة المحلية للبلاد، وأعتبر ذا أهمية كبيرة لدرجة يُطلب من وزراء الحكومة حضور اجتماعات Kgotla المنتظمة. أنظر:

الموقع الإلكتروني ["https://ar.wikipedia.org/wik"](https://ar.wikipedia.org/wik)، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 2019-10-13. وأنظر أيضاً:

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الكراسات الأساسية لبناء الدستور "الديمقراطية المحلية"، السويد، 2015، ص. 12. متوفر على الموقع الإلكتروني: www.idea.int، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 2019-10-13.

4- محمد أرزقي فراد، المرجع السابق. د ص.

وفيما يلي سنتناول بعض المظاهر التي تجعل من هذا النظام فعلا، نظاما يدعم المشاركة في التسيير المحلي، وهذا من خلال اعتماده على مبدأ الشورى، وكذا دعمه للمجتمع المدني.

1- الشورى كمبدأ أساسي يعتمده نظام العزابة:

يعبر مبدأ الشورى عن معنى الديمقراطية بالمفهوم الإسلامي الخالص، وهو المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه حلقة العزابة باعتبارها مجلسا للشورى¹، وإعمال الشورى في نظام العزابة، يخرج من إطاره السلبي المتمثل في مخاطبة المسلم الناصح للمسلم المنصوح، أو ما يصطلح عليه في علم الحوار التواصل الأحادي البعد، أي توجيه الفكرة من صاحبها إلى المُخاطَبِ بها دون حدوث تفاعل بينهما، فالمُستَقْبِلُ هنا يكون أكثر سلبية، حيث أنه في وضع استقبال فِكْرٍ الآخر دون مشاركة فعلية وعملية في إنتاج النصيحة، من خلال إبداء رأيه، فالتشاور يبرهن على العلاقة التفاعلية ما بين القائل والمستقبل في إطار تحاوري من أجل تبادل الأفكار، وبالتالي فهو يلغي الفهم الخاطئ للنصيحة، كأمر تسلطي من الأعلى إلى الأسفل².

وبالمقابل فالمشاركة في التسيير المحلي بمفهومها المعاصر، تعتمد أيضا مقارنة من أسفل إلى أعلى، بمعنى تجعل من المواطنين المحليين الإيجابيين يقدمون ملاحظات وآراء، ويقترحون حلولاً وبدائلًا على السلطة العليا، هذه الأخيرة التي تلتزم في هذا النظام التسييري التشاركي، بوضع الأطر القانونية المكرسة للاستشارة والتشاور، وغيرها من تقنيات المشاركة، بما يضمن حدوث تفاعلية بينها وبين المواطنين.

2- نظام العزابة نظام يدعمه المجتمع المدني:

يعتبر المجتمع المزابي القائم على مبادئ نظام العزابة، تعبيرا واضحا عن المعنى الحديث للمجتمع المدني، حيث يتميز بحيوية بالغة خاصة في الجانب الاقتصادي، وبالتضامن القوي الذي يربط بين أفراده في الأفراح والأفراح³.

إنَّ المجتمع المدني بمفهومه المعاصر والذي يمثل دعامة للتسيير التشاركي، يؤسس لمجالس، أو لجان الأحياء، وكذا مجالس الشباب، وورشات السكان، من أجل رفع الإطار المعيشي للمواطن عن طريق التأثير في السياسة العامة⁴، وهو تماما ما أسست له حلقة العزابة، عن طريق إنشاء مجموعة من الهيئات الاستشارية والتعليمية الفاعلة في المجتمع، كإيراون أي حفظة القرآن، الأعيان، أمناء العرش، جمعيات

1- عبد الغفور ديدي، "بنو ميزاب كما رأيتهم"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: "pulpit.alwatanvoice.com"، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 18-07-2017.

2- عبد الحكيم أورغي، "خطاب الاباضية مع الآخر في الفكر الإصلاحية الحديث"، مجلة الواحات للدراسات والأبحاث، العدد 12، غرداية، الجزائر، 2011، ص.147.

3- عبد الغفور ديدي، المرجع السابق، د ص.

4- عصام بن الشيخ، والأمين سويقات، المرجع السابق، ص.71.

الأحياء، وجمعيات الشباب¹، هذه الأخيرة التي سنبين كيف تجسد مبدأ المشاركة في التسيير المحلي، فيمايلي²:

تعتبر جمعية الشباب هيئة دينية إجتماعية، وُجدت منذ القديم في وادي ميزاب، تقوم بعدة أعمال من أبرزها الحراسة، أي خدمة الأمن، تتشكل من ثلاث طبقات، ويشترط في أعضائها حسن السيرة والخلق، وحفظ السر، الشجاعة، والصحة الكافية والقوة، وكذا الذكاء، وأن يكون العضو فيها متطوعا لا يتلقى أجرا على العمل الذي يؤديه في هذه الجمعية، ويعتبر هذا الشرط الأخير مُميّزا، حيث يعبر عن مفهوم الطوعية الذي يخص المجتمع المدني، هذا وتُظهر الشروط الأخرى اعتماد الجمعية على مبدأ الكفاءة، والجدارة. وطريقة عملها في مجال الحراسة والأمن، تكون باجتماع إدارة الهيئة، التي تُقسّم المدينة على أقسام، وكذلك يُفعل بالغابة، وتُسد كل منطقة إلى مركز من مراكز الجمعية، كما يتم تحديد عدد الفرق التي تتولى الحراسة، ومجال تحركها بدقة، وتتكون الفرقة الواحدة من ثلاثة أفراد منهم الرئيس، وتسمى بحسب النشاط الذي تمارسه، كفرقة إطفاء الحريق.

يجتمع العدد المكلف بحراسة المدينة والغابة كل ليلة، ويلقي عليهم رئيس الفرقة التعليمات اللازمة، والمناطق التي تستدعي الحراسة، ويُزود الجميع بكلمة سر يتعرفون بها على بعضهم البعض عند الضرورة، ثم ينطلقون للقيام بمهامهم، وعند الصباح الباكر، يعودون إلى الاجتماع في مكان يعينه لهم رئيس الفرقة في أول الليل، يتبادلون الأخبار والأحداث والملاحظات عن وقائع ليلتهم، ويستمع إليهم الرئيس لاتخاذ الإجراءات اللازمة في الليلة المقبلة.

وإن حدث حادث في الليل مثلا كاعتداء على مرفق معين بالتخريب، أو السرقة، فيتم اعتقال الفاعل في المنطقة التي حصل فيها الفعل، يمسكه اثنان، ويمضي الثالث لإبلاغ الرئيس، وإذا استدعى الحادث مجموعة أكبر من الحراس، فعلى الحارس الثالث أن يستجد بالحراس في المناطق المجاورة، مستعملا كلمة السر، وعند القبض على الفاعل يسلم للجمعية لتتخذ في حقه الإجراءات اللازمة حالا. ويظهر مما سلف بيانه، مايلي:

جمعية الشباب جمعية تطوعية تعبر عن مفهوم المجتمع المدني، وهي تشارك إلى جانب السلطات العمومية في أداء أحد أهم نشاطات المرفق العمومي، والتي تتمثل في ضمان خدمة الأمن، عملها يقوم على التنظيم المحكم، الذي يستند إلى نظريات القيادة، وكذا التنظيم، التخطيط، التوجيه، والرقابة، كعمليات أساسية في علم الإدارة العامة، تركز مبدأ التكافل والتضامن بين أعضائها خدمة للمصلحة العامة، وهي دعامة ممتازة لمرفق الشرطة، تساعده وتوفر عليه الكثير من الأعباء.

وكنتيجة نجد أنّ هذه الجمعية تمثل تكريسا ممتازا للتسيير المحلي التشاركي، بجمعها بين فنيات التسيير، وسعيها لتحقيق المصلحة العامة، من خلال توفير وضمان خدمة الأمن بطريقتها الخاصة.

1- إبراهيم بن بكير نجار، المرجع السابق، د ص.

2- أنظر: الموقع الإلكتروني "<http://mzab.50megs.com/pol.htm>"، أُطُبع عليه بتاريخ: 11-10-2019.

لقد إستطاع الميزابيون من خلال نظام العزابة الذي جسد إستقامتهم ومثابرتهم وتفانيهم في العمل، أن يصنعوا قدوة إجتماعية ناجحة، مكنتهم من تكريس قيم الدين والمعرفة والعلم، وتقديس العمل والتعاون والتأزر، وفرت لأهلها التوازن الإجتماعي، غير أنّ ما يحز في النفس بقاؤها بمنأى عن التثمين والتنويه، رغم حاجة مجتمعنا إلى قدوة مدنية تخرجه من الركود إلى النشاط.

إنّ نظام العزابة الذي يقوم على المبادئ الإسلامية، يجسد في أغلب مقتضياته مفاهيم المشاركة في التسيير المحلي، وبالتالي فإن المقاربة التشاركية لا تعتبر مفهوما جديدا على المجتمع الجزائري، بل هي نابعة من عراقتة وأصالته، إنما الجديد هو المصطلح، وكذا تقنيات تجسيده المعاصرة التي تكيفت مع مقتضيات العولمة، والدور الجديد للدولة.

ولا نبالغ إن قلنا أنّ وادي ميزاب هو المنطقة الأفضل في الجزائر، التي يمكن أن تؤخذ كنموذج للتوازن الحضاري والسياسي، فهي تعيش الانسجام التام مع الموروث التاريخي، وتعيش الانسجام نفسه مع الموروث الحضاري، وتتعامل مع النفتح بما يليق بالنفتح، ولو يؤخذ بها كمثال لثم توفير الكثير من المشاكل على المجتمع الجزائري¹.

ثانيا: برنامج كابدال CapDel النموذج الحديث للتسيير المحلي التشاركي

1- التعريف ببرنامج كابدال

يعتبر برنامج كابدال CapDel نموذجا يجسد التسيير المحلي التشاركي في الجزائر، وقد تمّ بالتعاون والشراكة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الإتحاد الأوروبي، وكذا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD، وتمّ إطلاقه بتاريخ 16 جانفي 2017، ويحضى بدعم مالي من قِبَل الإتحاد الأوروبي²، ويهدف برنامج تعزيز قدرات الفاعلين في التنمية المحلية كابدال CapDel بالجزائر، إلى تعزيز القدرات البشرية والمؤسسية، ومشاركة المواطنين، والترابط بين الفاعلين في التنمية المحلية، من أجل إعداد وتنفيذ سياسات بلدية للتسيير الإداري والمرافق العموميّة، وللتنمية الاقتصادية المحلية، ولتسيير الأخطار والكوارث، وهذا من أجل الوصول إلى حوكمة بلدية تشاورية وشفافة، تراعي احتياجات وتطلعات المواطنين، وتحقق تنمية بشرية محلية شاملة، في إطار مقاربة نظامية³، ويضم هذا المشروع أربعة محاور أساسية هي:

- تقوية إمكانيات المنظمات غير الحكومية، التي تهدف إلى إشراك المجتمع المدني والفاعلين المحليين في التنمية المحلية؛
- تعزيز إمكانيات السلطات المحلية، وتوفير التخطيط ما بين القطاعات بمشاركة الفاعلين المحليين، والوزارات القطاعية؛

1- أنظر: الموقع الإلكتروني "<http://mzab.50megs.com/pol.htm>"، أُطْع عليه بتاريخ: 11-10-2019.

2- "Développement Local et Démocratie Participative dans 10 communes d'Algérie", article disponible sur le site: "www.dz.undp.org", consulté le: 23-06-2018.

3- "Coordonnateur (trice) local (e) - CapDel - Tigzirt (Wilaya de Tizi Ouzou)", article disponible sur le site: "<https://uncareer.net>", consulté le: 15-07-2018.

- مساعدة الوزارة في عصرنة وتبسيط الإجراءات الإدارية على المستوى المحلي؛
- تعزيز الصلاحيات في مجال التنبؤ وتسيير المخاطر والكوارث على المستوى المحلي.

2- مجال تطبيق برنامج كابدال:

يغطي هذا البرنامج عشر بلديات موزعة بين شمال، جنوب، شرق، وغرب الجزائر¹، وفي إطار محوره الأول يَتِمّ وضع آليات دائمة تمكن من مشاركة جميع فواعل المجتمع المدني، والمواطنين، وكذا المنظمات التابعة للمجتمع المدني، والمتعاملين الاقتصاديين، وبالأخص فئة الشباب والنساء، إلى جانب السلطات المحلية في تسيير الشؤون المحلية، هذه الآليات ستحدد عن طريق التعاون بين مختلف الفاعلين في إطار التشاور والتراضي، ليتم بعد ذلك عرضها على مداوات المجلس الشعبي البلدي لإصدارها في شكل ميثاق محلي خاص بمشاركة المواطن، وبمجرد تحديد إطار هذه المشاركة يصبح بإمكان ممثلي المجتمع المدني المحلي المشاركة إلى جانب المجلس المنتخب، عن طريق عرائض المشاورة مثلا، وستسمح هذه المشاركة بتجديد وتقوية الثقة بين فواعل الحياة المحلية، وكذا تعزيز التضامن والتآزر الاجتماعي².

3- أهداف برنامج كابدال:

يعزز مشروع كابدال التخطيط الإستراتيجي التشاركي، استنادا إلى مقاربة إقليمية مبتكرة ومندمجة، تشمل مبادئ تسيير الأخطار والتنمية الاقتصادية المحلية، علاوة على الأبعاد الاجتماعية لاسيما الاستفادة من الخدمات العمومية، وستكون البلديات الرائدة للخصوصيات الجغرافية، والديمغرافية، والثقافية، والاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية لبلديات القطر الجزائري، وستمثل مرجعا من أجل إدراج الممارسات الحسنة والآليات والأدوات المتطورة من قِبَل برنامج كابدال، وهذا بهدف إدماجها في السياسات العامة، والإستراتيجيات الوطنية للتنمية المحلية واللامركزية، وسيمكن هذا الإدراج من إيجاد مواطنة فعالة، وقطاع خاص محلي منخرط قادر على المساهمة في التسيير الإداري، وفي تقديم خدمات عمومية ذات نوعية، كما سيساهم في التنويع الاقتصادي³.

ويدعم هذا البرنامج مشروع تحديث الإدارة المحلية، الذي تسهر على تنفيذه وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وذلك من خلال مرافقة البلديات، لكي تلبى الخدمة العمومية على أفضل وجه

1- تتمثل هذه البلديات في: تيميمون (أدرار)، الخروب (قسنطينة)، أولاد عبد القادر (الشلف)، تيزيرت (تيزي وزو)، غزوات (تلمسان)، مسعد (الجلفة)، جانات (اليزي)، جميلة (سطيف)، بابار (خنشلة)، بني معوش (بجاية). أنظر:

"Programme de renforcement des capacités des acteurs de développement local/ Communes Modèles: CapDel", article Disponible sur le site: "www.dz.undp.org", consulté le: 23-06-2018.

2- "Le CapDel: Une tripartite innovante de partenariat pour la démocratie participative et le développement local en Algérie", article disponible sur le site: "www.interieur.gov.dz", consulté le : 23-06-2018.

3- "Coordonnateur (trice) local (e) - CapDel - Tigzirt (Wilaya de Tizi Ouzou)", Op.Cit, sp.

وبصفة مستدامة، لاحتياجات المواطنين من جهة، ومن جهة أخرى مرافقة المجتمع المدني لتمكينه من دعم الإدارة في تقديم الخدمات العمومية¹.

وتزامنا وإطلاق هذا البرنامج، تم عقد ثلاث ورشات تشاركية للتعريف، به خصت في النهاية إلى جملة من التوصيات هي²:

الورشة الأولى	الورشة الثانية	الورشة الثالثة	التوصيات
*وضع ميثاق للمواطنة، وتجديد مفهومها؛ *إعلام المواطن، وتطبيق خطة بلديات تتواصل؛ *دعم الجمعيات، واستغلال الكفاءات؛ *تنصيب مجالس إستشارية للمواطنين؛ *اعتماد الميزانية التشاركية.	*الاعتماد على التخطيط، والتكوين الجيد لمقدمي الخدمات العمومية؛ *عصرنة الإدارة؛ *الإستغلال الأمثل للموارد البشرية.	*تفعيل دور القطاعات الرائدة محليا في المجال الاقتصادي " قطاع الزراعة، الحرف، والسياحة؛ *الاستيعاب الأمثل والأفضل للاقتصاد المحلي؛ توظيف الشباب.	

جدول 01. يمثل توصيات الورشات التشاركية للتعريف ببرنامج كابدال

وتنفيذا لهذه التوصيات شرع في ولاية الشلف ببلدية أولاد بن عبد القادر، في تنصيب أعضاء المجلس الاستشاري للتنمية، حيث تعد هذه الخطوة الأولى من نوعها على مستوى البلديات العشر النموذجية التي يمسهها هذا البرنامج³، ثم تلتها بقية البلديات النموذجية.

كما ننوه بدعوة إبداء الاهتمام التي أعلن عنها البرنامج، قصد تشكيل قوائم الجمعيات المحلية الشريكة له في البلديات النموذجية العشر⁴، وفي هذا الإطار تندرج الشروط المرجعية لهذا الإعلان عن "دعوة لإبداء

1- "كابدال: شراكة ثلاثية مبتكرة من أجل الديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية في الجزائر"، ص.03. متوفر على الموقع الإلكتروني: www.interieur.gov.dz، أُطُغ عليه بتاريخ: 2019-06-25.

2- Mohamed DAHMANI, Recommandations des acteurs locaux pour la mise en œuvre du CapDel, UGPPC, Algérie, 2017, p.17-23.

3- "مشروع كابدال/الشلف: الشروع في اختيار وتنصيب أعضاء المجلس الاستشاري لبلدية أولاد بن عبد القادر"، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.aps.dz، أُطُغ عليه بتاريخ: 2018-12-21.

4- أنظر: الموقع الإلكتروني "procurement-notices.undp.org"، أُطُغ عليه بتاريخ: 2018-12-21.

الاهتمام" الموجه لجمعيات البلديات النموذجية لمشروع "كابدال"، الراغبة في التعاون بشكل فعال مع البرنامج، من أجل تنفيذ مشاريع محلية، تنظيم برامج تكوينية أو عمليات تحسيسية، أو من أجل المشاركة للاستفادة من برامج تكوينية مندرجة ضمن المخطط الخاص بتعزيز القدرات الموجه لفائدة المجتمع المدني أو المشترك بين المجتمع المدني والسلطات المحلية والمصالح البلدية.

ويُنْتَظَر من هذا المشروع تّثمين دور الحركة الجمعوية المحلية، لما تشكله من وسيلة لإيقاظ ضمير المواطن، إذ أنّ الجمعيات تشكل مدارساً للديمقراطية، ويجب عليها العمل على توطيد مصداقيتها، عن طريق المساهمة النشطة داخل هيئات المشاركة، وفضاءات الحوار التي يوفرها هذا المشروع¹.

وقد بين وزير الداخلية والجماعات المحلية السابق، أنه لا يوجد نموذج واحد لمشاركة المواطنين، وأنه يجب وضع آليات تشاركية تكون لها القدرة على تحقيق النجاح والديمومة للمساهمة في إرساء ديمقراطية هادئة²، وفي قوله "ديمقراطية هادئة"، فإن صفة الهدوء تُلحق بالديمقراطية إذا رضي الجميع بالقرارات المتخذة، وتشاركوا في اتخاذها، وساهموا في تنفيذها جنباً إلى جنب مع الدولة، والتسيير المحلي التشاركي يضيفي فعلاً هذه الصفة على الديمقراطية عند تفعيله تفعيلًا صحيحًا، لاسيما من خلال برنامج كابدال.

يعتبر هذا البرنامج إذاً، خطوة جد إيجابية للتجسيد الفعلي لآلية التسيير المحلي التشاركي على أرض الواقع في الجزائر، وأن نجاح هذه التجربة يستدعي تظافر جهود السلطات المحلية المعنية وكذا فواعل هذه الآلية التسييرية الحديثة، على أن يتم المضي قدماً في تطبيقه وعلى محمل الجد لا الإهمال والتماطل الذي لن يحقق أية نتيجة.

الفرع الثالث:

التطبيقات الدولية للتسيير المحلي التشاركي

نخصص هذا الفرع لطرح بعض التجارب الدولية الخاصة بالتسيير المحلي التشاركي، إذ نستهل هذه التجارب أولاً، بتجربة مؤسسة Fondation bertelsmann الألمانية، ثمّ سنتناول ثانياً تجربة الميزانية التشاركية في البرازيل.

أولاً: تجربة مؤسسة Fondation bertelsmann الألمانية في التسيير التشاركي

في سنة 1993 بادرت مؤسسة علمية بحثية ألمانية تدعى Fondation bertelsmann، بتأسيس جائزة للديمقراطية والفعالية في الإدارة المحلية، حيث تمنح هذه الجائزة للسلطة المحلية التي تكون لديها القدرة على الابتكار، التطوير، المنافسة، والجودة في تقديم الخدمات، وتمّ تكليف علماء وباحثين متخصصين في الإدارة المحلية والتنمية الإدارية، بإجراء تحقيق من أجل اقتراح 10 مدن من 09 دول للتنافس على الجائزة الأولى، وقد تم وضع سبعة معايير يتم على أساسها اختيار أفضل تجربة من بين تجارب الدول هي:

- الأداء وسير العمل في ظل رقابة ديمقراطية؛

1- أنظر: كلمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، متوفرة على الموقع الإلكتروني: "<https://eeas.europa.eu>"، أُطْلِع عليه بتاريخ: 2018-12-25.

2- المرجع نفسه.

- التوجه إلى المواطن؛
- التعاون بين السياسيين والإدارة؛
- الإدارة اللامركزية، أي تحمل المسؤولية والموارد المالية إلى مستوى الأدنى الذي يتعامل معه المواطن؛
- الرقابة ورفع التقارير؛
- أن يتوفر لدى السلطة المحلية نمط إداري تعاوني، ونظام مسار وظيفي يركز على الأداء.
- القدرة على الابتكار والتطوير في ظل المنافسة.

وتم اختيار المدن التي سستافس على الجائزة، باعتبارها مدنا نموذجية توجد على قمة الحداثة في بلدانها فيما يخص الإدارة المحلية، وفازت بالجائزة مدينتان هما Phoenix بولاية أريزونا الأمريكية، ومدينة Christ church السويسرية، وبعد سنتين من تسليم الجائزة تأسس بيرلين مشروع بحث تناول بالدراسة تجربة المدن المرشحة للجائزة، بهدف تبيان الإصلاحات الجديدة التي أتت بها المدن والآثار المترتبة عنها، للاستفادة منها في عصرنة الإدارة المحلية الألمانية، وانتهى هذا البحث بنشر تقريرين الأول سنة 1997، والثاني سنة 1998، وخلص البحث العلمي إلى أنه رغم الخلافات الموجودة بين هذه المدن، إلا أنها اتحدت في منهج معالجة القضايا المحلية.

وبالتالي أدركت المدن محل البحث قيمة إشراك المواطنين والمجموعة، في تحديد السياسات والخدمات التي تدخل ضمن اختصاصها، لذلك ظهرت الحاجة لتصحيح المفهوم التقليدي للديمقراطية "الديمقراطية التمثيلية"، والتخلي عن الفكر الاحتكاري الذي كانت تتبناه الإدارات المحلية، والانتقال في تسيير الإدارة المحلية إلى مفهوم جديد وهو التسيير المحلي التساهمي أو التشاركي، الذي يكون الغرض منه إسهام المعنيين بعملية التنمية في وضعها وتنفيذها، وبالتالي أصبحت هذه العملية أكثر تقنية تعنتي على وجه الخصوص بميكانيزمات إجراء هذه المشاركة وتحقيق فعاليتها¹.

كما يتضح أن ألمانيا وعلى الرغم من أنها من الدول الرائدة عالميا في كل المجالات، إلا أنها تحاول جادة تطوير أدائها للحفاظ على مكانتها وتقدمها، ولم تتردد في مراجعة أساليبها في التسيير، وبدون عقدة راحت تبحث عن حلول لمشاكلها في تجارب مدن أجنبية أخرى، مسترشدة بتفعيل البحث العلمي في ذلك، والأهم أن الدراسة التي تمت لمدة ثلاث سنوات، أسندت لأهل الفكر من باحثين ومنظرين، وبهذا الشكل تعطينا هذا التجربة موعظة في نوعية التعاون الذي يجب أن يقوم بين البحث العلمي، والمؤسسات المرتبطة به في كل المجالات السياسية، الاجتماعية، الإدارية، والاقتصادية، لتحقيق وتكريس التنمية الشاملة².

ثانيا: تجربة الميزانية التشاركية Le budget participatif في البرازيل

تُعرف الميزانية التشاركية على أنها آلية، يساهم من خلالها المواطنون في مسار إتخاذ القرار المتعلق بكيفية صرف جزء أو كل من الميزانية المتاحة لعملية المشاركة، وهي بذلك التعبير الأصيل للديمقراطية

1- بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص. 07، 08.

2- المرجع نفسه، ص. 07.

المباشرة، حيث يُسمح للسكان من خلالها أن يقرروا مآل الأموال المرصودة، وفق حاجاتهم وتطلعاتهم مع التزام الهيئات المُنتخبة بتنفيذ ما تم إقراره من طرفهم.

وتعتبر مدينة Porto-alérge أول مدينة في العالم تبنت هذه الآلية عام 1989، وكانت البداية بمدينة صغيرة تتبعها تسمى Grvatat تضم 230 ألف ساكن، وعلى الرغم من وجود صبغة سياسية لعملية تجريب الميزانية التشاركية منذ نشأتها، إلا أنها تحولت من اتجاه سياسي إلى منهج في تسيير المالية العمومية¹. وتطبيق هذه الآلية في البرازيل يتم عبر إحداث مجلس للميزانية منبثق مباشرة عن قاعدة شعبية، مُكوّن من نواب الأحياء الذين جرى انتخابهم في أحيائهم، ويقوم النواب طوال فترة الصيف بتنظيم النقاشات حول الميزانية مع المجلس البلدي وخصوصا مع رئيس البلدية، من أجل تحديد تفاصيل وأولويات ذلك القسم من الميزانية الذي انتزعه الجماهير بطريقة ديمقراطية سلمية، لتقرر مآله وفق حاجياتها وانتظاراتها، ويقوم نواب الأحياء بالرجوع دوماً إلى حلقات اللقاء الصغيرة في الأحياء، ليقدموا لها تقريراً عما توصلوا إليه، وهو ما يعزز مبادئ المساءلة، والشفافية، والثقة بين المواطنين والسلطة العمومية، وفي نهاية الدورة السنوية لإعداد الميزانية، يتبنى رئيس البلدية القرارات التي تنتج من مننديات الأحياء، ويدرجها في ميزانية البلدية ويقوم بتنفيذها².

وقد طبقت مدينة Recife البرازيلية تجربة Porto-alegre في التسيير المحلي التشاركي، بعد أول انتخابات محلية لها سنة 1986، وشرعت عام 1989 قانوناً عضواً يشجع التسيير المحلي التشاركي، ويقر عدداً من الآليات المؤسسية لمشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، وتميزت بحضور قوي للحركات الاجتماعية وتجديد كبير على مستوى التخطيط المحلي.

وقد تم وضع مخطط مشاركة المواطنين في التسيير عبر الآليات التالية: مجالس المواطنين، الندوات، مجالس وغرف قطاعية، اجتماعات دورية عمومية، وتجدر الإشارة أن القانون العضوي لعام 1989 ركز على تكريس مبدأ الشفافية في المرافق العمومية، الحق في المعلومة، وعصرنة الخدمة في المرافق البيئية، التعليمية، الثقافية، الضمان الاجتماعي، الصحة والسياحة³.

وفي مرحلة لاحقة تبنت برنامج Mairie dans les quartiers، الذي طُبّق في ستة مناطق من المدينة، ويمثل معبراً للمواطن للولوج إلى أعماق الحياة المحلية وترقية التسيير التشاركي، عبر دورات تجمع المواطنين ورئيس البلدية لبحث مسائل عدة أهمها: تحديد أولويات البلدية والاستثمارات فيها على مستوى الأحياء، تقييم الخدمات العمومية المقدمة من قِبَل السلطات البلدية، تخطيط وإعداد ميزانية البلدية، متابعة حسن استغلال الموارد المحلية المتاحة⁴.

1- أحمد قيادرة، "الميزانية التشاركية كتكريس للديمقراطية المباشرة: محالات التطبيق ببلدان الوطن العربي"، ص.79. متوفر على الموقع الإلكتروني: "<https://platform.almanhal.com>"، أُطُلع عليه بتاريخ: 2019-10-13.

2- المرجع نفسه، ص.80.

3- Suely Maria RIBRIRO LEAL, "Modèles de décentralisation et de démocratie participative dans la gestion locale au Brésil", In: **document de discussion**, N°68, France, 2004, p.09.

4- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، المرجع السابق، ص.377. أنظر أيضاً: Suely Maria Ribriro LEAL, Op.Cit, p.13-15.

الفصل الثاني:

الأسس القانونية للتسيير المحلي التشاركي

إهتمت الدولة الجزائرية بموضوع إصلاح الخدمة العمومية اهتماما بالغا، وجعلتها من أولوياتها، والشاهد من الأمر ما خصصته لهذا المجال من نصوص قانونية، منذ الاستقلال وإلى غاية اليوم، لكن البحث في الجانب القانوني لهذا الإصلاح، باعتماد آلية التسيير المحلي التشاركي يطرح إشكالات عديدة، أهمها غياب إطار قانوني واضح ومباشر يكرس هذه الآلية التسييرية، ويضفي عليها المشروعية اللازمة.

وعليه يتعلق هذا الفصل بالبحث في المشروعية القانونية لآلية التسيير المحلي التشاركي في الجزائر، من خلال بيان مختلف الأسس التي تقوم عليها، وهذا بالإعتماد على التعريف الذي أسلفناه لها، والذي جاء فيه أنها آلية تسييرية ديمقراطية، ذات بعد إصلاحي تعتمد على مشاركة عدة فواعل غير دولاتية، مع السلطات العمومية، في إتخاذ القرارات التي تهمهم في مختلف جوانب الشأن العمومي، من أجل اكساب هذه القرارات المشروعية الكافية، ويتطلب هذا الأمر تجسيدها في إطار يسود فيه نظام اللامركزية، وتتحقق فيه جوارية المرافق العمومية، لتمكين هذه الفواعل من ممارسة دورها التشاركي بإيجابية.

واستنادا إلى هذا، فإنَّ منهجية بحثنا عن الأسس القانونية للتسيير المحلي التشاركي، تكون باستخراج مُحدّات أساسية تناولها هذا التعريف، والبحث في الأسس القانونية الخاصة بها، على المستوى الدستوري، فالتشريعي، فالتنظيمي، لتكون لنا دليلا لبيان المرجعية القانونية التي يكتسبها التسيير المحلي التشاركي في الجزائر، وتتمثل هذه المُحدّات أساسا، في مبدأ المشاركة بالدرجة الأولى، اللامركزية، وكذا الفواعل التسييرية لهذه الآلية.

وتوضيحا لما سلف، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، حيث سنتناول في **المبحث الأول** الأساس الدستوري لآلية التسيير المحلي التشاركي، وسنخصص **المبحث الثاني** لأساسها التشريعي، ليكون **المبحث الثالث** محلا لبيان أساسها التنظيمي.

المبحث الأول:

الأساس الدستوري لآلية التسيير المحلي التشاركي

لم تتطرق دساتير الجزائر المتعاقبة بمختلف تعديلاتها إلى تكريس واضح لآلية التسيير المحلي التشاركي، وبالتالي فإنَّ هذه الآلية تفتقد إلى أساس دستوري مباشر، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أنَّ بعض هذه النصوص الدستورية قد أشارت إلى ما اعتبرناه مُحدّات تُعيننا على بيان الأسس القانونية للتسيير المحلي التشاركي، فمن هذه النصوص ما ذكر مبدأ المشاركة، وهنا اختلفت درجة تكريس هذا المبدأ من دستور إلى آخر، وكذلك تطرقت إلى فواعل هذه الآلية، بنصها مثلا على مشاركة ودور المواطن في التسيير، ومنها ما أشار إلى القطاع الخاص كفاعل تسييري، والواضح أنَّ دساتير الجزائر قامت على فلسفات متباينة، فمنها ما كان في ظل الأحادية الحزبية، ومنها ما كان في ظل التعددية، وبين هذين التوجهين يتسع ويضيق مدى تكريس مبدأ المشاركة في التسيير المحلي.

فدساتير التعددية الحزبية هي الأكثر تكريسا لآلية التسيير المحلي التشاركي، من خلال نصّها على مُجمل مُحدّتها تقريبا، لاسيما التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي دَسّتر الديمقراطية التشاركية. وسيكون هذا المبحث جامعا لمختلف هذه الدساتير، في محاولة لإبراز الأساس الدستوري للتسيير المحلي التشاركي، من خلال التطرق في **المطلب الأول** لدساتير الأحادية الحزبية، وتخصيص **المطلب الثاني** لدساتير التعددية الحزبية.

المطلب الأول:

في إطار دساتير الأحادية الحزبية

بعد استعادة السيادة الوطنية، كان إعادة بناء الجزائر وتشييدها ضرورة لا مفر منها، ولأجل هذا تمّ تبني مبادئ النظام الاشتراكي، كنظام أساسي لبناء الدولة، واحتكر حزب جبهة التحرير الوطني كل مهام التسيير والإصلاح، وهو ما جسده كل من دستور 1963، ودستور 1976. وعلى هذا الأساس يمكن الجزم بغياب التوجه التشاركي عن هذين الدستورين، إثر التعارض الواضح بين فلسفتها ومبادئها، والمبادئ التي يقتضيها التسيير التشاركي، لاسيما في إطار دستور 1963، حيث أن الدستور الذي تلاه مباشرة، برزت فيه ولو بقدر ضعيف بعض معالم التوجه نحو اعتماد مبدأ المشاركة في التسيير المحلي.

وتأصيلا لما جاء به كل دستور من مؤشرات وبوادر تؤسس لمبدأ المشاركة في التسيير المحلي، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين، حيث سنخصص **الفرع الأول** لدستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، و**الفرع الثاني** لدستور 1976.

الفرع الأول:

دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963¹

مضت الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، توجه مناحي نشاطها إلى تشييد البلاد، وفاء منها للميثاق الذي أقره المجلس القومي للثورة الجزائرية في طرابلس، وطبقا للمبادئ الاشتراكية والممارسة الفعلية للسلطة من طرف الشعب، الذي يشكل طبيعته الفلاحون والجماهير الكادحة والمتقنون الثوريون، فبعد أن حقق الشعب هدف الاستقلال الوطني، الذي استهدفته جبهة التحرير الوطني في غرة نوفمبر 1954، فإنّ الشعب الجزائري واصل زحفه في طريق ثورة ديمقراطية شعبية يتجسم بعضها فيمايلي²:

- انتهاج سياسة اجتماعية لفائدة الجماهير، كي يرتفع مستوى معيشة العمال، والتعجيل بترقية المرأة قصد **اشتراكها** في تدبير الشؤون العامة وتطوير البلاد، ومحو الأمية، وتنمية الثقافة القومية، وتحسين السكن، والحالة الصحية العامة.

1- دستور 1963 منشور بموجب الإعلان المتضمن نشر نص دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، صادر عن طريق الاستفتاء الذي جرى بتاريخ 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

2- أنظر: ديباجة الدستور نفسه.

- إن الحقوق السياسية المعترف بها لكل مواطن بالجمهورية، تمكنه من المساهمة بطريقة كلية وفعالة في فريضة تشييد البلاد، وتحوّل له النمو، وتعدّه لمعرفة نفسه بصورة منسجمة في نطاق المجموعة طبقا لمصالح البلاد واختيارات الشعب.

أشار المؤسس الدستوري من خلال بيانه لمواصلة قيام الشعب بثورة ديمقراطية، لمبدأ المشاركة في التسيير، في إطار قوله: "ترقية المرأة قصد إشتراكها في تدبير الشؤون العامة"، وكذا في قوله: "المساهمة بطريقة كلية وفعالة في فريضة تشييد البلاد"، فهذه الفريضة تقتضي جوانب إصلاح الخدمات العمومية والمرافق المختلفة، من خلال مشاركة المواطنين رجالا ونساء في تسييرها والمساهمة فيها، والملاحظ أن هذا الدستور قد إكتفى فقط بالإشارة إلى مشاركة المواطنين بوصفهم عمالا، وليس بوصفهم مشاركين من الخارج في النشاط الإداري، أي أنه كرس المشاركة في مفهومها الضيق فقط، وهذا من خلال اعترافه بشكل صريح بالحق النقابي¹.

أما عن المجتمع المدني كفاعل تسييري محلي، نجد أن هذا الدستور نصّ صراحة على حق المواطن وحرية في تأسيس الجمعيات والاجتماع²، حيث تعتبر الجمعيات أهم المنظمات المكونة للمجتمع المدني، والتي تستطيع المساهمة في التسيير من خلال ترقية جوانب عدة في الخدمة العمومية، لكن يعتبر هذا مجرد نص بعيد عن التكريس الواقعي لدور المجتمع المدني في تلك الفترة.

وكرس دستور الجزائر المستقلة، التوجه الاشتراكي كنظام أساسي ووحيد لإعادة تشييد البلاد وإحيائها، وسعى لتشييد ديمقراطية اشتراكية³، بعيدا عن مبادئ الرأسمالية الإحتلالية، وعلى هذا الأساس استحوذ القطاع العمومي على كل الإقتصاد الوطني، من خلال عمليات التأميم، والاحتكار، وكانت الدولة هي المسؤولة الأولى والوحيدة عن توفير مختلف الخدمات العمومية للشعب، مما أدى إلى تهميش وتقزيم القطاع الخاص، ولم يظهر له أي دور في مجال توفير الخدمات، والتسيير المحلي للمرافق العمومية، التي عرفت بيروقراطية حادة حذر منها برنامج طرابلس وميثاق الجزائر لعام 1964.

وتبنى دستور 1963 نظام اللامركزية الإدارية، حيث اعتبر الجمهورية متكونة من مجموعات إدارية، يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها، وتعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية، والاقتصادية، والاجتماعية⁴، غير أنّ ديباجته بينت بوضوح أن حزب جبهة التحرير الوطني هو الذي يضمن السير المنسجم والفعال للنظم السياسية المقررة في الدستور، وأن الجبهة تقيم تنظيمها وقواعدها على مبدأ المركزية الديمقراطية، وهي المحرك الدافع الذي يستمد الشعب منه قوته⁵، وتبعا لهذا يتضح من جهة ضعف تكريس الدستور لنظام اللامركزية،

1- "الحق النقابي، وحق الإضراب، ومشاركة العمال في تدبير المؤسسات معترف بها جميعا، وتمارس هذه الحقوق في نطاق القانون".
أنظر: المادة 20 من دستور 1963 السالف ذكره.

2- "تضمن الجمهورية حرية الصحافة، وحرية وسائل الإعلام الأخرى، وحرية تأسيس الجمعيات، وحرية التعبير، ومخاطبة الجمهور، وحرية الاجتماع".
أنظر: المادة 19 من الدستور نفسه.

3- أنظر: المادة 10 من الدستور نفسه.

4- أنظر: المادة 09 من الدستور نفسه.

5- أنظر: ديباجة الدستور نفسه.

وعدم وضوحه، ومن جهة أخرى استنثار جبهة التحرير الوطني بكل مهام التسيير والإصلاح، دون مشاركة أية فواعل أخرى لها.

وبالتالي يغيب التوجه التشاركي تماما عن دستور 1963 في أبسط مظاهره (مشاركة المواطن المحلي في التسيير)، ولعل الأمر تفسيره في كون الدولة آنذاك دولة حديثة عهد بالاستقلال، تفكيرها الأول هو تشييد البلاد وإعادة بنائها والتخلص من كل ما هو فرنسي لاسيما النظام الليبرالي، وتبني النهج الاشتراكي وسياسة الحزب الواحد التي تقل فيها فرص المشاركة من قِبَل كل فواعل المقاربة التشاركية.

الفرع الثاني:

دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976¹

تقوم دعائم الدولة الجزائرية التي استعادت كامل سيادتها على مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، وخوضها النضال من أجل التنمية التي تستهدف خلق القاعدة المادية الاشتراكية، بعد أن تمّ تحرير الإقتصاد الوطني من كل تسلط امبريالي، وبهذا يعمل الشعب الجزائري في كل الميادين كل يوم أكثر، لتوسيع جبهة نضاله وتعزيز مسيرته نحو الرقي الاقتصادي، الاجتماعي، والثقافي².

أقرّ دستور 1976 مبدأ المشاركة صراحة ضمن ديباجته في قوله: "مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"، كما نصّ على أن المساهمة النشيطة للشعب في التسيير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وفي تسيير الإدارة ومراقبة الدولة هي ضرورة تقتضيها الثورة³، كما أن تنظيم الدولة يستند إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات، والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية⁴، وبهذا يبدو جليا أن هذا الدستور اعترف بمشاركة المواطن في عملية التسيير ضمن كل الميادين، والتي منها ميدان الخدمة العمومية، واعتمد المفهوم الواسع للمشاركة، ولم يحصرها في فئة العمال مثلما كان الوضع في دستور 1963، كما نص على مبدأ اللامركزية الإدارية صراحة، وخرج به من المجال الضمني الذي خصه به الدستور السابق.

1- دستور 1976 منشور بموجب الأمر رقم 97-76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، معدل بمقتضى القانون رقم 79-06، المؤرخ في 07 يوليو 1979، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 28، الصادر في 10 يوليو 1979، والقانون رقم 80-01، المؤرخ في 12 يناير 1980، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، الصادر في 15 يناير 1980، والمرسوم رقم 88-223، المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، الصادر في 05 نوفمبر 1988.

2- أنظر: ديباجة الدستور نفسه.

3- أنظر: المادة 27 الفقرة 02 من الدستور نفسه.

4- أنظر: المادة 34 من الدستور نفسه.

كما نصّ هذا الدستور بدوره على حرية الجمعيات¹، مكرسا أحد تنظيمات المجتمع المدني، مثلما كان عليه الوضع في دستور 1963، لكن لم تتم الإشارة إلى إمكانية مشاركة المواطن غير المباشرة، تبعا لهذه التنظيمات في تسيير الشؤون العمومية للبلاد.

وجاء الفصل الثاني من الدستور بعنوان "الإشترائية"، ليتم التأكيد فيه من جديد على أن الاشتراكية اختيار الشعب الذي لا رجعة فيه ... وهي السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني²، ومنه بقي القطاع الخاص مهما لا يشارك في التسيير، ولم يتغير وضعه عما كان عليه في الدستور السابق، وبالرغم من التقدم الواضح في النص على مبدأ المشاركة في دستور 1976، مقارنة بالذي سبقه، إلا أن التوجه التشاركي في التسيير لم يحظ بأي تفعيل، وبقي غائبا تماما.

كما عالج دستور 1976 موضوع اللامركزية الإدارية بشكل ملفت، ميزه كثرة المواد التي تناولت هذا المبدأ، حيث اعتبرت المادة 07 منه، أن اللامركزية هي القاعدة الأساسية لمساهمة الجماهير في تسيير الشؤون العمومية، إضافة إلى المادتين 08 و09، اللتان عبرتا عن ذات المبدأ.

وتعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام، حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، وتستهدف هذه السياسة منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية، والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها، كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة³.

ووضح هذا الدستور أن المجموعات الإقليمية هي الولاية، والبلدية، هذه الأخيرة التي تعتبر مجموعة إقليمية في القاعدة، سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية⁴، واستغنى هنا المؤسس الدستوري عن مصطلح مجموعة ترابية الذي عبر به عن البلدية في دستور 1963، معوضا إياه بمصطلح مجموعة إقليمية، واستنادا إلى هذا يتضح أن المؤسس الدستوري أولى اهتماما كبيرا لنظام اللامركزية، تنبها منه إلى أهميته في مجال التسيير.

لكن محاولة المؤسس الدستوري في تبني مبدأ المشاركة في إطار دستور 1976، عرقلتها الظاهرة التي جسدها المواطن في تقاعسه عن المشاركة في طرح اهتماماته، إضافة إلى نظام الحزب الواحد الذي مثل الوسيط الوحيد الرابط بين الإدارة والمواطن، وبالتالي لم تتحقق مشاركة فعالة وحقيقية⁵.

1- أنظر: المادة 56 من دستور 1976 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 10 من الدستور نفسه.

3- أنظر: المادة 34 و35 من الدستور نفسه.

4- أنظر: المادة 36 من الدستور نفسه.

5- سليمة غزلان، المرجع السابق، ص.122.

المطلب الثاني:

في إطار دساتير التعددية الحزبية

مثل دستور 1976 آخر محطة للمرجعية الاشتراكية في الجزائر، تبنى بعده المؤسس الدستوري سنة 1989 النظام الليبرالي، كما تمّ الانتقال من نظام الأحادية الحزبية إلى نظام التعددية، وهذا في إطار إصلاح شامل للبلاد هدفه بعث المجتمع المدني، والإعلام، والقطاع الخاص، ومحاولة الخروج من مختلف الأزمات التي كانت تعاني منها الجزائر، وعجز الحزب الواحد عن احتوائها، وكذا استجابة للمتغيرات الدولية المختلفة.

ونظرا لكون المبادئ التي أخذ بها المؤسس الدستوري منذ سنة 1989 تتسجم وبصفة كبيرة، مع مبادئ ومقتضيات التسيير المحلي التشاركي، فقد عرف هذا الأخير مستويات عدة في التكريس، بلغ أوجها سنة 2016 بدسترة الديمقراطية التشاركية.

وبالأخذ بعين الاعتبار أهمية التطور الذي عرفه مبدأ المشاركة في التسيير المحلي، ضمن دساتير مرحلة التعددية الحزبية بمختلف تعديلاتها، وما كان لها من أثر بالغ على إصلاح الخدمة العمومية، إرتأينا تقسيم هذا المطلب لفرعين، نؤصل من خلالها تطور هذا التكريس غير المباشر، ولهذا سنخصص الفرع الأول لدستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، والفرع الثاني للتعديل الدستوري لسنة 1996، آخذين بالحسبان المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الأول:

دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989¹

يمثل دستور 1989 بداية الاهتمام بإصلاح الإدارة العمومية، خاصة من خلال الاعتماد على مبدأ المشاركة، والذي تمّ تكريسه بداية ضمن ديباجة هذا الدستور، إثر قول المؤسس الدستوري: "إنّ الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية"، وجاء في المادة 16 منه أن المجلس المُنْتخَب يمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ويمثل اعتبار المؤسس الدستوري للبلدية الإطار الأمثل لمشاركة المواطن دليلا على ترقية مبدأ المشاركة وإدراك مدى أهميته ولزومه في عملية الإصلاح والتنمية، واتبع هذا الدستور نفس منهجية دستور 1976، في نصه على مبدأ مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، ويظهر الاختلاف فقط في المصطلحات المعتمدة في الديباجة، حيث غير دستور 1989 قول المؤسس الدستوري السابق "مشاركة الجماهير الشعبية"، إلى "مشاركة كل جزائري وجزائرية"، منتقلا من سياق العموم إلى سياق التخصيص، ليبين أن كل مواطن ومواطنة جزائرية لهم

1- دستور 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، الصادر في أول مارس 1989.

الحق، وهم معنيون بالمشاركة في التسيير المحلي، كما يعتبر هذا دعما وتكريسا أكثر للمواطنة، إثر تعيين المشارك في التسيير بجنسيته.

وأضاف هذا الدستور تقنية تشاركية مهمة، تتمثل في عملية الرقابة على عمل السلطات العمومية، لكن سياق طرحها، يوضح أن الشعب لا يمارس مباشرة هذه الرقابة، إنما هي من اختصاص المجلس المنتخب الذي يمثله¹، وهنا كرس الدستور المشاركة في بعدها التمثيلي فقط.

هذا ونصت المادة 39 على أن حرية التعبير وإنشاء الجمعيات مضمونة للمواطن، وجاء في المادة 32 أن الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية، عن الحقوق الأساسية للإنسان، وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون، وتجسيدا لهاتين المادتين صدر القانون المتعلق بالجمعيات²، وهذا ما يمثل ترقية للمجتمع المدني، ويعطيه الحق في المطالبة بتوفير خدمة عمومية ترقى لطموحاته، وتلبي حاجاته، باعتبارها حقا من حقوق الإنسان، ومقارنة مع الدساتير السابقة، تكريس هذا الدستور للمجتمع المدني كان أوسع.

كما كرس دستور 1989 ازدواجية الأملاك الوطنية، مميّزا بين الأملاك الوطنية العمومية، والأملاك الوطنية الخاصة³، ويعبر تحول نظام الملكية الوطنية، عن الخروج من مبادئ الاشتراكية، وانتهاء سياسة الاحتكار التي كرسها الدولة، بسيطرتها على وسائل الانتاج، وتفرّدها بالتسيير في كل المجالات، وعلى هذا الأساس يظهر القطاع الخاص كفاعل تشاركي، يساهم في التسيير المحلي، وفي توفير الخدمات العمومية، استنادا إلى مبادئ الليبرالية التي أقدمت الجزائر على تطبيقها.

وتَرَاجَعَ تنظيم مبدأ اللامركزية ضمن هذا الدستور، من حيث عدد المواد المخصصة له⁴، مقارنة بالدستور الذي سبقه، لكن من حيث المضمون لم يخرج المعنى الذي أعطاه هذا الدستور للامركزية، عندما كان في الدستور السابق، حيث بقيت اللامركزية المبدأ الذي تقوم عليه الدولة، والمجلس المُنْتَخَبُ هو قاعدتها. عرفت إذا المشاركة في التسيير المحلي ضمن هذا الدستور قفزة نوعية، ارتقت بالمواطن، والمجتمع المدني، في مجال المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، وبرز الفاعل الغائب عن الدستورين السابقين، كمشارك أيضا في تسيير المرافق العمومية، وتوفير الخدمات، إثر وضع حدّ للمرجعية الاشتراكية، وتبني النظام الليبرالي.

1- أنظر: المادة 14 من دستور 1986 السالف ذكره.

2- القانون رقم 90-31، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادر في 05 ديسمبر 1990. (ملغى)

3- أنظر: المادة 18 من دستور 1986 السالف ذكره.

4- أنظر: المواد 14، 15، و16 من الدستور نفسه.

الفرع الثاني:

التعديل الدستوري لسنة 1996¹

تضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، نفس الأحكام التي نص عليها دستور 1989 فيما يخص مبدأ المشاركة، لأن هذا التعديل يجد مصدره الرسمي في دستور 1989، حيث أن ديباجته أشارت من جديد إلى أن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، وأبقى هذا التعديل على المواد 14، 15، و16 منه دون أدنى تعديل، وهي المواد التي نصت على مبدأ اللامركزية الإدارية، ونصت المادتين 33 و41 منه على الدفاع الفردي، أو عن طريق الجمعية، عن الحقوق الأساسية للإنسان، وعن الحريات الفردية والجماعية، مع ضمان إنشاء الجمعيات للمواطن، وأضافت المادة 43 منه أن الدولة تشجع ازدهار الحركة الجمعوية، والواضح أنه لم يتم استعمال لفظ تعمل، أو تضمن الدولة تكريس، أو تضمن الدولة، أو تكرس الدولة، وغير ذلك من العبارات التي تعطي أهمية أكبر لمبدأ المشاركة، وبهذه الصورة لا يمكن أن تكون هناك آليات قانونية أو ضمانات مهما كانت طبيعتها، لفرض هذه الحركة الجمعوية حقيقة.

كما قلص هذا التعديل الدستوري أيضا من حجم الملكية العامة، ونصت المادة 37 منه على أن حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون، ومن هنا أعطى المؤسس الدستوري دفعا جديدا لتعزيز وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار.

وعلى هذا الأساس بقي تكريس المشاركة في التسيير المحلي ضمن هذا التعديل، على ذات الحال الذي كان عليه ضمن الدستور الذي سبقه، مع الارتقاء بمشاركة القطاع الخاص في التسيير، من خلال تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة.

ويعد التعديل الدستوري الأخير لعام 2016، تعديلا عملياً لأول مرة وبشكل واضح، على ترقية الخيار التشاركي من خلال دستوره للديمقراطية التشاركية، في المادة 15 ضمن فقرتها الثالثة والتي جاء فيها: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، لكن الواضح كذلك في هذا النص، عدم استعمال المؤسس الدستوري لفظ تعمل الدولة على تكريس، أو تضمن الدولة، وغير ذلك من العبارات التي تعطي أهمية أكبر لمبدأ المشاركة، وعليه لا يمكن أن تكون هناك آليات قانونية لفرض المشاركة في التسيير المحلي. وأبقى هذا التعديل المادة 54 منه المتعلقة بحق إنشاء الجمعيات بنفس الصياغة، بقوله: "تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية".

1- التعديل الدستوري لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، معدل بمقتضى القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، والقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

وفي خطوة جدّ إيجابية دسّتر هذا التعديل حرية الاستثمار، من خلال المادة 43 منه، فحرية الاستثمار والصناعة معترف بهما، الأمر الذي يبين الدور المنوط بالقطاع الخاص في العملية التسييرية، والتوجه نحوه كشريك فعال يُعَوَّلُ عليه في إصلاح الخدمة العموميّة.

يعبر هذا التعديل الدستوري وإلى حد يمكن اعتباره بالمشجع جدا، عن سعي الدولة نحو ترقية الخيار التشاركي في إطار التسيير المحلي، وإعطاء الفرصة للفواعل غير الدولاتية للمشاركة في تسيير المرافق العمومية.

المبحث الثاني:

الأساس التشريعي لآلية التسيير المحلي التشاركي

بعد التعرف على منهجية إحاطة المؤسس الدستوري بآلية التسيير المحلي التشاركي، عبر دساتير الجزائر المتعاقبة بتعديلاتها، والتوصل إلى غياب أساس دستوري مباشر وصريح لهذه الآلية، يتعين علينا البحث عن أساسها التشريعي.

وفي هذا الإطار تتصدر القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية هذا البحث، باعتبار أنّ قانون البلدية والولاية هما المجال الأمثل لتكريس مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون العمومية المحلية، وإلى جانب هذين النصين، تبرز كذلك تشريعات أخرى عديدة، تظهر فيها محددات هذه الآلية التسييرية، بمستويات من التكريس والاهتمام متباينة، لاسيما القانون التوجيهي للمدينة، قانون حماية البيئة، قانون التهيئة والتعمير، وكذا قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، هذا ويأتي ترتيب هذه القوانين على النحو السالف ذكره، تبعا لمستوى إمامها وتجسيدها لمختلف محددات التسيير المحلي التشاركي، التي نستعين بها لبيان أساسها التشريعي.

وتفصيلا لمنهجية المشرع في تناوله لمبدأ المشاركة في التسيير المحلي، ومدى إحاطته بمختلف محدداته، سيتم تخصيص هذا المبحث للأساس التشريعي لآلية التسيير المحلي التشاركي، وهذا من خلال تقسيمه إلى مطلبين، حيث سيكون **المطلب الأول** محلا لبيان هذا الأساس في إطار قانوني الجماعات الإقليمية، في حين سيكون **المطلب الثاني** خاصا ببيان هذا الأساس ضمن عدة نصوص تشريعية ذات صلة بهذه الآلية.

المطلب الأول:

في إطار قانوني الجماعات الإقليمية

الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية¹، وتمثل البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وهي أيضا قاعدة اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطارا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية²، أما الولاية فهي الدائرة الإدارية غير المُرَكَّزة للدولة، تعتبر فضاء لتنفيذ السياسات العمومية

1- أنظر: المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 01 و02 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادر في 03 يوليو 2010.

التضامنية، والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة، وتساهم في حماية، وترقية، وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، شعارهما هو بالشعب وللشعب¹.

وتتمتع كل من البلدية والولاية بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، وفي هذا المجال تتوفر الولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها²، وبالرغم من غموض موقف المشرع من الولاية، وما إذا كانت في نظره دائرة غير ممرزة، أم أنها جماعة إقليمية لامركزية³، إلا أن التعريف المقدم لها، وللبلدية يبين أنهما تمثلان الإطار التطبيقي الأمثل لمبدأ المشاركة في التسيير المحلي، لاسيما البلدية التي خصها المشرع بباب كامل متعلق بمشاركة المواطنين في تسيير شؤونها.

وقصد الإحاطة بمدى التكريس التشريعي لآلية التسيير المحلي التشاركي، ضمن هذين القانونين، فقد تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، حيث سيكون الفرع الأول خاصا بقانون البلدية، في حين سيكون الفرع الثاني خاصا بقانون الولاية.

الفرع الأول:

قانون البلدية

بالإطلاع على عرض أسباب مشروع قانون البلدية الحالي، الذي قدمه وزير الداخلية والجماعات المحلية آنذاك أمام النواب⁴، نجد أن هذه الأسباب جاءت من جهة لتشجيع مشاركة المواطن في الحياة السياسية، من خلال تفعيل الإنصات وجلسات الشورى على مستوى البلديات، ليشعر أنه عنصر فاعل في التنمية، وأنه شريك في وضع البرامج والخطط⁵، ومن جهة أخرى لتحديد نطاق إسهام المجتمع المدني في تسيير الشأن العام للبلديات⁶، وتوضيح الآليات المتعلقة بمساهمته في هذا التسيير⁷.

وأصرت وزارة الداخلية من خلال توصيات التقرير التمهيدي لمشروع قانون البلدية، ومناقشات النواب، على الاستمرارية في عصنة التسيير البلدي، بإدخال التصحيحات، والإتيان بإبداعات ملائمة، قصد تحقيق التوازنات الضرورية لتسيير منسجم للبلدية، وعلى مستوى المبادئ الأساسية، كان من الضروري تجسيد الأسس التي كرسها الدستور في مجال الديمقراطية المحلية والتسيير الجوّاري، ويكرس هذا القانون حق إطلاع المواطنين على شؤون بلديتهم، واستشارتهم حول المسائل ذات الاهتمام المشترك في إطار التسيير الجوّاري، هذه المتطلبات تقتضي بطبيعة الحال، أن يُدرج ضمن مشروع القانون، الأحكام التي تُمكنُ م ش ب من

1- أنظر: المادة 01 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادر في 29 فبراير 2012.

2- أنظر: المادة 03 من القانون نفسه.

3- كمال جغلاب، المرجع السابق، ص.167.

4- مريم حمدي، المرجع السابق، ص.41.

5- المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 13 مارس 2011، الفترة التشريعية السادسة، السنة الرابعة، الدورة العادية الثامنة، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 205، الصادر بتاريخ 28 مارس 2011، ص.20.

6- الجريدة الرسمية للمناقشات نفسها، ص.13.

7- الجريدة الرسمية للمناقشات نفسها، ص.27.

تجسيدها وترجمتها بجملة من الأفعال الديمقراطية التشاركية، وبالتالي المساهمة في ترقية الشفافية في تسيير شؤون البلديات¹.

وهو ما تُرجم نسبيا بصدور القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، والذي جاء الباب الثالث منه بعنوان: "مشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية"، وتضمن أربع مواد، منها المادة 12 التي نصت على سهر م ش ب لوضع إطار ملائم للمبادرات المحلية، التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، وأضافت المادة 13 إمكانية إستعانة رئيس م ش ب، بصفة إستشارية كلما إقتضت ذلك شؤون البلدية، بكل شخصية محلية، وكل خبير، و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس، أو لجانه بحكم مؤهلاتهم، أو طبيعة نشاطهم.

وبين المشرع أن البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار المشاركة المواطن في تسيير الشؤون العموميّة²، فالبلدية تمثل أقرب إدارة للمواطن، وأفضل مكان لإبراز مساهمته، وإشراكه في التسيير³.

والواضح أنه من الناحية الشكلية، لم يستعمل المشرع مصطلح التسيير المحلي التشاركي إطلاقا، لكن نَحَرَى هذا المصطلح في نص المادة 12 التي ورد فيها قوله: "الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري"، فهذه الصياغة تقترب إلى حدّ كبير من مفهوم التسيير المحلي التشاركي، لاسيما ووجود قرينة التسيير الجوّاري من جهة، ومن جهة أخرى اعتبار البلدية القاعدة الإقليمية للامركزية⁴، وقد مرّ علينا أن الجوّارية، واللامركزية هما شرطان لازمان لتفعيل التسيير المحلي التشاركي.

كما أنّ مصطلح الديمقراطية المحلية، يلزم التسيير المحلي التشاركي، ولا يَنفَكُ عنه أبدا، فما الديمقراطية المحلية، إلا تعبير عن الحكم الذاتي في البلديات، بوسائل ديمقراطية لا تقتصر على رؤساء البلديات والمجالس، وغيرهم من المسؤولين المحليين المُنتَخَبِينَ، فهي أداة لتسهيل المشاركة العامة، وتحسين تقديم الخدمات، وتقوية المجتمعات⁵، وهو ما يتوافق تماما وأهداف التسيير المحلي التشاركي.

ومنهجيته في تكريس مبدأ المشاركة المحلية في التسيير، جاءت من خلال نصه على مختلف الآليات المجسدة لهذا المبدأ، مع تضمينه لفاعل التسيير التشاركي أي المواطن، الجمعيات المحلية، والقطاع

1- المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات السالف ذكرها، ص.09.

2- أنظر: المادة 02 من القانون 10-11 السالف ذكره.

3- مريم حمدي، المرجع السابق، ص.42.

4- كما يقول توكفيل TOCQUEVILLE: "تكمّن قوة الشعب الحر على مستوى البلدية".

"C'est dans la commune, que réside la force des peuples libres". Voir: Alexis de TOCQUEVILLE, **de la démocratie en Amérique**, 2^{ème} Éd, institut coppet, France, 2012, p.56. Voir aussi: Ousmane BA, Op.Cit, p.26.

5- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المرجع السابق، ص.01.

الخاص، هذا وبين برنامج الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، صراحة أن قانون البلدية يرمي إلى إدخال مفهوم التسيير التساهمي¹.

إن تخصيص 04 مواد² من أصل 220 مادة من قانون البلدية، لمشاركة المواطن في التسيير المحلي يعتبر ضعيفا جدا، ويعكس قلة اهتمام المشرع بهذا المجال الهام، الذي لم يصل إلى 02%، من مجمل المجالات التي عالجها ضمن هذا القانون، وبمعدل أقل لم يتعد 01% للقطاع الخاص، الذي حُصصت له مادتين³ في إطار الباب الثاني، ضمن الفصل الرابع منه، بعنوان "الامتياز وتقويض المصالح العمومية"، مع الإشارة أن ما تضمنه مشروع هذا القانون من رغبة في تجسيد آليات خاصة بمشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي، لم يأتي منه شيء يُذكر ضمن قانون البلدية، ولم يحضى هذا الفاعل سوى ببعض الإشارات هنا وهناك⁴.

وعلى هذا الأساس، وبالرغم من إيجابية تكريس المشرع البلدي لمبدأ المشاركة في التسيير المحلي، إلا أنه لم يُوله العناية والتفصيل اللازم، واتسم تكريسه لهذا المبدأ عموما بالضعف والقصور.

الفرع الثاني:

قانون الولاية

جاء في عرض الأهداف المتوخاة من مشروع قانون الولاية، أنه يرمي إلى جعلها فضاء مكملا للبلدية في تقديم خدمة عمومية جوارية وتنظيمها⁵، ومن أجل بلوغ هذا الهدف فإنه يتعين إعادة تحديد صلاحيات م ش و، لتمكينه من أن يصبح قوة اقتراح، مع مشاركته في التكفل بالانشغالات المشتركة لكل مواطني الولاية، وبين قانون الولاية في مادته الأولى، أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية، والتضامنية، والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، شعارها "بالشعب وللشعب"⁶، وتتناسب هذه المادة، بما فيها الشعار الذي تضمنته مع مبدأ المشاركة في التسيير المحلي.

وبالعودة إلى تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، نجده أكد أيضا، على أن قانون الولاية يكرس مبدأ التسيير المحلي التساهمي⁷،

لكن لم يتضمن القانون رقم 07-12 أي باب أو فصل ينص فيه على مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، ولم يأت على ذكر منظمات المجتمع المدني، ودورها في التسيير باستثناء إشارة بسيطة للجمعيات، ضمن المادة 97 والتي جاء فيها أن م ش و يساهم في إنشاء الهياكل القاعدية المختلفة، بالتشاور مع البلاد، وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات، أو الجمعيات التي تنشط في الميدان، أما فيما

1- تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، المرجع السابق، ص.59.

2- أنظر: المواد 11، 12، 13، و 14 من القانون رقم 10-11 السالف ذكره.

3- أنظر: المادتين 155 و 156 من القانون نفسه.

4- أنظر: المادة 13، 119، و 122 من القانون نفسه.

5- نقلا عن: عمار بوضياف، قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص.14.

6- أنظر: المادة الأولى من القانون رقم 07-12 السالف ذكره.

7- تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، المرجع السابق، ص.89.

يخص القطاع الخاص، فقد نصّ المشرع في المادة 149، على أسلوب الامتياز كآلية لتسيير المصالح العمومية الولائية، وأكدت المادة 83 على أن م ش و يعمل على تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين، ويعمل أيضا على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين، قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.

وبالتالي يبدو واضحا قصور القانون رقم 07-12 في تكريس مبدأ المشاركة، وعدم إعطائه المجال الكافي والوافي لتفعيله على مستوى الولاية، بالرغم من أن اهتمامه النسبي بالقطاع الخاص، كان أفضل مما جاء في قانون البلدية، خاصة واستعماله لمصطلح "التشاور" مع المتعاملين الاقتصاديين، الذي يمثل أحد تقنيات تفعيل مبدأ المشاركة.

والملاحظ على هذا القانون، أنه أقر آليات تساهم في ترقية المقاربة التشاركية لكن في طابعها الدولاتي، الذي يخرج عن مفهوم التسيير المحلي التشاركي، باعتباره يستند أساسا على فواعل وتقنيات تشاركية غير دولية، وفي هذا أتاح هذا القانون إمكانية إقامة علاقات تعاون لامركزي مع جماعة إقليمية أجنبية غير دولية، وفي هذا أتاح هذا القانون إمكانية إقامة علاقات تعاون ما بين الولايات، والبلديات داخل التراب الوطني L'intercommunalité¹.

المطلب الثاني:

في إطار قوانين أخرى مختلفة

تتنوع القطاعات والمجالات الخدمائية، وتتنوع معها النصوص التشريعية التي توّطرها، غير أن هذا التنوع الكبير، لا يلغي إشراكها في العديد من المواطنين، وارتباطها ببعضها البعض، فمثلا ليس القانون التوجيهي للمدينة بمستقل عن قانون البلدية تمام الإستقلال، فمما جاء في مناقشات مشروع القانون التوجيهي للمدينة، أن مصطلح البلدية مصطلح مهم جدا في مشروع هذا القانون، لأن المدينة في حد ذاتها جزء من البلدية، ولا ننسى كذلك أن البلدية جزء من المدينة²، كذلك هو غير مستقل عن قانون حماية البيئة، هذه الأخيرة التي يرتبط تسييرها بمجالات عدة، نذكر منها مجال التهيئة والتعمير، ويبسط قانون مكافحة الفساد والوقاية منه، نصوصه على كافة القطاعات تقريبا، إذ يمثل الفساد ظاهرة مستقلة الانتشار، لا يكاد يخلو منها أي قطاع.

والى جانب هذا الترابط بين مختلف النصوص التشريعية، نجد مبدأ المشاركة في التسيير يبرز في كل تشريع سلف ذكره بنسب تكريس متفاوتة، ويكون بدوره عاملا مشتركا بين هذه التشريعات، فالمشاركة في تجسيد سياسة المدينة مثلا، تقتضي المشاركة في التسيير البيئي، وأيضا تفترض المشاركة في مقتضيات التهيئة والتعمير بالمدينة، وكذا المشاركة في مكافحة الفساد والوقاية منه.

1- أنظر: المادتين 08 و 150 من القانون رقم 07-12 السالف ذكره.

2- المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 14 يونيو 2005، الفترة التشريعية الخامسة، السنة الرابعة، الدورة العادية السابعة، الجريدة الرسمية للمدوات، المتعلقة بمناقشة مشروع القانون التوجيهي للمدينة، العدد 162، الصادر في 06 يوليو 2005، ص.06.

ولأهمية التطرق إلى مدى تكريس هذه النصوص التشريعية، لمبدأ المشاركة في التسيير المحلي، فقد خصصنا هذا المطلب لهذا الغرض، من خلال تقسيمه إلى أربعة فروع، نتناول في **الفرع الأول** القانون التوجيهي للمدينة، وفي **الفرع الثاني** قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أما **الفرع الثالث** فنخصصه لقانون التهيئة والتعمير، ونختتم بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته ضمن **الفرع الرابع**.

الفرع الأول:

القانون التوجيهي للمدينة

تضمن القانون رقم 06-06 المتعلق بالمدينة، فلسفة التسيير المحلي التشاركي وجسدها عبر مواده بامتياز، حيث لم ينظر هذا القانون للمدينة على أنها تجمع حضري ذو حجم سكاني، يتوفر على وظائف إدارية، اقتصادية، اجتماعية، وثقافية فقط¹، إنما جعل منها مجالاً حيويًا تتدخل فيه عدة فواعل في عملية التسيير، أولها المواطن، فالمجتمع المدني، وكذا القطاع الخاص، ولم يحصر هذا القانون عملية التسيير المحلي في تسيير ما هو مبني فحسب، بل جعلها ممتدة لكل ما تحتويه المدينة من نشاطات، خدمات عمومية، ومرافق.

إذ جاء في المادة 17 منه، أنه يتم إشراك المواطنين في البرامج المتعلقة بتسيير إطارهم المعيشي وخاصة أحيائهم، وهنا نستحضر ما أشار إليه ميشال مونيغ Michel MONBEIG بخصوص المشاركة الفعلية للسكان في سياسة المدينة، والتي قال أنها تتم عبر أربعة مؤشرات هي: الإعلام، المشاورة، المشاركة، والتقييم²، وهو ما تضمنه القانون رقم 06-06 من خلال المادة 02 منه، إذ عرّفت وذكرت صراحة كلا من التنسيق، التشاور، والإعلام، كمبادئ عامة لسياسة المدينة.

إن سياسة المدينة³ هي سياسة عمومية، تقوم بإدخال قوي للسكان بطريقة مباشرة في إطار النشاط العمومي، إذ يجب جعل السكان فاعلين أساسيين في التغيير، من خلال وضع عقد خاص بالمدينة⁴، أساسه

1- أنظر: المادة 03 الفقرة الأولى من القانون رقم 06-06 السالف ذكره.

2- Michel MONBEIG, "La démocratie confisquée", In: **revue vie sociale**, N° 02, France, 2007, p.47.

3- لم يعرف القانون رقم 06-06 المقصود بسياسة المدينة مباشرة، إنما عرفها بموجب عناصرها وهذا حسب ما أشارت له المادة الأولى منه، ويعتبر هذا القانون أول قانون يكرس لسياسة المدينة في الجزائر، بالمقابل اهتم المشرع الفرنسي بهذا الموضوع ابتداء من سنوات 2000 وجسد هذه السياسة في قوانين أساسية هي:

Loi N° 2000-1208, du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, **journal officiel de la république française**, N°289, 14 décembre 2000.

Loi N° 2002-276, du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, **journal officiel de la république française** N°50, 28 Février 2002.

La loi N° 2003-710, du 1 Août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville la rénovation urbaine, **journal officiel de la république française**, N°177, 02 Août 2003.

4- ونذكر على سبيل المثال ميثاق المدينة والمواطن لمدينة ليون، حيث وضعت المؤسسة الحضرية لهذه المدينة ميثاق مشاركة يعزز العلاقة بين المواطنين والبلدية، ويهدف إلى ضبط التوجهات والالتزامات المتعلقة بالتوافقات، وتعزيز مشاركة المواطنين في جميع جوانب العمل المحلي، لاسيما إدارة الخدمات الحضرية القريبة إلى سياسات التجمعات السكنية، ويتضمن الميثاق 27 فصلاً، أهدافها ديمقراطية أكثر تشاركية، تحسين شفافية العمل العمومي ونجاعة الخدمات المقدمة للسكان، وتعزيز الشعور بالانتماء إلى المدينة أنظر: دليل.../.../...

فكرة المواطنة، التي لا تمثل فقط مظهرا سياسيا للمدينة، بل هي المبدأ المؤسس لها، هدفها، ووسيلتها، وعليه يجب أن يعطي هذا العقد للسكان في أحيائهم مكانتهم في الحياة الحضرية برمتها، ويسمح لهم بالتكامل، وهنا يشعر كل السكان المتكاملين أنهم طرف فعال في التنمية، وبالنتيجة في القرارات التي تُتخذ¹.

وبينت المادة 11 من القانون رقم 06-06 أن مجال التسيير يهدف إلى ترقية الحكم الراشد، عن طريق تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة، والتي نصنف ضمنها آلية التسيير المحلي التشاركي.

أما المادة 16 فقد نصت على القطاع الخاص كفاعل تسييري تشاركي، وهذا تبعا لمشاركة المستثمرين والمتعاملين الاقتصاديين في تحقيق الأهداف المندرجة ضمن سياسة المدينة، وفي هذا نص القانون على أحد آليات تجسيد الشراكة مع القطاع الخاص من خلال عقد تطوير المدينة، الذي يعتبر اكتتابا مع جماعة إقليمية أو أكثر، و/أو فاعل أو شريك إقتصادي أو أكثر، في إطار النشاطات والبرامج التي تنجز بعنوان سياسة المدينة².

ويظهر أيضا تجسيد هذا القانون لمفهوم التسيير المحلي التشاركي، من خلال تضمينه بداية شروطه (اللامركزية، والجوارية)، وحسب التعريف الوارد لهما³ فهما يعبران فعليا عن التسيير المحلي التشاركي.

ونضيف إلى ما سبق، تكريس القانون رقم 06-06 لمفهوم الحكم الراشد ضمن سياسة المدينة، هذا المصطلح الذي اخترنا له سابقا تسمية الحوكمة، وبينا كيف أنه يتقاطع ومفهوم التسيير المحلي التشاركي.

وأكثر من هذا فالتوجه الإصلاحية للخدمة العمومية وارد ضمن هذا القانون، لاسيما ضمن المادة 11 منه، والتي بينت صراحة أن مجال التسيير يهدف إلى: "... - توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها...". وكذا المادة 06 والتي جاء فيها أن: "سياسة المدينة تهدف إلى توجيه وتنسيق كل التدخلات، لاسيما تلك المتعلقة ... بضمان توفير الخدمة العمومية، وتعميمها خاصة تلك المتعلقة بالصحة، والتربية، والتكوين، والسياحة، والثقافة، والرياضة، والترفيه...". ويمكن إسناد كلمة "تدخلات" التي جاءت في المادة، إلى مشاركة الفواعل التسييرية الدولية، وكذا غير الدولاتية في تجسيد هذا الهدف.

إن هذا القانون جمع بالفعل بين جميع العناصر التي استعملناها لتعريف التسيير المحلي التشاركي من فواعله التسييرية، شروطه، ومبادئ تجسيده، وبالرغم من أنه لم يشر إلى هذا النمط التسييري بالاسم

.../...الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، تونس، 2014، ص.21. متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.cmimarseille.org"، أُطُلع عليه بتاريخ: 2019-03-21.

1- Jacques DE MAILLARD, et Cédric LEFEBVRE, **Management et démocratie l'action publique face à des exigences contradictoires, atelier: aspects généraux de la démocratie locale**, Dalloz, s d p, France, p.86.

2- أنظر: المادة 03 الفقرة الثالثة من القانون رقم 06-06 السالف ذكره.

3- اللامركزية: التي بموجبها تكتسب الجماعات الإقليمية سلطة وصلاحيات ومهام بحكم القانون، التسيير الجوارى: الذي بموجبه يتم بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن بصفة مباشرة، أو عن طريق الحركة الجمعوية في تسيير البرامج والأنشطة، التي تتعلق بمحيطه المعيشي، وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها. أنظر: المادة 02 الفقرتين الثانية والثالثة من القانون نفسه.

صراحة، إلا أنه يمكن اعتباره أساسا قانونيا شبه مباشر كرس لآلية التسيير المحلي التشاركي في إطار سياسة المدينة.

هذا ويعتبر تخصيص هذا القانون ليوم وطني للمدينة¹ يصادف تاريخ 20 فيفري من كل سنة، تُستحدث في إطاره جائزة سنوية لأحسن مدينة تدعى "جائزة الجمهورية للمدينة"، تحفيزا للفواعل التسييرية من أجل المشاركة أكثر في ترقية مدينتهم، وتطوير أساليب التسيير فيها، وتجويد الخدمات المقدمة بها.

الفرع الثاني:

قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة²

تعتبر البيئة من المجالات الممتازة لتطبيق مبدأ المشاركة، وهو ما كرسته الجزائر من خلال القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وهذا ابتداء من المادة الثانية منه، والتي نصت على تدعيم الإعلام³، والتحسيس، ومشاركة الجمهور، ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة، هذا ونصت المادة الثالثة منه، على أن هذا القانون يتأسس على مبادئ عامة منها، "مبدأ الإعلام والمشاركة"⁴، والذي بمقتضاه يكون لكل شخص الحق في العلم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر البيئة، في حين نصت المادة السابعة من ذات القانون، على أن لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في الحصول على معلومات متعلقة بحالة البيئة، يطلبها من الهيئات المعنية.

1- أنظر: المادة 24 من القانون رقم 06-06 السالف ذكره.

2- القانون رقم 10-03، المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، الصادر في 20 يوليو 2003.

3- عرفت المادة 02 من اتفاقية أروس الإعلام البيئي بأنه كل معلومة متوفرة في شكل مكتوب، أو بصري، أو شفهي، أو إلكتروني، أو أي شكل آخر، يتضمن حالة عناصر البيئة كالهواء ومكوناته، المياه، الأرض، التربة، المناظر والمساحات الطبيعية، والتفاعل بين هذه العناصر، التنوع البيولوجي ومكوناته، لاسيما الأعضاء المحولة جينيا، كذلك الطاقة، المواد، الضجيج، الأشعة، الإجراءات الإدارية، الاتفاقيات المعنية بالبيئة، السياسات، القوانين، اللوائح، والمخططات التي لها أو من المحتمل أن يكون لها آثار بالغة على البيئة، والقرارات التي سيتم اتخاذها والتي قد تمس البيئة، الحالة الصحية للإنسان، أمنه وظروف معيشته، وحالة الأماكن الثقافية والبنائيات التي يمكن أن تتأثر من جراء حالة عناصر البيئة، أو بسبب النشاطات المؤثرة على المحيط البيئي. أنظر:

Convention sur l'accès à l'information, La participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, disponible sur le site: "www.unece.org", consulté le: 24-10-2018

4- تناول أيضا القانون رقم 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة مبدأ المشاركة، وهو قانون ذو صلة وثيقة بقانون البيئة، إذ جاء فيه أن لكل مواطن الحق في الإطلاع على الأخطار المحدقة به، وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة المتصلة بذلك، وكذا بمجموع ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، وأن الدولة تضمن للمواطنين إطلاعا عادلا ودائما على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى، وهذا وتشكل الوقاية من الأخطار الكبرى كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته يمكن حدوثه، بفعل مخاطر طبيعية و/أو بفعل نشاطات بشرية، وتبادر الدولة بوضع منظومة شاملة، تشرف عليها وتتفادها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين وبإشراك المواطنين. أنظر: المواد 07، 09، و11، من القانون رقم 20-04، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 84، الصادر في 29 ديسمبر 2004.

لقد جمع المشرع بين الإعلام والمشاركة، من أجل تحقيق تسيير فعال للشؤون البيئية، حيث أن المشاركة في التسيير تستدعي وجوباً أن يكون المعنيُّ بها، على علم وإحاطة بمختلف القرارات التي تمس البيئة، والقضايا المتعلقة بها، وإستعمل المشرع في تعبيره عن المشاركين في تسيير الشؤون البيئية، مصطلح متدخلين، الذي يوحي بإيجابية التدخل، ويخرج المشارك في التسيير البيئي من دائرة السلبية، فالفاعل أو المتدخل في هذا المجال، هو الذي يبادر بالمشاركة من تلقاء نفسه، وليس عليه انتظار دعوته لهذا الأمر من طرف الإدارة، مما يعني أن عملية المشاركة هنا تتم أساساً من أسفل إلى أعلى.

وهو ما تؤكد المادة 08 التي تطرقت للحق في الإعلام البيئي، والذي بموجبه يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي، بحوزته معلومات متعلقة بعناصر البيئة، التي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية، تبليغ هذه المعلومات إلى السلطات المحلية، و/أو السلطات المكلفة بحماية البيئة، وهو ما اعتبره المشرع حقاً خاصاً في الإعلام البيئي.

فالبيئة ذات تأثير مباشر على عدة مجالات، لاسيما الصحة العمومية، إذ أن تدهور المحيط البيئي جراء ضعف أساليب تسييره وعدم نجاعتها، قد يؤدي إلى نتائج وخيمة، تهدد الخدمات الصحية وتؤثر عليها بشدة.

لقد أولى المشرع إهتماماً واضحاً بالمواطن والمجتمع المدني، كمتدخلين أساسيين في تسيير الشؤون البيئية، وهذا من خلال نصه على أن أدوات تسيير البيئة، التي تتشكل من تدخل الأفراد والجمعيات في مجال حماية البيئة¹، وهنا ارتقى المشرع بالمتدخلين في حماية البيئة، بجعلهم أدوات لتسيير البيئة، وهو ما يعبر عن دورهم الهام والأساسي في هذا المجال.

أما عن تقنيات مشاركة الفرد في تسيير الشؤون البيئية، فتظهر من خلال التحقيق العمومي²، إضافة إلى الاستشارة³، وتناولت المواد 35، 36، 37، و38، الحديث عن دور الجمعيات في هذا المجال، إذ تهتم بتوعية وتكوين المواطنين، عن طريق إعلامهم بكل ما يخص بيئتهم، وتستخدمها السلطات العمومية كوسيط من أجل نشر المعلومات البيئية، وتعرض الجمعيات ما تحصلت عليه من معلومات على الجهات الإدارية التي طلبتها، وتساهم في إبداء رأيها والمشاركة في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة⁴، لكن يبقى رأيها غير ملزم لهذه الهيئات، كما يمكنها رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة⁵، وهو ما يمثل ضماناً مهمة لحماية البيئة، إن أحسنت الجمعيات استعمالها.

كما يشارك القطاع الخاص كفاعل تشاركي في تسيير المرفق العمومي في المجال البيئي، حيث نصت المادة 77 على استفادة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بأنشطة ترقية البيئة، من تخفيض في

1- أنظر: المادة 05 من القانون رقم 03-10 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 21 من القانون نفسه.

3- أنظر: المادة 74 من القانون نفسه.

4- أنظر: المادة 35 من القانون نفسه.

5- أنظر: المادة 36 من القانون نفسه.

الربح الخاضع للضريبة، وهو الأمر الذي من شأنه تدعيم مشاركة القطاع الخاص في تسيير الشؤون البيئية، وتفعيل دوره في حمايتها والارتقاء بها.

الفرع الثالث:

قانون التهيئة والتعمير¹

إن البحث عن أساس تشريعي للتسيير المحلي التشاركي ضمن قانون التهيئة والتعمير، يعني الخوض في مفهوم التعمير التشاركي *L'urbanisme participatif*، الذي يقصد به التوجه نحو بناء، تعمير، وتهيئة المناطق المأهولة بالسكان عن طريق تقاسم ومشاركة إتخاذ القرارات وعملية الإنتاج، وحتى نقل المسؤولية للسكان، وبمعنى آخر هو كل عملية تعمير وتهيئة إقليم يشارك فيها السكان بغض النظر عن مستوى هذه المشاركة².

ويأتي هذا المفهوم من أجل خلق أماكن للعيش أكثر إنسانية تلبي احتياجات المواطنين، فحسب جان جاكوبز Jane JACOBS الباحثة في مجال التعمير، تمتلك المدن القدرة على إعطاء ومدّ شيء ما للجميع، وهذا بشرط أن تكون قد أنشئت من قبل الجميع، وعليه تبدو فعالية التعمير التشاركي في أن المواطن الذي يعيش ويقيم بصفة يومية في حيه، له وجهات نظر أفضل وأجود فيما يخص التحديات التي يتطلبها مكان مقره السكني مقارنة بالخبراء والمختصين في المجال، الأمر الذي من شأنه إثراء أعمالهم التحليلية في الميدان، وعليه فإن إدراج ملاحظات، واهتمامات المقيمين من الوهلة الأولى وعلى طول مدة المشروع، يسمح للمشاركين بإيجاد حلول وإجابات متعلقة بالاحتياجات الحقيقية للمجتمع، وأكثر من كونه مجرد استشارة، ينمي التعمير التشاركي الحوار المفتوح بين المواطنين، الخبراء في المجال، وأصحاب القرار³.

وكأمثلة عن تفعيل التسيير المحلي التشاركي في مجال التهيئة والتعمير، نذكر مثلاً: مخطط التنقل المستدام للحى، إعادة تأهيل قطاع صناعي قديم، تهيئة مكان عمومي، تخضير المساحات الجماعية للمجمعات السكنية، بناء مجمع سكني⁴.

أما عن أهم مراحلها فهي كالاتي⁵:

1- مرحلة البداية: يتم فيها عقد شراكة مع الفاعلين المحليين وتحديد إطار ومجال العمل؛

2- مرحلة الفهم والإستيعاب: يتم فيها فحص وتشخيص المكان حيز الإستعمال؛

1- القانون رقم 90-29، المؤرخ في أول ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، الصادر في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 غشت 2004، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 51، الصادر في 15 غشت 2004.

2- Jodelle ZETLAOUI-LEGER, **Urbanisme participatif**, dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Dicopart, France, 2013, p.01.

3 - Tristan BOUGIE, "6 étapes pour des projets d'urbanisme participatif réussis", article parue le 11 Juin 2018, disponible sur le site: "<https://centdegres.ca/>", consulté le: 24-10-2018.

4- Anne JUILLET et autres, *l'urbanisme participatif "aménager la ville avec et pour ses citoyens"*, Centre d'écologie urbaine de Montréal, Québec, 2015, p.04.

5- Ibid, p.43.

- 3- مرحلة الاستكشاف: يتم فيها التعرف على إمكانيات التهيئة والتعمير المتاحة، والتي تلبى الاحتياجات المطلوبة والتحديات التي يرجى الوصول إليها؛
- 4- مرحلة اتخاذ القرار: يتم فيها المصادقة من قبل مختلف الفاعلين على الحلول المقترحة، والدعوة إلى تطويرها؛
- 5- مرحلة التنفيذ: يتم فيها وضع الحلول المتوصل إليها حيز التنفيذ، مع أخذ كل الإجراءات اللازمة لتفعيلها؛
- 6- مرحلة التدشين: يتم فيها الإشارة إلى جميع آليات التهيئة التي تم العمل بها في إطار يوم إعلامي أو ملتقى علمي خاص.

وقد ذكر القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير أهم الأساليب التي يتم بموجبها تفعيل آلية التسيير المحلي التشاركي في هذا المجال، والمتمثلة في أسلوب الاستشارة، الإعلام، والتحقق العمومي، وركز هذا القانون على فاعلين أساسيين لهذه الآلية، هما المواطن والجمعيات المحلية، ويظهر هذا من خلال المواد 14، 15، 16، و36، وذلك عند الإعداد والمراجعة والمصادقة على أدوات التهيئة والتعمير¹، والمتمثلة في المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير²، ومخططات شغل الأراضي³.

وتبرز مظاهر التعمير المحلي التشاركي بداية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، الذي يشترط نشره من أجل المصادقة عليه، في الأمكنة المخصصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين التابعين للإدارة، وتلتزم السلطة التي وضعتها باحترام محتواها⁴، هذا ويجب استشارة الجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية، أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁵، كما يتعين إخضاعه لتحقيق عمومي من طرف رئيس م ش ب، أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال مدة 45 يوما وهذا بعد الموافقة عليه⁶.

1- أنظر: المادة 10 من القانون رقم 90-29 السالف ذكره.

2- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية، أو البلديات المعنية، أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي. أنظر: المادة 16 من القانون نفسه.

3- مخطط شغل الأراضي هو ذلك المخطط الذي يحدد بالتفصيل حقوق استخدام الأراضي والبناء، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهذا من حيث تحديده المفصل للشكل الحضري، والتنظيم وحقوق البناء واستعمال الأراضي للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية، تعيينه للكمية الدنيا والقصوى من البناء المسموح به، وأنماط البناء المسموح بها واستعمالاتها، يضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات، يحدد المساحات العمومية والخضراء، ومواقع المنشآت العمومية، وتلك ذات المصلحة العامة، ومميزات طرق المرور، يحدد الارتفاقات، والأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع الواجب حمايتها، كما يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها. أنظر: المادة 31 من القانون نفسه.

4- أنظر: المادة 14 من القانون نفسه.

5- أنظر: المادة 15 من القانون نفسه.

6- أنظر: المادة 26 من القانون نفسه.

إن إعلام المواطن بمحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال نشره، واشتراط استشارة الجمعيات المحلية أثناء إعداده، يبين لنا تكريس المشرع الجزائري لآلية التسيير المحلي التشاركي، والمتمثلة هنا فيما يطلق عليه بالتعمير المحلي التشاركي، ويأتي هذا التكريس من خلال النص على فاعلين أساسيين لهذه الآلية، ألا وهما المواطن والجمعيات، إضافة إلى وسائل تجسيدها والمتمثلة في الإعلام، الاستشارة، والتحقيق العمومي.

وبالمقابل فإن نفس الفواعل التسييرية والوسائل القانونية اعتمدها المشرع في مخطط شغل الأراضي¹، كتكريس لآلية التسيير المحلي التشاركي، أو بصفة أدق التعمير المحلي التشاركي.

وعن القطاع الخاص كأحد فواعل هذه الآلية، وبالرغم من عدم ذكره، غير أنه وبالعودة إلى المواد من 43 إلى 49 من القانون رقم 90-29، نجد إمكانية القيام باستثمار في المجال السياحي وفق شروط حددها هذا القانون تتعلق أساسا بمنح رخصة البناء، ويؤكد هذا القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمناطق السياحية².

وبالرغم من هذه المظاهر الواضحة التي كشفت عنها القانون رقم 90-29، والمجسدة للتعمير المحلي التشاركي، إلا أنها لا ترقى للمفهوم المعاصر لهذه الآلية المهمة، فقَدَّم هذا القانون -حتى تعديله عام 2004- يجعله بعيدا عن الإحاطة بتقنيات هذه الآلية ومراحلها الفنية، وكذا سبل تفعيلها ميدانيا³.

وعليه بات من الضروري إجراء تعديل جذري لهذا القانون، تضاف فيه مواد واضحة تتبنى مفهوم التعمير المحلي التشاركي، وتضع له كل الميكانيزمات اللازمة لتجسيده.

1- أنظر: المواد 14، 15، و36 من القانون رقم 90-29 السالف ذكره.

2- القانون رقم 03-03، المؤرخ في 17 فبراير 2003، المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 11، الصادر في 19 فبراير 2003.

3- يعتبر القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، قانونا ذا صلة بقانون التهيئة والتعمير، وقد كرس بدوره مبدأ المشاركة في التسيير من خلال المادة 02 منه، التي نصت على مبادرة الدولة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وهي تديرها، ويساهم المواطنون في إعداد هذه السياسة وتنفيذها طبقا للتشريع المعمول به، ونصت المادة 15 منه، على أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يحدد الأحكام المتعلقة بترقية مناطق الهضاب العليا وتهيئة السهوب التي تتركز على: ... تجنيد سكان السهوب وإشراكهم في أعمال التنمية، بالإضافة إلى نصه على أدوات الشراكة في تهيئة الإقليم من خلال المادة 59. أنظر: القانون رقم 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 77، الصادر في 15 ديسمبر 2001.

الفرع الرابع:

قانون الوقاية من الفساد ومكافحته¹

تضمن القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تكريسا صريحا لمبدأ المشاركة في التسيير، وهذا من خلال المادة 15 منه، والتي عُنُوْنَتْ بمشاركة المجتمع المدني، إذ شجعت هذه المادة مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير تتمثل في²:

- اعتماد الشفافية في كيفية إتخاذ القرار، وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العموميّة؛
- إعداد البرامج التعليمية، والتربوية، والتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع؛
- تمكين وسائل الإعلام، والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة، وشرف كرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني، والنظام العام، وحياد القضاء.

والملاحظ بداية أن عنوان المادة ومحتواها، لا يتوافقان سوى في الفقرة الثانية منها، والتي نصت على إعداد البرامج التعليمية، والتربوية، والتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع، وهو الدور المنوط بالمجتمع المدني أساسا، في ما عدا هذا فإن بقية ما تضمنته المادة، موجه بالدرجة الأولى للمواطن كفاعل تشاركي مباشر، يساهم في الوقاية من الفساد واتخاذ القرارات، وكذا للإدارة العمومية التي عليها واجب الإعلام، واعتماد الشفافية في اتخاذ قراراتها، وحتى لو بررنا ارتباط عنوان المادة بمحتواها، بكون المجتمع المدني يمثل الصورة غير المباشرة لمشاركة المواطن في التسيير المحلي، فإن هذا النص لم يتضمن أية إجراءات تكفل للمجتمع المدني الحق في المشاركة في الوقاية من الفساد، ولو أن المشرع اعتمد عنوانا عاما للمادة بدل حصره في فاعل واحد لكان ذلك أفضل، كأن يقول مثلا المشاركة في الوقاية من الفساد ومكافحته.

وبالرغم من هذا، نلاحظ بعض معالم التسيير المحلي التشاركي البارزة في هذه المادة، من خلال ذكر فاعلين أساسيين لهذه الآلية، هما المواطن والمجتمع المدني، إضافة إلى بعض التقنيات القانونية المجسدة لها لاسيما، الإعلام الإداري، إلى جانب اعتماد مبدأ الشفافية في إتخاذ القرار، وفي هذا المجال وضحت المادة 11 من ذات القانون، أنه يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العموميّة، لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العموميّة، اعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها، وكيفية إتخاذ القرارات فيها، وكذا نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العموميّة، والرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

1- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسميّة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادر في 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26 غشت 2010، الجريدة الرسميّة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادر في أول سبتمبر 2010، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15، المؤرخ في 02 غشت 2011، الجريدة الرسميّة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44، الصادر في 10 أوت 2011.

2- أنظر: المادة 15 من القانون نفسه.

لقد إعتد المشرع في إطار هذا القانون، على مبدأ الإعلام كدعامة أساسية لفعالية مبدأ المشاركة في التسيير، من أجل مكافحة الفساد والحدّ منه، لكن لم يبين مختلف الإجراءات، والقواعد المكرسة لمشاركة المواطن والمجتمع المدني في الوقاية من الفساد، وهو ما يعطل دورهما في هذا المجال.

هذا ويعتبر نص المشرع على تقنية العرائض والشكاوى، التي يستعملها المواطن لأجل مشاركته في القضاء على الفساد في الإدارة العمومية والحدّ منه ضمن هذا القانون، أمرا بالغ الأهمية، لكن عدم نصه على جزاءات تخلف الإدارة عن التعامل مع مثل هذه الشكاوى والعرائض، وكذا حق المواطن في الاعتراض على الإدارات التي تعطل له هذا الحق، يعتبر أيضا عائقا أمام مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، والكشف عن الفساد وأعوانه.

المبحث الثالث:

الأساس التنظيمي لآلية التسيير المحلي التشاركي

إستكمالا للبحث عن الأسس القانونية لآلية التسيير المحلي التشاركي، وبعد بيان غياب الأساس الدستوري، والتشريعي المباشر لهذه الآلية، نتساءل عن مدى تكريس النصوص القانونية التنظيمية لهذه الآلية؟

فعلاقة التنظيم بالتسيير المحلي التشاركي، علاقة يُفترض أنها متينة قوية، نظرا لكون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن إدارة المرافق والإدارات العمومية المختلفة، التي نبحث في إطارها عن تجسيد مبدأ المشاركة، إضافة إلى اقتصار التشريع عادة على إيراد الأحكام الكلية، تاركا لهذه السلطة مهمة تفصيل هذا العموم، ووضع الأحكام الجزئية اللازمة للتنفيذ، فالسلطة التنفيذية مكلفة أصلا بتنفيذ ما يصدر من تشريعات، وبحكم تجربتها في مجال التنفيذ وعلاقتها الدائمة مع المواطن، فإنها أقدر من السلطة التشريعية على تنظيم هذا التنفيذ في أدق تفاصيله، كما قد تختص أيضا بتنظيم مواضيع لا تستند إلى قانون عهد إليها التنفيذ، وهو ما يعرف باللوائح المستقلة التي تمثل القواعد الأساسية واللازمة لتسيير المرافق العمومية في الدولة، استنادا لحق السلطة التنفيذية في إدارتها¹.

وعلى هذا الأساس يقتضي البحث عن الأساس التنظيمي لآلية التسيير المحلي التشاركي، التطرق إلى هذه الأنواع من النصوص القانونية التنظيمية، بدءا بتلك التي يصدرها رئيس السلطة التنفيذية، ثم تلك التي يختص بإصدارها الوزير الأول.

وعلى هذا الأساس تمّ تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنتناول في **المطلب الأول** المراسيم الرئاسية، في حين سنخصص **المطلب الثاني** للمراسيم التنفيذية.

1- فاطمة الزهراء جدو، المدخل للعلوم القانونية - نظرية القانون -، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص.38.

المطلب الأول:

في إطار المراسيم الرئاسية

يصدر رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية، في إطار السلطة التنظيمية التي خولها له الدستور في المسائل غير المخصصة للقانون¹، ويعتبر المرسوم رقم 88-131 الصادر عن رئيس الجمهورية، أبرز وأهم نص تنظيمي أطر ولا يزال للعلاقة بين الإدارة والمواطن، هذه العلاقة الحساسة التي يعتبر مبدأ المشاركة أحد دعائم استقرارها وقوتها، وعليه فقد حاول هذا المرسوم التأطير لمبدأ مشاركة المواطن في تسيير الإدارة العمومية، من خلال جملة من التقنيات والإجراءات القانونية المختلفة.

وفي إطار الإصلاح الذي تقوم به الدولة لمرافقتها العمومية، صدر أيضا المرسوم الرئاسي المنشئ للمرصد الوطني للمرفق العمومي، هذه الهيئة المنوطة بالرقى بالخدمات العمومية، تضمنت نصوص المرسوم المؤطر لها، توجهات تدل على تكريس آلية التسيير المحلي التشاركي.

وتأصيلا للكيفية التي كرس بها كل نص التسيير المحلي التشاركي، ووقفا عند المستوى الذي حضيت به هذه الآلية في إطار هذه النصوص، سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الفرع الأول للمرسوم المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، في حين سيكون الفرع الثاني خاصا بالمرسوم الرئاسي المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام.

الفرع الأول:

المرسوم المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن

جاء المرسوم رقم 88-131 بأحكام تعطي للمواطن مجالا واسعا للتعبير عن آرائه، وخلق ثقافة التشاور والحوار بينه وبين الإدارة، ونصعلبعض واجبات المواطن، لاسيما واجبه في ترسيخ سلطة الدولة واحترام الموظف، وكذا التحلي بروح المواطنة والانضباط والولاء والحس المدني، كما يلتزم المواطن بالمساهمة في تحسين أداء الإدارة، من خلال إبداء آرائه في دفاتر الملاحظات الواجب توفيرها من قبل الإدارات العمومية، أو بأية وسيلة قانونية أخرى².

كما أسس هذا المرسوم للمشاركة غير المباشرة للمواطن، حيث أتاحت المادة 38 منه إمكانية تكتل المواطنين في شكل جمعية، بغية الدفاع عن أهداف مشتركة أو عن منفعة عامة.

1- أنظر: المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف ذكره.

2- أنظر: المواد من 31، 32، و33، من المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره. وراجع في هذا:

آمال نوبصر، العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر الواقع والآفاق، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص.38.

على العرنان مولود، "العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة -الوضع في الجزائر-"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011، ص.178.

ويعتبر المرسوم رقم 88-131 أول نص قانوني يؤسس للحق في الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية، وهو بهذا يكرس لمبدأ الشفافية¹، والشاهد من الأمر ما نصت عليه المادة 09 منه، والتي ألزمت الإدارة بنشر منتظم للتعليمات، والمناشير، والمذكرات، والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين، إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري العمل به، فالشفافية عامل رئيسي للمشاركة في تسيير المرافق العمومية².

ويتم الإطلاع على هذه الوثائق عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان، و/أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب، بشرط ألا يتسبب الإستسناخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها، ويجب على كل مواطن يُمنع من الإطلاع على هذه الوثائق، أن يُشعرَ بذلك بمُقرَّرٍ مُبَيَّنِّ الأسباب³، وتلتزم الإدارة بالرد على كل الطلبات، أو الرسائل، أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها⁴.

وتبعاً لهذا قال الأستاذ شريف بن ناجي: "أن هذا المرسوم كرس لقاعدة ذهبية متعلقة بتحديث المرافق العمومية، أساسها فكرة المواطنة كثقافة جديدة و"لازمة"⁵، وعليه فقد كرس هذا المرسوم ضمناً لمفهوم تسيير المحلي التشاركي، من خلال تضمينه لأبرز وأهم تقنياته لاسيما الإستشارة، والإعلام، ودعمه لمبدأ الشفافية الإدارية، والتفاته نحو المواطن كفاعل أساسي يساهم في إصلاح الإدارة العمومية.

الفرع الثاني:

المرسوم الرئاسي المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام⁶

بداية يظهر أن المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، لا يمثل أساساً قانونياً تنظيمياً لآلية التسيير المحلي التشاركي، وهذا بالنظر إلى اختلاف مستويات عمل ونشاط كل منهما، حيث يتميز هذا النص القانوني ببعده وطني، في حين أن دراستنا للتسيير التشاركي ذات بعد محلي.

لكن بالعودة إلى المادة 08 من هذا المرسوم التي تضمنت تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العام، نجد أنه من بينها هناك رئيساً (2) مجلسين شعبيين ولائيين، يعينهما الوزير المكلف بالداخلية، وكذا رئيساً (2) مجلسين شعبيين بلديين، يعينهما ذات الوزير⁷، ومعلوم أن البلدية والولاية تشكلان الجماعات الإقليمية

1- إضافة إلى مبدأ الشفافية كرس المرسوم رقم 88-131 خمسة مبادئ أخرى هامة وهي: مبدأ المساواة، مبدأ المسؤولية، مبدأ تحليل الرفض، مبدأ الاعتراض على القرارات التي تصدرها الإدارة، مبدأ استثناء إجراء استدعاء المواطن. لتفاصيل أكثر أنظر: Cherif BENNADJI, Op.Cit, p.30.

2- أنظر: المادة 09 من المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره.

3- أنظر: المادة 10 من المرسوم نفسه.

4- أنظر: المادة 34 الفقرة الأولى من المرسوم نفسه.

5- Cherif BENNADJI, Op.Cit, p.34.

6- المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المؤرخ في 07 يناير 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادر في 13 يناير 2016.

7- أنظر: المادة 08 من المرسوم الرئاسي نفسه.

للدولة، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية¹، كما يمثل المجلس المنتخب قاعدة للامركزية، ومكانا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية².

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن مستوى الفعالية القانونية للمشاركة في التسيير المحلي على مستوى قانوني الجماعات الإقليمية، سينعكس مباشرة على مستوى عمل وأداء المرصد الوطني للمرفق العمومي، فإن توفرت آليات المشاركة المناسبة للمواطن محليا، وتمكن من إيصال صوته، وبيان إنشغالاته بخصوص المشكلات الخدماتية التي تصادفه يوميا، واستطاع تقديم ما يراه مناسبا من حلول لهذه المشكلات، فإن رؤساء المجالس المنتخبة أعضاء المرصد سيساهمون بدورهم بإيجابية كبيرة في إنجاح مهام المرصد الوطني للمرفق العمومي، وهذا في إطار الدور المنوط بهم قانونيا والتمثل في استشارة ذوي الخبرة من المواطنين، والاستعانة بالجمعيات المحلية كلما اقتضت ذلك الشؤون المحلية، وهو ما أكده المرسوم الرئاسي رقم 03-16، الذي نص على ضرورة العمل على دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العمومي، وكذا المجتمع المدني في تحسين الخدمات العمومية³.

هذا وأغفل المرسوم الرئاسي رقم 03-16 توضيح مسألة أي مُمَثِّلِي مجلسا شعب ولأئيين وبلديين يتم اختيارهما في عضوية المرصد ولا طريقة الاختيار، فاختيار مجلس شعبي ولأئي أو بلدي على حساب آخر، يتطلب وضع شروط موضوعية محددة، ولا بد أن يتم تعيينهما خارج أحكام المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16 التي تنص على تعيين أعضاء المرصد لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد، وعلّة ذلك إعطاء فرصة لمجالس أخرى عبر التراب الوطني للاستفادة من عضوية المرصد خاصة في الجنوب الجزائري، وهذا بغية نقل انشغالات المواطن المتعلقة بالخدمات العمومية، وكذا عرض حال واقع المرافق العمومية والمشاكل التي تعترضها في ولاياتهم وبلدياتهم⁴.

المطلب الثاني:

في إطار المراسيم التنفيذية

يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات⁵، ويمارس هذه الوظيفة التي خولها له الدستور بموجب المراسيم التنفيذية، ومن وظائفه كذلك سهره على حسن سير الإدارة العمومية⁶، ومن منطلق كون البيئة المجال الخصب لتطبيق مبدأ المشاركة في تسيير ما يتعلق بها من أنشطة وخدمات، تبرز آلية دراسة وموجز التأثير على البيئة كتعبير ممتاز عن تطبيق مبدأ المشاركة في التسيير المحلي، كذلك تعتبر المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، وكذا مخططات شغل الأراضي، آليات تحتاج لنجاحها، أن

1- أنظر: المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 17 من التعديل الدستوري نفسه.

3- أنظر: المادة 04 الفقرة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 03-16 السالف ذكره.

4- منال بن شناف، وبن اعراب محمد، "دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 12، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2020، ص.105.

5- أنظر: المادة 99 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

6- أنظر: المادة 99 الفقرة 06 من التعديل الدستوري نفسه.

يتم دعمها بتطبيق فعال لمبدأ المشاركة، وقد انفردت المراسيم التنفيذية بمهمة التأطير القانوني لهذه الآليات، وبينت مختلف الإجراءات التنفيذية الخاصة بها.

ولأجل الوقوف عند مدى إحاطة وتكريس هذه المراسيم لمبدأ المشاركة في التسيير المحلي من خلال هذه الآليات، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، حيث سنتناول في **الفرع الأول** المرسوم التنفيذي المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، في حين سنخصص **الفرع الثاني** للمرسوم التنفيذي المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

الفرع الأول:

المرسوم التنفيذي المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز

التأثير على البيئة¹

تبرز دراسة التأثير على البيئة كأحد أهم الآليات الاستشارية، في مسار بلورة التدابير والقرارات المتعلقة بالأنشطة والمجالات ذات التأثير المباشر على المحيط البيئي، وينصرف مدلول "دراسة التأثير على البيئة" للدلالة على مجموع الإجراءات التي ترمي إلى تحليل وتحديد تأثيرات المشروع محل الدراسة على المحيط البيئي، وقياس مدى ملاءمته لطبيعة المحيط البيئي المنجز فيه، وبالتالي تنوير متخذ القرار بمدى صلاحية اعتماد المشروع محل الدراسة، بالنظر إلى طبيعة وحجم تأثيراته على البيئة المحيطة به، وفقا للآراء المستقاة في ذلك من مختلف الفاعلين والمعنيين بالمشروع².

والجدير بالملاحظة أن المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المعدل والمتمم، لم يعط أي دور للمواطنين للمشاركة في دراسة أو موجز التأثير على البيئة، فهو من جهة لم ينص على إشهار أي دراسة أو موجز للتأثير حتى يعلم بها وبمحتواها المواطن ويتمكن من التدخل، ومن جهة أخرى، نص على نشر الإعلان عن فتح تحقيق عمومي، بهدف إبداء الأشخاص من خلال هذه الآلية لآرائهم في المشروع المزمع إنجازه، وفي الآثار المحتملة على البيئة، وجعل هذا الإعلان بعد الانتهاء من الفحص الأولي وقبول دراسة أو موجز التأثير من قبل المصالح المكلفة بالبيئة، فيظهر هنا أن المرسوم لم ينص على مشاركة المواطنين في فحص

1- المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المؤرخ في 19 مايو 2007، المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 34، الصادر في 22 مايو 2007، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 18-255، المؤرخ في 09 أكتوبر 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 62، الصادر في 17 أكتوبر 2018.

2- كريم بركات، "مشاركة الفرد في مجال التسيير البيئي آلية إجرائية لإعمال الحق في التمتع بمحيط بيئي صحي وسليم"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 06، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2012، ص. 142، 143.

ورقابة دراسة أو موجز التأثير على البيئة، هذا ما يجعل هذه الآلية تفقد أهميتها، كما أن عدم النص على إشهار دراسة أو موجز التأثير يعبر عن عدم الشفافية في إتخاذ القرار¹.

من جهة أخرى، نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المعدل والمتمم أشار إلى إلزامية الإعلان عن فتح تحقيق عمومي، بعد الفحص الأولي وقبول دراسة أو موجز التأثير وذلك بموجب قرار يصدره الوالي، حيث ألزم المرسوم بإعلام الجمهور بالقرار المتضمن فتح التحقيق العمومي، عن طريق التعليق في مقر الولاية، أو البلديات المعنية، وفي أماكن المشروع، وكذلك عن طريق النشر في يوميتين وطنيتين².

هذا ويعين الوالي محافظا في إطار التحقيق العمومي، يكلف بالسهر على احترام التعليمات التي نصت عليها المادة 10 من المرسوم، في مجال تعليق ونشر القرار المتضمن فتح التحقيق العمومي، وكذلك سجل الآراء، وفي نهاية التحقيق يحضر الوالي نسخة من مختلف الآراء المحصل عليها، وعند الاقتضاء استنتاجات المحافظ المحقق ويدعو صاحب المشروع في آجال معقولة لتقديم مذكرة جوابية³.

وقد قلص المرسوم التنفيذي رقم 18-255 من مدة التحقيق وجعلها لا تتجاوز 15 يوما، في حين كانت شهرا كاملا ضمن المرسوم رقم 07-145 المعدل والمتمم، وهذا التقليل في المدة قد يجعل من التحقيق العمومي غير ناجع وناقص، لعدم كفاية هذه المدة في جمع كل المعلومات المتعلقة بالمشروع، وعدم قدرة المواطنين على إبداء كل آرائهم واقتراحاتهم لضيق الوقت الذي قد يفوت عليهم تقديم آرائهم⁴.

وحددت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255 مدة شهر واحد للمصالح التقنية، من أجل البت في دراسة أو موجز التأثير بمجرد فتح التحقيق العمومي، وتعتبر هذه الفترة (شهر) جَدَّ قصيرة من أجل القيام بهذه العملية، وهي غير كافية لإتمامها أو استكمال جميع المعلومات والحقائق المتعلقة بالمشروع، ولعل فترة 04 أشهر التي كانت في المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المعدل والمتمم، كافية للقيام بدراسة أو موجز التأثير، وتسمح للمصالح التقنية بالعمل بأريحية وتمكنهم من استيفاء جميع المعلومات والحقائق اللازمة.

1- ليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2010، ص.93.

2- أنظر: المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 السالف ذكره، المعدلة بموجب المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255.

3- أنظر: المادة 12 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 السالف ذكره، المعدلة بموجب المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255.

4- أنظر: المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255 السالف ذكره.

الفرع الثاني:

المرسوم التنفيذي المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة

عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة به¹

جاء في المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتمم: "... جمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض"، وبينت أيضا المادة 02 في فقرتها الثانية حق الجمعيات في المشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

كما بين هذا المرسوم ضرورة إعلان القرار المتعلق بقائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات، التي طُلبت استشارتها بشأن مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير²، وبدوره يُبلغ هذا المشروع بعد المصادقة عليه للإدارات العمومية، والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح المعنية التابعة للدولة³، ومن ثم يخضع للاستقصاء العمومي، هذا الأخير الذي ينشر أيضا قرار إجرائه⁴، ويوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁵ تحت تصرف الجمهور⁶.

إن المواد السالف ذكرها تبين من جهة فواعل التسيير المحلي التشاركي (التعمير التشاركي)، والتي حصرها المرسوم التنفيذي في الجمعيات فقط، حيث تعتبر ممثلة للمجتمع المدني وصورة غير مباشرة لمشاركة المواطن في التسيير، ومن جهة أخرى حدد المرسوم آليات تفعيل هذه الآلية التسييرية، لاسيما من خلال عملية الاستشارة، الإعلام الإداري الذي يكرس للشفافية، والاستقصاء العمومي حسب ما أسماه النص

1- المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المؤرخ في 28 مايو 1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، الصادر في أول يونيو 1991، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317، المؤرخ في 10 ديسمبر 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 62، الصادر في 11 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-148، المؤرخ في 28 مارس 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 19، الصادر في أول أبريل 2012.

2- أنظر: المادة 08 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 09 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 10 و11 من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- تبنى مخطط شغل الأراضي ذات منهجية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في تكريسه لمبدأ المشاركة في التسيير محليا، ويظهر هذا في نصه على نفس الآليات المتعلقة بالمشاركة من تشاور، إعلام، واستقصاء عمومي، وذكره للجمعيات أيضا كفاعل في هذه العملية التسييرية. أنظر: المواد 02، 03، 06، 07، 08، 09، 10، 11، 17، من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المؤرخ في 28 مايو 1991، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، الصادر في أول يونيو 1991، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318، المؤرخ في 10 ديسمبر 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 62، الصادر في 11 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-166، المؤرخ في 05 أبريل 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، الصادر في 11 أبريل 2012.

6- أنظر: المادة 16 من المرسوم التنفيذي نفسه.

والذي يمكن المواطن من المشاركة وتقديم آرائه وملاحظاته، فمخططات التهيئة والتعمير هي مخططات محلية، والمواطن المحلي هو الأدرى والأقدر على المساهمة في إتخاذ ما يتعلق بها من قرارات.

الفصل الثالث:

الضوابط الفنية لآلية التسيير المحلي التشاركي

يعتبر موضوع التسيير المحلي التشاركي كآلية لإصلاح الخدمة العمومية، موضوعا مشتركا بين نظريات القانون الإداري (المرفق العمومي)، ودراسات علم الإدارة العامة¹، وعليه وبعد تطرقنا لأسسه القانونية في الفصل السابق، يتعين علينا أيضا البحث في مختلف الضوابط الفنية والعملية المتعلقة به.

ذلك أن التركيز على الجوانب القانونية البحتة - لإصلاح الخدمة العمومية وفقا لآلية التسيير المحلي التشاركي - غير كافٍ، إذ لا يكتمل البحث في هذه الآلية التسييرية، ولا تظهر أهميته، ومدى تأثيره في كفاءة وفعالية العملية الإدارية، إلا بعد إظهار ضوابطه وأسسه من الناحية الفنية، أي دراسته من زاوية علم الإدارة الحديث *Approche managériale*².

ونبرر توجهنا نحو دراسة الجوانب الفنية لعملية إصلاح الخدمة العمومية، من خلال آلية التسيير المحلي التشاركي، نظرا لاعتبار عملية الإصلاح في حد ذاتها ظاهرة من ظواهر علم الإدارة، كما أن الإدارة في لا تمثل سوى عملية لإتخاذ القرارات، وهذه الأخيرة حسب سيمون هي قلبها النابض الذي يحقق للمؤسسة البقاء والنمو والازدهار، وبالتالي فإن التحكم المنهجي والتمكّن العلمي للرئيس الإداري، ولكل من بيده سلطة

1- يقول برنارد فورناي Bernard GOURNAY: "إن علم الإدارة يعد أحد فروع العلوم الاجتماعية، الذي يعتني بوصف وشرح وتكوين جهاز الدولة، ونشاط، وآراء، وسلوك الأفراد، والجماعات، والأعضاء العاملين فيه"، ويعود استعمال عبارة "علم الإدارة" إلى القرن 19م، في حين أن المضمون الذي تعنيه يوصف بالقديم الجديد، فهي قديمة جدا نظرا لوجود مؤشرات لها في القرن 18م، وجديدة من منطلق أن لا موضوعها، ولا أهدافها، ولا طرقها، وتقنياتها بقيت ذاتها ولم تتغير منذ هذه الفترة، حيث أن فترة العهد القديم عرفت عدة محاولات لوصف بنية الإدارة، إضافة إلى عدة اقتراحات من أجل محاولة تحسين تسيير النشاطات العامة، ويمثل المؤلف المعنون ب: *traité de police* لكتابه نيكولا دولامار Nicolas DE LA MARE المنشور بين سنتي 1705 و1710، ومؤلف جاك بوشي Jacques PEUCHET المعنون ب: *traité de police et de la municipalité* الصادر سنة 1789، القاعدة الأساسية لتطور ما سمي آنذاك ب *science de la police*، وفي النصف الثاني من القرن 18 م ظهرت أعمال ومؤلفات جديدة، لاسيما كتاب فقه الإدارة *la doctrine de l'administration* لمؤلفه لوغانز فون ستاين Lorenz VON STEIN، وعلى مرّ القرن 19م، ظهر مؤلفون آخرون في هذا المجال هم: جون شارل بونان Jean-Charles BONNIN الذي أصدر سنة 1812 مؤلفا حمل عنوان *il faut traité l'administration comme une science*، وجاء فيه أنه يجب معاملة الإدارة كعلم *il faut traité l'administration comme une science*، إضافة إلى فرونسوا فيفيان François VIVIEN الذي ألف سنة 1845 كتاب دراسات إدارية، والذي يعتبر من أوائل المؤلفات في علم الإدارة، وبالرغم من هذه المبادرات بقي هذا العلم هامشيا في هذه الفترة، وفي بداية القرن 20م أصدر هنري شاردون Henry CHARDON سنة 1912 كتابا بعنوان السلطة الإدارية، بيّن فيه أن الإدارة العمومية تعتبر سلطة مستقلة اتجاه السلطة السياسية. أنظر في هذا:

عمار بوضياف، *الوجيز في القانون الإداري*، جسر للنشر والتوزيع، ط 04، الجزائر، 2017، ص.46.

Jacques LAUTMAN, et Bernard GOURNAY, "Introduction à la science administrative", in: **sociologie du travail**, 8^{ème} année, N° 04, 1966, s l p, p.426.

Jacques CHEVALLIER, et Danièle LOCHAK, **la science administrative**, Presse universitaire de France, 2^{ème} Éd, Paris, 1987, p.03.

"Sociologie de l'administration", p.02-04, article disponible sur le

site: "d1n7iqsz6ob2ad.cloudfront.net/document/pdf/53bbb64b1eba.pdf". Consulté le: 14-11-2018.

2- السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص.167.

إتخاذ القرار، من النظريات المتعلقة بهذا الأخير، أمر لا بد منه لسلامتها وتقليص حجم الخطأ فيها، حيث أن العشوائية والإرتجالية في إتخاذها أنتجت إدارة فاشلة بكل المقاييس، وخدمات تفنقد إلى أبسط معايير الجودة. وتمثل الثقافة التنظيمية باعتبارها تلك المعاني المسيطرة أو السائدة في المؤسسة، أو القيم المشتركة فيها، عاملا أساسيا لقيادة المؤسسة نحو النجاح، وتسييرها بإحكام، فمتخذ القرار يحلل البيئة التي سيتخذ فيها قراره، ويحدد أسلوبه اتجاهها، إذ منها ما يستوجب اعتماده الأسلوب التشاركي، ومنها ما يُكْتَفَى فيه بالأسلوب الأوتوقراطي، وفي جميع الحالات يتطلب الأمر أن يكون الشخص المناسب في المكان المناسب، أي أن قرارا فعلا يحتاج لقائد إداري يتمتع بالمصداقية، الرؤية المستقبلية، الذكاء، وكذا الكفاءة، التي تسمح بوجود مرافق ومؤسسات شفافة وأخلاقية، وخدمات ذات جودة مقبولة.

وتفصيلا في كل هذا سوف نتطرق في هذا الفصل إلى مبحثين، نبين في **المبحث الأول** المفهوم التسييري لآلية التسيير المحلي التشاركي، ونخصص **المبحث الثاني** لبحت العلاقة بينه وبين التسيير العمومي الحديث.

المبحث الأول:

المفهوم التسييري لآلية التسيير المحلي التشاركي

L'aspect managérial

يمثل الجانب التسييري جانبا ذا أهمية كبيرة في دراسة آلية التسيير المحلي التشاركي، فالإ جانب لزوم مشروعية هذه الآلية، لا بد من فحص فعاليتها العملية، فالنص القانوني لوحده لا يكفي، بل لا بد من تجسيده عمليا، وهذا التجسيد إذا ما تمّ خارج الإطار العلمي والمنهجي، فمن المستحيل أن يحقق أية نتيجة إيجابية، أو أن يصل إلى إصلاح الاختلالات والعيوب التي يُراد تفاديها والتقليل منها، إلى حدّ درئها تماما، فالإصلاح لا يأتي من فراغ، بل لا بد له من منهجية وخطة تُتَّبَع في سبيل تحقيقه، ولا بد أيضا أن يكون هناك قائد على درجة من الكفاءة يقود هذه العملية في الاتجاه الصائب، ويتشارك صناعة القرارات مع بقية الفواعل، وفق ما تضيفه العمليات الإدارية من ميزات على هذا الإصلاح.

وعلى هذا الأساس تجد آلية التسيير المحلي التشاركي لها منهجا عمليا فنيا متميزا، يتم اتباعه من أجل الوصول إلى تحقيق الفعالية الإصلاحية التي تتطلبها الخدمة العمومية. وتأتي محاولة إعمالها لما سلف سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنخصص **المطلب الأول** لمحاولة تعريف التسيير المحلي التشاركي من جانب علم الإدارة العامة، في حين سيكون **المطلب الثاني** محلا لدراسة الخصائص الفنية لهذه الآلية.

المطلب الأول:

محاولة تعريف التسيير المحلي التشاركي من جانب علم الإدارة العامة

تأتي محاولة إعطاء تعريف للتسيير المحلي التشاركي من جانب علم الإدارة بالاعتماد على اتجاهين، الأول نقوم فيه بالربط بين الآلية محل الدراسة ونظرية القيادة، والثاني نربطها فيه مع عملية إتخاذ القرار،

حيث أن الربط الأول سيوضح لنا الدور الجديد للدولة في إطار هذا التسيير، في حين أن الربط الثاني سيبين لنا دور الفواعل التسييرية غير الدولاتية في المشاركة في إتخاذ القرار.

وعلى هذا الأساس سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول ضمن **الفرع الأول** تعريف التسيير المحلي التشاركي بناء على نظرية القيادة، ونخصص **الفرع الثاني** لتعريفه بناء على عملية إتخاذ القرار.

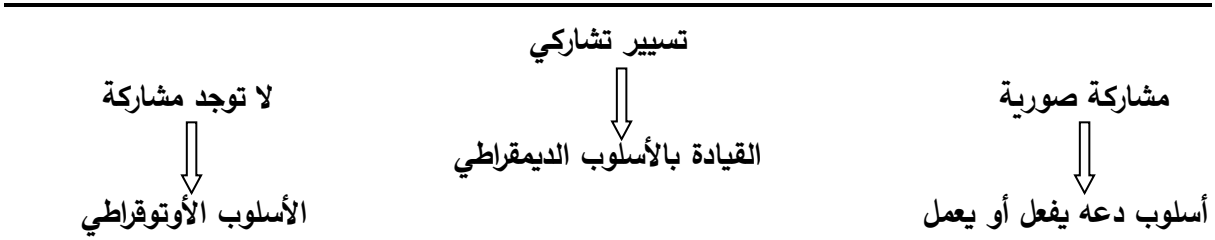
الفرع الأول:

تعريف التسيير المحلي التشاركي من خلال نظرية القيادة

قدم كيرت لوين Kurt LEWIN تعريفا للتسيير المحلي ذي الطابع التشاركي، من خلال تمييزه بين ثلاث أنواع من درجات القيادة Leadership، تختلف من حيث تطبيقاتها ومميزاتها تبعا لشخصية قائد عملية التسيير وهي كالاتي¹:

- الأسلوب الأوتوقراطي² Autocratique، الذي يعطي مكانا هاما لما يمليه القائد على حساب توجه المجموعة، فالقائد هنا يملئ الأوامر الواجب إتباعها، ويحتكر سلطة إتخاذ القرار لنفسه؛
- أسلوب دعه يفعل أو يعمل Laisser-faire، يسمح فيه القائد للجميع بالتعبير، وينقلد هو دور الموجه والمعلم بالوسائل المتاحة؛
- الأسلوب الديمقراطي، الذي يشجع مشاركة جميع أعضاء المجموعة، يأخذ القائد فيه دور المشرف الموجه، الذي يقوم بتوحيد جميع الآراء، ويضعها في خدمة الهدف المرجو تحقيقه.

ويطلق على هذا النمط القيادي الأخير اسم النمط التشاركي أو القيادة التشاركية، وظهر بغية التأكيد على أهمية الدوافع السيكولوجية والاجتماعية للتابعين ووجوب مراعاتها، وهو من أفضل الأنماط فعالية لتحقيق أهداف المؤسسة، وهو يقوم على ثلاث ركائز: العلاقات الإنسانية، المشاركة، وتفويض السلطة³.



نموذج كيرت لوين Kurt LEWIN للقيادة، وما يوافقه من صور المشاركة في التسيير. من إعداد الباحثة

1- Zouhir HAMMOUD-KADDOUR, la démarche participative comme outil permettant de susciter l'adhésion à un projet de grande ampleur, mémoire de l'école des hautes études en santé publique, EHESP, France, 2016, p.11.

2- تعني الأوتوقراطية الحكومة التي يقوم على رأسها شخص واحد أو جماعة صغيرة أو حزب، ولا تنقيد بدستور أو قانون، ويقال أوتوقراطي لمن يحكم حكما مطلقا ويقرر وحده السياسة التي تُتبع دون أي مساهمة من الجماعة، وتختلف الأوتوقراطية عن الدكتاتورية من حيث السلطة المطلقة، فالأولى قد تقوم على ولاء الرعية أو الخوف من العقاب، بينما يخضع المحكومون في النظام الدكتاتوري لسلطة دكتاتورية بدافع الخوف وحده. أنظر: عبد الرزاق عيد، ومحمد عبد الجبار، الديمقراطية بين العلمانية والإسلام، دار الفكر المعاصر، سورية، 2000، ص.253.

3- عمار كيرد، "القيادة الإدارية بين نظم الإدارة الوضعية والتشريع الإسلامي"، مجلة العلوم الإسلامية والحضارة، المجلد 03، العدد 02، مركز البحث في العلوم الإسلامية والحضارة، الأغواط، الجزائر، 2015، ص.255.

والقيادة الإدارية هي العمل باستمرار للتأثير في الأفراد، وإقناعهم بقبول العمل من أجل تحقيق أهداف المنشأة، وفقا للأسلوب الذي يحدده القائد، وهذا الأخير إذا كان ناجحا يستطيع عادة إنهاء الخلافات، وحل التناقض بين أهداف الأفراد وأهداف المنشأة، نظرا لما يتمتع به من مهارات وقدرة على التأثير والتوجيه، وتتعدد الأنماط القيادية، ولكل نوع مزاياه ومساوئه كمايلي¹:

- الموازنة بين المطالب وضرورات الإنتاج والعمل من ناحية، ومطالب الإنسان ورغباته وميوله من ناحية أخرى؛

- الإهتمام بالجانب الإنساني للعمل، وترك مطالب وضرورات الإنتاج لاعتبار أنها تُراعى تلقائيا؛

- الإهتمام بالعمل والتركيز على ضرورة الوفاء بمتطلباته وضروراته، وهذا هو الأصل والأساس.

وُتسند صفة القائد في آلية التسيير المحلي التشاركي إلى "الدولة/الإدارة" أساسا، فالدولة لم تعد الراعية الأولى للمرفق العمومي ولم تعد تحتكر تسييره، بل يتقاسم معها هذه المهمة فواعل آخرون، واستنادا إلى هذا التغيير بات ضروريا أن تقوم الدولة بتوجيه هؤلاء الفواعل، والإشراف عليهم، ومُشاركتها إياهم في عمليات التخطيط والتنظيم، وعلى هذا الأساس تأخذ الدولة هنا وصف "القائد المشرف".

ويعتبر القائد أهم متغير في العملية القيادية، فهو يتمتع بمجموعة من المهارات والقدرات التي تساعده في عملية التأثير، والتحفيز نحو تحقيق أهداف مشتركة²، فالقيادة مسألة في غاية الصعوبة، فمهمة القائد هي التأكد من أن فريقه لا ينظر إلى المُرتفقين باعتبارهم مجموعة من الأفراد أو الكيانات المستفيدة من خدمات المنظمة فقط، إنما مهمته الكبرى تكمن في جذب المُرتفقين إلى المرفق، وبعبارة أخرى خلق ثقافة عمل لا يتم إتخاذ أي قرار فيها سوى بعد معرفة ما يريده المُرتفقون، ولا يتعلق الأمر هنا بمعرفه هؤلاء فقط بنمط الإدارة، ولا بجودة الخدمة رغم أهميتها لهم، ولا حتى بتلك الدراسات الاستقصائية التي يتم إجراؤها باستمرار لمعرفة آراء المُرتفقين، إنما يتعلق الأمر بفتح الأبواب المادية أمام المؤسسة وإقامة شراكات، بحيث يصوغ المُرتفقون أنشطة المرفق من منطلق تصوراتهم الخارجية عنه، فهنا ينظر القائد إلى المُرتفق كجزء لا يتجزأ من عملية تطوير نشاط المؤسسة، وليس كمُستقبل لهذه العملية فقط، إن المقصد هنا يتعلق بمدى ما تتعلمه من المُرتفقين³.

وتأخذ الدولة صفة القيادة في التسيير المحلي التشاركي تبعا لمظهرين هما:

1- السيد عليوة، تنمية المهارات القيادية والإدارية والسلوكية، دار الأمين للطبع والنشر والتوزيع، مصر، 2005، ص.25.

2- عمار كيرد، المرجع السابق، ص.253.

3- مارك أندرسن، مدخل إلى فن القيادة، ترجمة عايذة الباجوري، المركز القومي للترجمة، مصر، 2016، ص.193.

أولاً: الدولة كقائد مشرف ذي مهام توجيهية

تضاعفت أهمية التوجيه مع اتساع الجهاز الإداري في المنظمات والإدارات العمومية، والتوجيه يعرف بأنه التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك، وبتّ الانسجام بين أفرادها من الداخل والخارج، ويندرج ضمن وظيفة التوجيه كل من عنصري الاتصال والتحفيز¹.
فتحفيز الآخرين يعتبر من أهم المهارات التي يسعى القائد إلى التحلي بها، وتعني مهارات التحفيز العمل مع الناس، فهُم عنصر الحياة في التنظيم، فمن المهم جدا فهمهم، والبحث في أساليب ترابطهم وتعاضدهم².

ومن هنا فالدولة كقائد مشرف على الإصلاح الإداري يتوجب عليها تشجيع وتحفيز شركائها في التسيير، والاعتناء البالغ بآرائهم ومقترحاتهم، وإعطاء قيمة لمساهماتهم المختلفة المتعلقة بتحسين الخدمات العمومية المُقدمة، والسماح لهم بالمشاركة الفعلية في صياغة أهداف المنظمة وتحديد قيمها، والسياسات والنظم والإجراءات المتعلقة بعملها، وليس لها الحجر على آرائهم ولا الاستغناء عنها، وإلا عُدت قائدا فاشلا.

ثانياً: الدولة كقائد مشرف ذي مهام رقابية

تعتبر الرقابة وظيفة ضرورية في جميع مستويات الإدارة، تتم بناء على وسائل مختلفة، للتحقق من مدى تجسيد الأهداف والسياسات العمومية، وتصحيح مسار العمل لرفع الكفاءة والفعالية³، هذا ومن أساسيات الرقابة أن تكون الإدارة منتبهة وقريبة من الأحداث، بمعنى أن تتابع الأحداث أولا بأول، فالمتابعة Follow-up لازمة للرقابة ومكاملة لها، وتعتبر الرقابة الشاملة هي الأفضل، حيث أنه لا معنى لتركيز الرقابة على بعض أنشطة المنشأة، وترك بعضها الآخر بلا رقابة، إضافة إلى ضرورة كونها مستمرة ومنظمة⁴.
ونذكر هنا مثلا تلك الرقابة التي تقوم بها الدولة كقائد مشرف، على شريكها المتمثل في القطاع الخاص، في إطار العلاقة العقدية بينهما، القائمة على أساس تفويض تسيير المرفق العمومي، وتكون هذه الرقابة كمايلي⁵:

- الدولة القائد تقيس النتائج التي حققها القطاع الخاص بالنظر إلى الأهداف، والخطط، والبرامج، والمعدلات، التي تمّ الاتفاق عليها في دفتر الشروط؛
- تقرر الدولة القائد إذا كان هناك انحراف في الهدف من قبل شريكها، وتتخذ في حقه الإجراءات الكفيلة لمنع الانحرافات مستقبلا؛
- تتأكد من استمرار تحقق النتائج التي تعلق المستوى المحدد.

1- عدمان مريزق، المرجع السابق، ص.62.

2- السيد عليوة، المرجع السابق، ص.26.

3- عدمان مريزق، المرجع السابق، ص.62.

4- السيد عليوة، المرجع السابق، ص.28.

5- المرجع نفسه، ص.29.

وإستنادا لما سلف توضيحه، يمكن تعريف التسيير المحلي التشاركي على أنه عملية تفاعلية، تتطلب وجود قائد إداري يحفز العمل الجماعي داخل وخارج مؤسسته، وله مكنة التأثير القوي في الأشخاص المكونين للبيئة الخارجية لهذه المؤسسة، وجذبهم إلى التعامل معها في ظروف مواتية، وهذا من أجل إقامة شراكة معهم في وضع الخطط والبرامج والسياسات، التي تُمكن من تحقيق أهداف المؤسسة وترتقي بها.

الفرع الثاني:

تعريف التسيير المحلي التشاركي بناء على عملية إتخاذ القرار

تعني المقاربة التشاركية L'approche participative، جميع الترتيبات التي بموجبها تجتمع فواعل مختلفة، بهدف المساهمة بطريقة مباشرة ومنظمة في عملية إتخاذ القرار، التي تضم مُجمل الأعمال، والمشاريع، والسياسات، وكذا الوقوف على المشاكل وتشخيصها، وإعطاء الحلول الممكنة، وإتخاذ القرارات، تقييمها ومراجعتها¹، وهذا من أجل تحقيق ثلاثة أهداف عامة وأساسية هي²:

- 1- الهدف التسييري الخالص: أي جعل العمل الإداري ذا فعالية أكبر، والخدمة العمومية المُوفّرة ذات جودة عالية، من خلال النشر الدائم للمعلومات، سرعة التنفيذ، وتلاؤم الحلول مع المشاكل الخدماتية الحاصلة؛
- 2- الهدف الإجتماعي: من خلال تقوية العلاقات الاجتماعية، والاستفادة أكثر من مواهب وذكاء أفراد الجماعة في تشخيص المشاكل وإيجاد الحلول؛
- 3- الهدف السياسي: جعل القرارات المُتخذة أكثر ديمقراطية، بمعنى شرعية.

فالتسيير التشاركي هو مقاربة تسييرية تجمع بين شركاء مختلفين في إتخاذ القرارات، وممارسة الرقابة، وإعمال التقييم، وهو أيضا يمثل أحد صور المناجمنت التي تشجع على المشاركة في إتخاذ القرار، وما يميز هذا النوع من التسيير أن المُسيّر فيه يقدم ويُطرح ويُشخص المشاكل التسييرية، عوض اقتراحه الحلول، ويعتبر الفاعلون في هذه المقاربة التسييرية، أول الخبراء الذين يُعَوّل عليهم في تقديم المعلومات، واقتراح أساليب التطوير، والإصلاح المختلفة³.

والقرار الإداري من هذا المنظور، يتعلق باختيار أحسن البدائل المتاحة بعد دراسة النتائج المتوقعة من كل بديل، وأثرها في تحقيق الأهداف المطلوبة، وهو أيضا الاختيار الحذر والدقيق لأحد البدائل من بين اثنين أو أكثر من مجموعة من البدائل⁴.

وبالعودة إلى الهدف التسييري الخالص المذكور أعلاه، نجد أن القرار الإداري يُتخذ عبر المراحل

التالية⁵:

1- Abdelilah BAGUARE et autres, Op.Cit, p.05.

2- Bruno Héroult et autres, Op.Cit, p.56.

3- Boucif ZAOU, réflexion sur la décentralisation et la déconcentration de la gestion du sport scolaire, DESS, université Mohamed premier, Maroc, 2009, sp.

4- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 05، دار هومة، الجزائر، 2009، ص.17، 16.

5- المرجع نفسه، ص.18. وأنظر أيضا: السيد عليوة، المرجع السابق، ص.29.

1- وجود مشكلة إدارية تتطلب حلا علميا رشيدا، أو وجود هدف إداري مطلوب تحقيقه بطريقة علمية ورشيدة؛

2- وجود العديد من الحلول، أو البدائل، أو الخيارات، ينتقي منها متخذ القرار حلا أو بديلا أفضل للمشكلة، أو لتحقيق الهدف الإداري؛

3- وجود سلوك واع ومدرك للمشكلة أو الهدف الإداري؛

4- وجود البيئة الملائمة لإتخاذ القرار الإداري.

ويرى عالم الإدارة دروكار DRUCKER بأنه ينبغي أن تُتخذ القرارات دائما في أدنى المستويات، وأقرب ما يمكن إلى موضع التنفيذ، وينبغي كذلك أن تُتخذ في مستوى تتأكد عنده الإدارة العليا من أن جميع النشاطات، والأهداف التي تتأثر بهذه القرارات قد أخذت في الاعتبار¹.

وهكذا فإن اختيار القرار الأفضل لحل المشاكل التي تعاني منها الخدمة العمومية، تبعا لآلية التسيير المحلي التشاركي، ووفقا لمنظور علم الإدارة العامة، لا بد أن يكون من طرف المواطن أساسا، أو من يمثله (الجمعيات)، فالمواطن هو الأدرى بالمشاكل التي تشوب المرافق العمومية التي يرتادها، وهو الأقدر في بعض الأحيان على اقتراح الحلول المناسبة لها، في إطار شراكته مع الدولة القائد للعملية التسييرية، التي تعير كل الاهتمام للبدائل المُقدمة من قبل المواطن، وتعمل على تفعيلها بالطريقة الصحيحة.

فالأمر واضح وبسيط حسب أندرسون ANDREESSEN الذي يقول: "لا عمل دون مستهلكين"، فالقائد الفعال يجب أن يضع لنفسه هدفا، وهو ضمان أن وجهة نظر المستهلك يتم تطبيقها فيما يخص إتخاذ القرار، وفي التخطيط داخل الفريق، وفي عمليات التشغيل، وهذا بناء على رؤية المستهلكين كشركاء، وليس مجرد متلقين للخدمات².

ويتم هذا من خلال: الحديث مع المستهلكين، تخصيص الوقت الكافي لمناقشة مشاكلهم، تشجيع الموظفين على الالتقاء بهم، التعرف عليهم من خلال الاجتماعات الدورية، وتداول ملاحظاتهم.

هذا وقد قدم شيري آرنستان Sherry ARNSTEIN سلما حدد فيه مختلف درجات المشاركة، من أجل تقييم مدى إدماج الفواعل التشاركية في تسيير الشؤون العمومية، ويعتبر هذا التقسيم الذي قدمه آرنستان ARNSTEIN، نظرية مرجعية في دراسة مستوى ودرجات المشاركة في إتخاذ القرار، ونوضحه في الجدول التالي³:

1- نقلا عن: السعيد بن محمد قارة، المرجع السابق، ص.179.

2- مارك أندرسون، المرجع السابق، ص.196.

3- Abdelilah BAGUARE et autres, Op.Cit, p.10.

السلطة الفعلية للمواطنين	التعاقد والتعاون الرمزي	عدم المشاركة
*الشراكة أين يتم دعوة الفاعلين ليس فقط للحوار والنقاش، لكن للتفاوض أيضا؛ *تفويض السلطة للفاعلين فلهم هنا سلطة حقيقية ولهم حق فرض رأيهم وكذا الاعتراض؛ *رقابة المواطن، فمهام التخطيط وتوجيه البرامج والرقابة عليها هنا، تتبع مباشرة من الشركاء.	*الإعلام؛ *الإستشارة من أجل شرعية المشاركة؛ *إعادة التأمين.	يضم هذا المستوى درجة، *التأهيل: والهدف الوحيد هنا هو تعليم وإعلام المشاركين، ومحاولة حل ومعالجة مشكلاتهم، وتتخصص غاية المشاركة هنا في الحصول على دعم الجمهور.

جدول 2. سلم شيري آرنستان Sherry ARNSTEIN المتعلق بدرجات المشاركة. من إعداد الباحثة، إعتمادا على:

Abdelilah BAGUARE et autres, Op.Cit. p.10.

من جهتنا نربط هذا السلم مع التعريف المقدم من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإصلاح الخدمة العمومية، والذي نراه تعريفا ذا منظور فني جاء فيه: "إصلاح الخدمة العمومية يعني بناء قطاع عمومي يتسم بالكفاءة والفعالية، وقادر على خدمة حاجات الجماهير، وبالتالي فأساس إصلاح الخدمة العمومية هو خلق قطاع عمومي كفاء وفعال، يتميز بمعرفة رغبات المستهلكين، قليل الروتين، وله مواصفات المرونة واليسر في تقديم الخدمات العامة للمواطنين"¹.

وبالتالي فإن ما جاء في هذا التعريف يتفق تماما والدرجة الأولى من درجات المشاركة، التي قدمها آرنستان ARNSTEIN، ألا وهي السلطة الفعلية للمواطنين.

وإذا ما حاولنا تعريف التسيير المحلي التشاركي استنادا إلى نظرية إتخاذ القرار، فقد يجوز أن نقول أنه بمثابة عملية لإتخاذ قرارات إدارية رشيدة وعقلانية، بناء على أسس ومعطيات علمية ومنهجية، يتشارك فيها متخذ القرار البدائل، والمعلومات، ويناقش فيها الظروف المختلفة والتأثيرات المحتملة، لتحقيق أهداف المنظمة على وجه سليم، بعيدا عن التهور والتسلط.

ومنه فعملية إصلاح الخدمة العمومية تبعا لآلية التسيير المحلي التشاركي، تعني تلك العملية المتواصلة والمستمرة التي تفرضها متغيرات الحياة الإدارية أساسا، والهدف منها إحداث تغيير شامل أو جزئي في النظام القائم، ويشترط فيه أن تقوم به إدارة نشطة مشرفة وموجهة، تشاركها فيه كل الفواعل التسييرية الخارجية عنها، فالمواطن، المجتمع المدني، وكذا القطاع الخاص، يُثْمِنون هذا الإصلاح ويكونون سبيلا

1- نقلا عن: سفيان فكاشة، وخديجة كوشي، "آفاق تأهيل المرافق العامة في الجزائر"، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام الواقع والتحديات والآفاق، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البلدة 02، الجزائر، 2014، ص.04.

لنجاحه، وهنا يحتاج هذا الإصلاح إلى قياس النتيجة وتقييمها، فوضع معايير تقيس مدى نجاح المنظمة أمر لا بد منه.

المطلب الثاني:

الخصائص الفنية للتسيير المحلي التشاركي

بعد أن قمنا بتوضيح المقصود بالتسيير المحلي التشاركي من جانب علم الإدارة العامة، لا بد لنا واستكمالاً لمعناه الفني من التطرق لخصائصه المختلفة.

حيث يساهم التسيير المحلي التشاركي في زيادة فعالية العمليات الإدارية المختلفة، وبالنتيجة يُقدم فرصاً أكبر لإصلاح الخدمة العمومية، لاسيما من خلال خاصيته في تفعيل عمليتي التخطيط والتنظيم الإداريين، إضافة إلى مساهمته في تقوية العلاقات العامة للمؤسسة، وهذا نظراً لمشاركة فواعله التسييرية في مسار هذه العمليات، حيث تكون نسبة نجاح الخطة المبرمجة أكبر، إذا شارك المواطن المحلي برأيه فيها، وقدم ملاحظاته بشأنها، وتسيير على نحو صحيح ومنظم، عندما يشارك المجتمع المدني أو القطاع الخاص، في هذه العملية، لما يتميزان به من خبرة وكفاءة، وعلى هذا الأساس التشاركي تكون الرقابة فعالة أيضاً ومتبادلة، وتحقق الأهداف المنوطة بها، لاسيما ونجاح المؤسسة في تجويد الخدمات التي تقدمها.

وتفصيلاً لهذه الخصائص وتأصيلاً لها، سنخصص لها هذا المطلب كي نوضح فيه تفعيل التسيير المحلي التشاركي للعمليات الإدارية ضمن الفرع الأول، ثم نتطرق لخاصية تفعيله للعلاقات العامة داخل المنظمة ضمن الفرع الثاني.

الفرع الأول:

التسيير المحلي التشاركي يُفعل العمليات الإدارية

يعتبر التخطيط الإداري أول مراحل العملية الإدارية، ويُقصد به تحديد أهداف الدولة ذات الصبغة الإدارية، إضافة إلى تحديد الوسائل اللازمة لتطبيقها خلال فترة زمنية محددة، أي هو التقدير مسبقاً لما يجب عمله؟ كيف؟ ومتى؟ ومن يقوم به؟ فهو الاختيار المرتبط بالحقائق، ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل، عند تصور وتكوين الأنشطة المقترحة التي يُعتقد بضرورتها لتحقيق الأهداف المسطرة¹.

إن هذه الحقائق والفروض التي يُعتمد بها في عملية التخطيط، إثر اعتماد آلية التسيير المحلي التشاركي، لا بد أن تُقدم أساساً من قبل المواطنين، والمجتمع المدني، حتى تكون أقرب ما يكون إلى الحقيقة، وتعبير فعلاً عن واقع الخدمات العمومية المقدمة، وأن الأخذ بها يجعل التخطيط المنجز ذا فعالية أكبر، فلا جدال في أن المواطن أو من يمثله، هم الأدرى - حسب الحالة والظروف - بأفضل ما يجب الأخذ به من أهداف، وسائل، إمكانيات، وخطط.

1- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص. 59، 60.

وينبغي على الخطة أن تتوقع في إطارها المفاهيمي كما في إطارها التنفيذي، كل الشروط المعنوية والمادية لنجاحها، فيجب أن تكون الخطة على الأخص موحدة، وليست فسيساء تجمع مشاريع، صُمم كل منها تصميمًا منفصلاً عن المشاريع الأخرى، وهي قد تتلاءم فيما بينها أو لا تتلاءم.

وإذا ما تكلمنا عن حقيقة التخطيط في بلادنا، نجد أن الأستاذ مالك بن نبي رحمه الله تعالى لخصه في قوله التالي: "هل توجد خطة في الجزائر؟ وأجاب نظرياً بنعم، موجودة على ما يبدو ... وإن كان هنا أو هناك، فليس لمكان وجودها أثر كبير، ... فالأمر يتعلق بمعرفة ما إذا كان كل عمل من أعمال الدولة يأتي بالضرورة كنتيجة لتوقعاتها، وما إذا كان كل نشاط في البلد ينمو بانتظام وفي اتجاه محدد مسبقاً، بحيث يزول كل ما يخرج على تطور المجموعة، وبحيث تختفي كل النقاط الميتة في ديناميكية البلد الاجتماعية"¹. والواجب اليوم أن لا تبقى عملية التخطيط حبيسة في إطارها النظري، بل لابد من إيجاد ميدان عملي يحتضنها، ميدان تشاركي تتبع خطه وتتبع عن القاعدة الشعبية كلما استوجب الأمر ذلك، فتلك التوقعات الإيجابية التي تصبو الدولة لتحقيقها، قد تتلخص في رضى المواطن عن سياساتها العامة، فإن هو شارك في التخطيط لها، فمنطقياً سيرضى عن نتائجها.

ويأتي التنظيم كمرحلة ثانية بعد مرحلة التخطيط، فهو حلقة الربط بين جميع وظائف الإدارة العمومية، من تخطيط، توجيه، رقابة، ويعرف بأنه ترتيب العلاقات بين وظائف المنظمة، عن طريق تحديد الوظائف الإشرافية، والتنفيذية، وواجبات كل منها، بهدف تحقيق التنسيق بين القوة العاملة، والموارد المتاحة بما يكفل تنفيذ الخطة بكفاءة وفعالية².

وبالموازاة مع مشاركة المواطن والمجتمع المدني في المرحلة الأولى (التخطيط)، كفعاكين تسييرين ضمن آلية التسيير المحلي التشاركي، فلهما أيضاً حق المشاركة في عملية التنظيم، ما يزيد من فعالية تنفيذ الخطة التسييرية، ويظهر لنا أيضاً أن القطاع الخاص كفاعل كذلك له هذا الحق، ونظراً لما يمتاز به من كفاءات تسييرية، ورؤى استشرافية، فإن التنظيم هنا سيخرج من قلبه التقليدي إلى آخر حديث، يؤدي إلى التنفيذ الأمثل للخطة التسييرية.

ومنطقياً حسب أستاذنا مالك بن نبي رحمه الله، فالتطور لا يمكن أن يُعدّ جمعا من العناصر المنفصلة، التي تمّ الربط فيما بينها بعد فوات الأوان، وهنا قد تقع مفاجآت غير سارة، كأن نلاحظ أن بعض العناصر تزيد عن الحد، وأخرى تنقص عنه، أو أن بعضها أيضاً لا يتلاءم مع المقياس المشترك للمجموعة، لكونها أصغر أو أكبر مما يجب³.

1- مالك بن نبي، مشكلات الحضارة "من أجل التغيير"، دار الفكر، سورية، ط 04، 2005، ص.31، 32.

2- مريزق عدمان، المرجع السابق، ص.62.

3- مالك بن نبي، المرجع السابق، ص.31.

الفرع الثاني:

التسيير المحلي التشاركي يُفعل العلاقات العامة

اختلفت تعاريف العلاقات العامة حسب الحاجة إليها، ومن ضمن هذه التعريفات ما أصدره معهد العلاقات العامة في بريطانيا سنة 1987، معتبرا إياها الجهد التخطيطي والمتواصل، لإنشاء والمحافظة على السمعة الطيبة، والفهم المتبادل بين المنظمة وجمهورها، ويركز هذا التعريف على التخطيط المتواصل، وفهم الجماهير، من خلال اعتماد الإدارة لمختلف أساليب الإعلام والاتصال، فالعلاقات العامة في الإدارة العمومية بشكل عام هي كسب للجماهير الداخلية والخارجية، عن طريق تحري الصدق والثقة في التعامل، والمحافظة على الصورة الحسنة للمؤسسة، من خلال إتباع خطط وبرامج علمية مسطرة وموضوعة مسبقا، تشمل ماضي وحاضر ومستقبل المؤسسة¹.

وتقوم العلاقات العامة بدراسة الرأي العام وميول الجماهير لإقناعهم وإرضائهم، عن طريق تلبية رغباتهم، مع ضمان التفاهم المتبادل بين الإدارة وجماهيرها، بتقريب وجهات النظر وتقليل حدة السلبات، وهي من أهم عوامل زيادة جودة الخدمات التي تقدمها الإدارة².

واعتماد التسيير المحلي التشاركي في هذا المجال، يعتبر حاليا ضرورة ملحة يستوجب على الإدارة الأخذ بها، حتى يسهل عليها العمل، وتقلل من حدة التوتر في العلاقات وترقى بمستواها.

ويمثل نظام العلاقات مع البيئة الخارجية للمنظمة متغيرا بالغ الأهمية في دراستها، حيث يكشف عن طبيعتها بعمق شديد، ويعطي مجالا لقياس فعاليتها الاجتماعية، وكذا لمدى قدرتها على التأقلم والتكيف مع مختلف الظروف الخارجية.

ولم تبرز أهمية هذا المتغير إلى مؤخرا، حيث كان التركيز دائما والانتباه منصبا على المحددات الداخلية لتسيير المنظمة، والتي أُعتبرت ولفترة طويلة نظاما مغلقا ومستقلا، وقد أبرزت النظريات الحديثة المتعلقة بالمنظمات أن العلاقات مع البيئة الخارجية للمنظمة، لا تمثل مجرد أثر ثانوي، بل تعتبر عاملا بنائيا لشخص المنظمة *L'être organisationnel*، فالمنظمة لا تحيا في إطار مغلق.

ويجعل التسيير المحلي التشاركي علاقة المنظمة ببيئتها علاقة منفتحة، إذ تسمح المنظمة بالتبادل المستمر والدائم للمعلومات، وتستمتع لمكونات محيطها الخارجي، من خلال آليات إعلامية مختلفة، وبالتالي تقوم بقياس نشاطها، وتحفيز هياكل إنتاجها تبعا لمتطلبات هذا المحيط وآماله³.

1- حميدة نبيهة، "الحضور الاجتماعي للعلاقات العامة في الإدارة العمومية"، مجلة آفاق لعلم الاجتماع، العدد 15، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2018، ص.56.

2- المرجع نفسه، ص.57.

3- Jacques CHEVALLIER, "L'administration face au public", In: CURAPP, la communication administration-administrés, presse universitaire de France, France, 1983, p.13. Disponible aussi sur le site: 'www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/14/chevallier2.pdf', consulté le: 22-04-2020.

وعليه يُفعل الانفتاح التكيف والتجديد، وكذا استمرارية حياة المنظمة، لكن من الضروري أن لا يكون هذا الانفتاح مطلقا، بل لابد أن تحتفظ المنظمة بانغلاقها على بعض الأمور حتى لا تفقد هويتها الخاصة، ولهذا توصف العلاقة منظمة/محيط بأنها علاقة مترددة Ambivalente، يميزها حركة مناقضة بين الجذب تارة، والانسحاب تارة أخرى Attirance/Répulsion، فالمنظمة ملزمة بالانفتاح على بيئتها الخارجية للترؤد بالمعلومات، والحصول على الدعم الذي تحتاجه، لكن عليها أن تتقن احتواء وتسيير السلبيات والأخطار التي تنتجها هذه البيئة، وتجعلها تلائم منطقتها التنظيمي¹.

المبحث الثاني:

التسيير المحلي التشاركي وفلسفة التسيير العمومي الحديث

"المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث"

يعتمد تفعيل التسيير المحلي التشاركي في علم الإدارة العامة من أجل إصلاح الخدمة العموميّة، على ربط هذه الآلية التسييرية مع مفهوم التسيير العمومي الحديث، حيث يُنتج الربط بين هذين المفهومين ما نسميه "بالمقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث"، ونظرا لكون التسيير العمومي الحديث نمطا تسييريا متعلقا بالقطاع الخاص، فالإشكالية الأولى التي تبرز في هذا المقام، هي اختلاف بيئة الخدمة العموميّة وهذا التسيير، ضف إلى ذلك أيّ التسييرين جاء بالآخر؟ ونقصد بسؤالنا هذا البحث عن أصل المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث.

والأكيد أن هذه المقاربة التسييرية قد قلبت قواعد ومفاهيم تسييرية عديدة، وأنتجت مبادئ حديثة للخدمة العموميّة، تقوم عليها من أجل أن تكون ذات فعالية ونجاعة.

وتوضيحا لكل هذا سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، **مطلب أول** نبرر فيه مدى إمكانية الجمع بين التسيير العمومي الحديث، التسيير المحلي التشاركي، والخدمة العموميّة، و**مطلب ثان** نتطرق فيه إلى طريقة إصلاح الخدمة العموميّة وفق المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث.

المطلب الأول:

التسيير العمومي الحديث، التسيير المحلي التشاركي، والخدمة العموميّة جدلية التوافق

والتعارض

إن الهدف الذي نود الوصول إليه من خلال هذا المطلب، هو توضيح المعنى المقصود بعبارة "المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث"، وتحقيق هذا الهدف سيتم عبر مراحل، إذ يجب علينا بداية تحديد المقصود من التسيير العمومي الحديث بدقة، ثمّ بيان مدى إمكانية تطبيقه في الإدارة العمومية، لنصل في النهاية إلى تحديد الأصل والفرع في هذه المقاربة.

وتبعا لهذه المراحل سوف نُقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، حيث سيكون **الفرع الأول** مخصصا لتعريف التسيير العمومي الحديث، أما **الفرع الثاني** فسندرس فيه مدى إمكانية تطبيق التسيير العمومي

1 - Jacques CHEVALLIER, "L'administration face au public", Op.Cit, p.14.

الحديث في الإدارة العمومية، بغية إصلاح الخدمة العمومية، وأخيرا سيتضمن الفرع الثالث تحديد أوجه العلاقة التي تجمع بين التسيير العمومي الحديث، والتسيير المحلي التشاركي.

الفرع الأول:

تعريف التسيير العمومي الحديث

يشير التسيير العمومي الحديث إلى جملة الأفكار المعاصرة والممارسات والتطبيقات، التي تسعى في جوهرها إلى استخدام تقنيات القطاع الخاص والمقاربات التجارية في القطاع العمومي، وفق ما يطلق عليه ب: "إدارة الحكومة مثل الأعمال التجارية" *Run gouvernement like a business*، والنقاش المثار حول التسيير العمومي الحديث يتعدى الحديث عن مجرد تبني تقنيات القطاع الخاص "إدارة الأعمال"، بل إن التسيير العمومي الحديث أصبح نموذجا معياريا يوضح التحول العميق في كيفية التفكير في الدور الجديد للقطاع العمومي (الإدارة العمومية)¹، هذا ويعالج التسيير العمومي الحديث العلاقة بين الإدارة والمواطن، ليس من المنظور التطبيقي العملي فقط، ولكن من منظور نظري متميز كذلك².

ويعرف أيضا بأنه إدخال مظاهر المنافسة بين المرافق العمومية الإدارية، من أجل الاستفادة من مزاياها، وهذا باستعمال تقنيات السوق كأسلوب للضبط الداخلي، والتفويض الأقصى، والتشجيع على تبني التسيير التشاركي، مع إعادة تعريف المستفيد من الخدمة أو المُرتَقِق، واعتباره تبعا لهذا المفهوم كزبون، مع تسيير الإدارات العمومية طبقا للمهام الإستراتيجية، اعتمادا على قاعدة الاستباقية، واتخاذ موقف عدم الرجعية *Attitude pro-active et non réactive*، كل هذا من أجل تكريس اللامركزية، والنجاعة³.

وعادة ما يشار إلي مصطلح التسيير العمومي بإختصار NPM في اللغة الإنجليزية، أو NGP في اللغة الفرنسية، وهو يعني أيضا الطريقة التي بموجبها يتم إعادة تنظيم القطاع العمومي تبعا للطرق المتبعة في القطاع الخاص، ويعتمد على إحداث التحول في البنية الأساسية المعتمدة في تنظيم القطاع العمومي، من خلال تطبيق ما يسمى ب *Down-grid*، والتي تعني التقليل من كثافة وتعقيد الإجراءات والقواعد التي تنظم العمل، و *Down-group* التي تعني جعل القطاع العمومي أقل تميزا عن وحدات القطاع الخاص⁴.

ويعتبر التسيير العمومي الحديث مقاربة تقنية آلية *Approche technico-mécaniste*، بمعنى أنه يقوم باستخدام مؤشرات الأداء والفعالية، التي تعتمد أساسا على النتائج والمخرجات *Outcomes and*

1-Janet DENHARDT, and Robert DENHARDT, **New public service**, M.E.Sharpe, England, 2007, p.13.

2 -Ibid, p.57.

3 -Yvon PESQUEUX, "le nouveau management public ou new public management", 2010, p.06. Article disponible sur le site: "<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878>", consulté le: 17-11-2018.

4 - Patrick DUNLEAVY, and Christopher HOOD, "from public administration to new public management", In: **public money and management**", N°14:3, 9-16, black well publishers, USA, 1994, p.09.

Outputs، المدرجة ضمن نظام عام لمراقبة التسيير، مع الأخذ بعين الاعتبار معيار النجاعة، الفعالية والاقتصاد، وبالنتيجة فإن نظام المساءلة الذي يضعه التسيير العمومي الحديث، هو نظام رقابة على الأداء¹.

الفرع الثاني:

مدى إمكانية تطبيق التسيير العمومي الحديث في الإدارة العمومية

إنطلاقاً من فرضية أن التسيير المحلي التشاركي يستوجب مرافقة التسيير العمومي الحديث له، من أجل إصلاح الخدمة العمومية وتجويدها، فإن الإشكالية التي تبرز في هذا المقام، هي التعارض بين ما يقوم عليه كل من القطاع العمومي والتسيير العمومي الحديث من مبادئ؟

فالتسيير العمومي الحديث يدفع بالدولة نحو التسييرية، في حين أن النموذج التقليدي للتنظيم وتقديم الخدمات يقوم على مبادئ التسلسل الهرمي البيروقراطي، التخطيط، المركزية، الرقابة المباشرة، والاعتماد على القدرة الذاتية دون إشراك فواعل أخرى، إضافة إلى اعتبار الإدارة فيه أداة في يد السلطة التنفيذية، وهو تعبير عن نظام تقليدي تصبح فيه القواعد أهدافاً بذاتها².

وترى التسييرية Managerialism على نحو متزايد أن إدارة القطاع الخاص بمبادئه وممارساته يمكن تطبيقها على المؤسسات والإدارات العمومية، وسيوفر هذا التطبيق لهذه المبادئ والممارسات حلولاً وإجابات لكثير من لمشاكل المتعلقة بفعالية المنظمات العمومية، وتفترض التسييرية بأن تحسين الإدارة سيوفر للمجتمع أفضل فرصة للتقدم المادي، فهي السعي نحو تحقيق نتيجة في نظم الإدارة الحكومية، من خلال تبسيط عمليات إتخاذ القرار في اتجاه يسمح بقدر أكبر من الاستقلالية، ولكن أيضاً في إطار مسؤولية أكبر³. وبهذا فهناك من تمسك بفكرة المرفق العمومي وضرورة احتفاظه بامتيازات السلطة العامة، الناتجة عن التفرقة بين القانون العمومي (القانون الإداري)، والقانون الخاص، حيث اعتبر العديد من المدافعين عن فكرة المرفق العمومي أن هذه العملية ستؤدي إلى خوصصة المرافق العمومية وفقدان شرعيتها، فَحَسْبُهُم المناجمنت هو أسلوب للتسيير الخاص يرتبط بالمؤسسات الخاصة، وغير ملائم للإدارات العمومية، واعتبره آخرون موضحة زائلة لا مبادئ له ولا أركان، فلا يجب إذا أن يؤثر على مبادئ المرافق العمومية التقليدية⁴.

من جهة أخرى، ظهر فريق من الباحثين والمسيرين الذين أيدوا وساندوا فكرة إدخال تقنيات التسيير المستخدمة في المؤسسات الخاصة على الإدارات والمرافق العمومية، وهذا لتحسين نوعية الخدمات التي تقدمها هذه الأخيرة، خاصة مع تصاعد أزمة المرافق العمومية خلال الستينات، وحتى هذا الفريق المؤيد لهذه الفكرة انقسم إلى فئتين:

1-Raphael AUDRIA, New public management et transparence: essai de déconstruction d'un mythe actuel, thèse de doctorat, faculté des sciences économiques et sociales université de Genève, Genève, 2004, p.230.

2- طارق عشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012، ص.111.

3- المرجع نفسه، ص.116.

4- سليمة مراح، المرجع السابق، ص.70.

الأولى وعلى رأسها فايول FAYOL، تؤيد بشدة إدخال تقنيات ووسائل المناجمنت، مع اعتماد بعض التغييرات التي تتلاءم وتتوافق مع خصائص الإدارة العموميّة، وذلك دون الحاجة إلى إحداث تغيير جذري فيها، كما تمّ ذلك في و م أ، والدول الأنجلوسكسونية¹.

إلا أن هذه الفكرة لقيت انتقادا شديدا كونها تقلل من شأن الدولة وهيئاتها، التي مُنحت لها من خلال تشكل مبادئ القانون الإداري، لذلك ذهب فريق ثان إلى البحث عن الطرق الجديدة المُستَلهمة من المناجمنت المطبق في القطاع الخاص، والتي تُعرف بدورها طرق تسيير متطورة ومتأقلمة مع المعطيات الجديدة من جهة، ومتطابقة مع محتوى أهداف وخصائص الإدارة العموميّة من جهة أخرى، وعليه حضيت هذه الفكرة بتأييد أكبر من سابقتها².

إن إدخال تقنيات التسيير العمومي الحديث للإدارة العموميّة لا يتم بصفة تلقائية، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار خصائص تسيير الإدارة العموميّة التي تتفرد بها دون سواها، كامتيازات السلطة العامة، المصلحة العامة، عدم الربحية، واحترام قواعد القانون العمومي، وبالنتيجة أهدافها التي تختلف جذريا عن المؤسسات الخاصة، وحتى المرافق العمومية التي تمارس نشاطا تجاريا وصناعيا، فالواقع أن هذه العملية ليست بالسهلة ولهذا يؤكد أغلب الباحثين في موضوع المناجمنت، على ضرورة الموافقة بين المتغيرات الميدانية التي يأتي بها هذا الأخير، وطرق التسيير التقليدية المستندة على الشرعية القانونية قبل كل شيء³.

الفرع الثالث:

التسيير المحلي التشاركي والتسيير العمومي الحديث أية علاقة؟

إن محاولة بيان العلاقة بين التسيير المحلي التشاركي، والتسيير العمومي الحديث، تتعلق بالإجابة عن التساؤلات التالية: هل يؤدي تطبيق مبادئ التسيير العمومي الحديث في مجال إصلاح الخدمات العموميّة، إلى تفعيل آلية التسيير المحلي التشاركي وإبرازها؟ أم أن التسيير المحلي التشاركي هو من يقود إلى تفعيل التسيير العمومي الحديث في مجال إصلاح الخدمات العموميّة؟

الإجابة عن هذه التساؤلات، ستكون بالتطرق أولا إلى دور التسيير العمومي الحديث في تفعيل التسيير المحلي التشاركي، ثم ثانيا محاولة بيان دور هذا الأخير في تفعيل التسيير العمومي الحديث.

أولا: التسيير العمومي الحديث ودوره في تفعيل وتطوير آلية التسيير المحلي التشاركي

يمثل التسيير العمومي الحديث مجموع العمليات المتعلقة بالتخطيط، التنظيم، الرقابة، والتقييم على المنظمات العموميّة، والتي تهدف إلى تطوير وتحديث أدائها العام وإدارة تطورها⁴.

فالتطور في تطبيقات وممارسات التسيير العمومي الحديث، أدى إلى تطور وظهور التسيير المحلي التشاركي كأحد الآليات التسييرية الحديثة القادرة على إصلاح الخدمة العموميّة، فالتسيير العمومي الحديث

1- سليمة مراح، المرجع السابق، ص.70.

2- المرجع نفسه.

3- المرجع نفسه، ص.72.

فرض أنواعا محددة من الممارسات الإدارية، التي تتأسس ضمن مدخل التسيير المحلي التشاركي، مما يعني أن التطورات في مجال التسيير العمومي الحديث أدت إلى بروز مفهوم التسيير المحلي التشاركي¹.

من جهة أخرى، يبدو أن نموذج إعادة إختراع الحكومة Reinventing government ، والذي قدم له تيد غايلبر Ted GAEBLER تعريفا موجزا يقول فيه: "إن إعادة الاختراع تعني إعادة التفكير، وإعادة المحاولة، وإعادة الابتكار، وذلك بصورة متواصلة"²، يجعل التسيير العمومي الحديث من خلال نموذج إعادة اختراع الحكومة، يهدف إلى تجديد البناء التنظيمي للمنظمات الحكومية، بحيث تكون منظمات القطاع العمومي تعمل في إطار تسيير شفاف، وحكومة ذات فعالية أكبر، ومن هنا فإن من الشروط الداعمة للحكومة الفعالة، أن تكون تنافسية، تعمل في شفافية، تهتم بالنتائج هادفة لتحقيق الصالح العام، مهتمة بالمواطن وتتنظر له على أساس زبون، وتحمل نظرة تجارية في أداء الخدمات، تتسم باللامركزية، وتنشط ضمن آليات السوق عوضا لآلية البيروقراطية³.

وأشار مؤنكس MONKS سنة 1998 إلى تصنيف للتسيير العمومي الحديث، تضمن أربعة نماذج منها النموذج التساهمي، الذي يهدف إلى دَمَقْرَطَة الإجراءات الإدارية، من خلال المشاركة الواسعة للمواطنين الذين لهم الحق في المشاركة حسب هذا النموذج، في تحديد نوعية الخدمات المقدمة لهم، وعليه فهم يساهمون بصورة أو بأخرى في عمليات إتخاذ القرار⁴.
وتبعاً لما سلف، نصل إلى عرض النتيجة التالية:

يشمل ويضم التسيير العمومي الحديث، مفهوم التسيير المحلي التشاركي ويتبناه، يفعله، ويطوره، فالتسيير العمومي الحديث أوسع من التسيير المحلي التشاركي، وبالتالي فهما يتقاطعان في جملة المزايا والإيجابيات، التي تحضى بها الخدمة العمومية عند تطبيقهما عليها بغية الإصلاح والترشيد.

ثانياً: التسيير المحلي التشاركي ودوره في تفعيل وتطوير مبادئ التسيير العمومي الحديث

نبرر طرحنا المتعلق بدور التسيير المحلي التشاركي في تفعيل وتطوير المبادئ التي يقوم عليها التسيير العمومي الحديث، استناداً إلى ربط التسيير المحلي التشاركي بمفهوم الحوكمة، لكن حديثنا هنا سوف يهتم بالحوكمة من منظورها الفني، وقمنا بتبني هذا الطرح من منطلق إشارتنا سابقاً إلى أن مفهوم التسيير المحلي التشاركي يتقاطع، بل وقد يتوافق مع مفهوم الحوكمة.

حيث أن الحوكمة هنا أخذت أهدافها ليس من النظرية الديمقراطية، ولكن من اقتصاديات السوق، فهي تدور حول التعاقد والتعهد بالوظائف والأشكال الجديدة في التنظيم، وبالتالي فإن هذا المفهوم يدور حول

1- منى حيدر عبد الجبار الطائي، "إبداعية الإدارة العامة بحث مداخل تحديث بيئة المنظمات العامة"، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 04، العدد 09، جامعة بغداد، العراق، 2014، ص.180.

2- رمضان زيري، العولمة والبنى الوظيفية الجديدة للدولة، مركز الكتاب الديمقراطي، د م ن، 2015، ص.250.

3- ليلي بن عيسى، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير. جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013، ص.205.

4- ليلي بن عيسى، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي: دراسة حالة جامعة محمد خيضر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2006، ص.74.

التسيير العمومي الحديث، فالحوكمة هي أكثر من مجرد مجموعة جديدة من الأدوات الإدارية، فهي تتعلق بما هو أكثر من مجرد تحقيق كفاءة أكبر في إنتاج الخدمات، إنها تتعلق بتطوير العملية الإدارية ذاتها، وعليه فالحوكمة برزت كمحور رئيسي في تحول التسيير العمومي الحديث¹.

وتجدر الإشارة أن هناك من استخدم هذين المفهومين (التسيير المحلي التشاركي، والتسيير العمومي الحديث) بشكل تبادلي، أي أن وجود أحدهما أثر بالضرورة على الآخر، وأن لا أحد فيهما يتفوق على الآخر، إنما يتعاون الاثنان عبر آلياتهما من أجل إصلاح الخدمة العمومية وتجويدها، وبهذا يمكن أن نطلق على هذا التبادل بين المفهومين تسمية:

"L'approche participative dans la NGP التسيير العمومي الحديث المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث"

المطلب الثاني:

إصلاح الخدمة العمومية من خلال المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث

بعد أن قمنا بتحديد المقصود بالمقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث في المطلب السابق، ننقل الآن ضمن هذا المطلب إلى بيان الأساليب، القواعد، والمبادئ، التي توفرها هذه المقاربة من أجل إصلاح الخدمة العمومية وتجويدها.

وبهذا سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سيتم فيه عرض ومناقشة هذه الأساليب والقواعد الإصلاحية الجديدة، والفرع الثاني سنخصصه للمبادئ الجديدة التي تقوم عليها الخدمة العمومية، تبعا لهذه المقاربة.

الفرع الأول:

المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث:

نماذج وقواعد جديدة لإصلاح الخدمة العمومية

يندرج التسيير المحلي التشاركي ضمن فكرة التسيير العمومي الحديث، كأحد أهم الآليات التي تحقق الكفاءة والفعالية، وفقا لنموذجين هما: نموذج Les 03 E، ونموذج The 06 E، ويتم التعبير عن هذين النموذجين كمايلي²:

أولا: نموذج Les 03 E

وتعبر عنه المعادلة التالية:

$$\text{Les 03 E} = \text{Economie} + \text{Efficacité} + \text{Efficience}$$

(النجاعة+الفعالية+الاقتصاد)

1- منى حيدر عبد الجبار الطائي، المرجع السابق، ص.180.

2- Milana OTRUSINOVA, and Eliska PASTUSZKOVA, "Concept of 3 E's and Public Administration Performance", In: **International journal of systems applications, engineering and development**, V06, I 02, North Atlantic University Union, Czech Republic, 2012, p.174.



والتي تعني أطرافها مايلي:

- 1- **الإقتصاد:** هو أقل إنفاق ممكن للأموال مع مراعاة الجودة والنوعية المناسبة، "حسن أداء مرتبط بالسعر"، ومعيار تقييم المدخلات على أساس مبدأ القيام بأشياء غير مكلفة.
- 2- **الفعالية:** هي تعبير عن درجة ومستوى تطور الأهداف، "هل حصلت على ما أريد؟"، ومعيار تقييم المخرجات يقوم على مبدأ القيام فقط بالأعمال التي يستحسن، ومن الأفضل القيام بها.
- 3- **النجاحة:** هي تحقيق الأهداف الأساسية بسعر قليل، والعلاقة بين المدخلات والمخرجات تقوم على أساس القيام بالأشياء بطريقة أكثر ملاءمة.

ثانيا: نموذج The 06 E

يرتبط هذا النموذج بمجال التسيير المالي أكثر، حيث يعد من الضروري توسيع النموذج الأساسي ل

Les 03 E، ليصبح Les 06 E، تبعا للمعادلة التالية:

$$\text{The 06E} = \text{Les 03E} + (\text{Equity} + \text{Environment} + \text{Ethics})$$

(الأخلاق + المحيط + العدالة)

والتي تعني أطرافها مايلي¹:

- 1- **العدالة والإنصاف:** مجهود القيام بالأعمال على نحو صحيح، من أجل تجنب التمييز والكرهية.
 - 2- **المحيط:** إتخاذ مواقف المسؤولية في إطار العمل والبيئة المحيطة به.
 - 3- **الأخلاق:** التأكيد على السلوك الأخلاقي للإداريين والمسيرين.
- ويعمل هذين النموذجين التسييريين على تقوية الرقابة الديمقراطية من طرف المواطنين، ومختلف الفعاليات المجتمعية، مع نشر ثقافة إدارية تسمح برؤية جديدة وانسجام أكثر على مستوى السياسات العامة، في ظل لامركزية حقيقية².
- وتكون هذه الرؤية الجديدة كمايلي:

1- التحول من علاقة إدارة /مواطن إلى علاقة مقدم الخدمة/زبون

إن إعادة النظر في أساليب تقديم الخدمة العمومية وفقا لمبادئ التسيير العمومي الحديث، يقتضي التركيز على النتائج والمردودية، بحيث تتحول العلاقة التقليدية المكونة من إدارة/مواطن، إلى علاقة جديدة هي مقدم الخدمة/الزبون، وفي إطار هذه العلاقة الجديدة يصبح ما نسميه قانونيا المُرْتَقَق، واقتصاديا الزبون،

1 - Milana OTRUSINOVA, and Eliska PASTUSZKOVA, Op.Cit, p.174

2- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، المرجع السابق، ص.368. وأنظر أيضا: شريفة رفاع، المرجع السابق، ص.93.

هو من يحدد مواصفات الجودة المطلوبة، من خلال الاحتكاك المباشر مع الأجهزة العموميّة، عبر آليات المشاركة، المشاورة، المساواة، والتي تُتاح جميعها عند تفعيل التسيير المحلي التشاركي¹.

وليس غريبا أن يتبادر إلى الأذهان مصطلح آخر مكان المُرتَقِّق، عندما يكون الانتفاع بالخدمات العموميّة مقابل ثمن مثلما هو الحال في المرافق العمومية الصناعية والتجارية، والتي تستعمل عادة لتحديد متلقي هذه الخدمات، مصطلح الزبون، وككل الأفكار والمفاهيم الجديدة في ميدان العلوم الاجتماعية، لقي هذا التصور الجديد رفضا حادا لاسيما في فرنسا، بحكم أن كلا المصطلحين المُرتَقِّق والزبون، يحيلان إلى مفهومين مختلفين، فصفا الزبون وما لها من مزايا وآثار، تتعارض مع مفهوم المُرتَقِّق والمرفق العمومي، وبالتالي فمن غير الممكن اعتبار متلقي الخدمة العموميّة زبونا².

وفي هذا الإطار انتقد منظرو المواطنة الجديدة فكرة المواطنة حسب تعريفها الكلاسيكي انتقادا شديدا، وهم يشيرون إلى أنها فقدت قيمتها، غير أنهم في الوقت نفسه يعتبرون هذا تطورا مقبولا ومرغوبا فيه، إذ ينبغي الاستعاضة عن المواطنة الكلاسيكية، بمفهوم جديد للمواطنة ذي طابع اقتصادي واجتماعي، يصبح أساسا لممارسة ديمقراطية جديدة تقوم على المشاركة³.

إن ظهور المُرتَقِّق في صورة زبون سيكفل تغيرا جذريا في تصرفات المرفق العمومي، فهذه الصفة تفرض على المرافق مراجعة دائمة حتى تتكيف خدماتها مع الطلب، وتكون مجبرة على القيام بدراسة منهجية لرغبات وسلوك الجمهور، ووضع سياسة موجهة إليهم بغرض توسيع حصصها في السوق، عوض الانكماش حول نفسها والاكتفاء بمختلف الأنظمة الداخلية⁴.

ثانيا: استعمال قواعد جديدة لإصلاح الخدمة العموميّة

1- إستراتيجية السحب بدل الدفع:

تُعرف إستراتيجية الدفع بأنها تلك الإستراتيجية التي تفترض أن المرحلة الأولى من الإنتاج هي التي تحدد احتياج المرحلة الثانية، وهكذا، وهي طريقة مكلفة جدا، وقد تسبب اختناقات بين المراحل، حيث لا يكون هناك تناسب بين احتياجات مرحلة، ومرحلة أخرى⁵.

أما إستراتيجية السحب، فهي تلك الإستراتيجية التي يُفترض أن احتياجات المرحلة اللاحقة (الثانية)، هي التي تحدد احتياجات المرحلة الأولى، أي أن المرحلة الأخيرة هي التي تحدد احتياجات المرحلة الأولى، فهي معاكسة لعملية الدفع، بمعنى أن الإنتاج لا يبدأ إلا بعد وصول عوز (إحتياج) من المستهلك، فالإنتاج هنا له علاقة بالمستهلك⁶.

1- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، المرجع السابق، ص.367.

2- خالد مسعودي، المرجع السابق، ص.22.

3- رمضان زبييري، المرجع السابق، ص.91.

4- خالد مسعودي، المرجع السابق، ص.26.

5- رياض حمزة البكري، المرجع السابق، ص.07.

6- المرجع نفسه، ص.08.

2- قاعدة التوجيه بدل التجديف:

يعد مفهوم التوجيه مفهوما مفتاحيا في كل من الحوكمة والتسيير العمومي الحديث، وهو يتلاءم مع ما يسمى بإعادة إختراع الحكومة، التي تقول أن الحكومات الجيدة تُبقي يدها على زراع الدفة، عوض القيام بالتجديف، فالتوجيه يتميز بأنه انتقال من المركزية إلى اللامركزية، ومن إعادة التوزيع إلى الضبط، ومن إدارة الخدمات العموميّة إلى الإدارة من خلال مبادئ السوق¹.

ويتطلب التوجيه أناسا يستطيعون الموازنة بين المطالب المتنافسة على الموارد، بينما يتطلب التجديف أناسا يركزون بانتباه على مهمة واحدة ويؤدونها جيدا، وتحتاج منظمات التوجيه إلى العثور على أفضل الطرق لتحقيق أهدافها، بينما تميل منظمات التجديف إلى الدفاع عن طرقها الخاصة بها بأي ثمن كان². وتبعا لهذه القاعدة يجد المدراء العامون (أو القادة) أنفسهم أمام تحدٍ، يتمثل في عثورهم على طرق جديدة ومبتكرة لتحقيق نتائج أفضل، أو حتى لخصوصية بعض النشاطات التي كانت قبلا موفرة حصرا من قبل الدولة، ويتبعون في هذا قاعدة "Steer, not row"، أي التوجيه والرقابة، عوض السيطرة على الإنتاج، بمعنى آخر ليس عليهم تحمل عبء تقديم الخدمات العموميّة بأنفسهم، لكن لهم المجال لوضع برامج يتم فيها إشراك فواعل المجتمع المختلفة³.

3- قاعدة التمكين بدلا من الخدمة:

يقول جورج لاتيمار George LATIMER: "إننا في حالات أكثر من اللازم نخلق برامج مصممة لجميع الزبائن، بدلا من تمكين مجتمعات المواطنين، وعندما نفعل ذلك فإننا نُفوّض ثقة مواطنينا، ومجتمعاتنا، فنخلق الاعتماد على الآخرين بدلا من الاعتماد على الذات"⁴.

ففي إطار المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث يصبح دور الأجهزة المحلية مرتكزا على الكيف لا على الكم، وعلى تمكين المواطنين لا مجرد خدمتهم، وبالتالي تقوم الوحدات المحلية بتوفير المناخ الجاذب للاستثمار، إضافة إلى دراسة كيفية خصوصية بعض المرافق العموميّة لزيادة الكفاءة والفعالية⁵، ويجسد مفهوم التمكين Empowerment النظرية الأمريكية للمشاركة، والتي تُبنى على أساس منح سلطة فعلية وحقيقية للفاعلين، من أجل أن يتمكنوا من التحرك كجماعات ضغط ضد الإدارة.

ونجد أن هذه القاعدة تبرز دور القطاع الخاص في إصلاح الخدمة العموميّة، كفاعل تسييري في المقاربة التشاركية، كما أننا وفي إطار تطبيق هذه القاعدة نجد أن المُستهدف الأول بهذا الإصلاح (المواطن) هو المعرقل الأول لها، وهذا نظرا لمنطقه الذي يرى من خلاله في الدولة الموفر الأول والأخير والدائم

1- جو آن إيفالت، "نظريات الحوكمة والتسيير العمومي الجديد: روابط لفهم تنفيذ سياسات الرعاية"، ترجمة بوحريص محمد الصديق، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 08، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2016، ص.403.

2- ديفيد اوزيزرن، وتيد غايلير، المرجع السابق، ص.58.

3 - Janet DENHARDT, and Robert DENHARDT, Op.Cit, p.13.

4- نقلا عن: ديفيد اوزيزرن، وتيد غايلير، المرجع السابق، ص.76.

5- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، المرجع السابق، ص.370.

للخدمات العموميّة، وتبعا لهذا المنطق نجد أن مواطنينا يسيرون عكس ما قاله لآتيمار LATIMER، فغالبيتهم متواكلون على الغير، غير معتمدين على أنفسهم.

الفرع الثاني:

المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث:

المبادئ الجديدة للخدمة العموميّة

إن إستعمال المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث، من أجل إصلاح الخدمة العموميّة، أدى إلى ظهور مبادئ جديدة تركز عليها هذه الخدمة، تجعلها أكثر نجاعة وفعالية، وذات مستوى مقبول إلى جيد لدى المواطن المستفيد منها.

وتأصيلا لهذه المبادئ الهامة سنخصص لها هذا الفرع، بتطرقنا أولاً لمبدأ الشفافية، وثانياً لمبدأ الجودة، وأخيراً لمبدأ أخلاق المرفق العمومي.

أولاً: مبدأ الشفافية

تعبر الشفافية عن حق المواطنين في الوصول للمعلومة والإطلاع عليها، ومعرفة آلية اتخاذ القرار، من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة، وتقليل الفساد، وتُعرّف على أنها توفر المناخ الذي يتيح لكافة المواطنين المعلومات والبيانات، أو أساليب اتخاذ القرار المتعلقة بالأفراد والإدارات العموميّة¹.

نظرياً يُقال أن للشفافية طموح محدود، أمام ما تسعى المشاركة لتحقيقه، حيث يقتصر هدفها على محو وإزالة الغموض الذي يحيط بالإدارة، من خلال تمكين المتعامل مع هذه الإدارة من فهم الواقع والمنطق الذي يحكم النشاط الإداري، وتمثل الشفافية التعبير المثالي عن الاستراتيجية الجديدة، التي تبحث الإدارة من خلالها على إرضاء جمهورها، وهذا من خلال تفسيرها لمعنى نشاطها، وعليه تجعل محيطها أكثر فاعلية ومرونة في التعامل مع المشاكل التي قد تصادفها، وبالتالي تُحسّن من ظروف تنفيذ قراراتها².

ويرتبط مفهوم الشفافية مع مفهوم المسؤولية، ولهذا يجب فهم الشفافية كمفهوم ثنائي، يجمع بين المساءلة الديمقراطية، وأيضاً المساءلة الإدارية، أي تلك المساءلة الفنية التي تعتبر أحد نواتج الشفافية الإدارية³، وعليه تتميز الشفافية بأنها ثنائية التفرع Dichotomique، حيث تتضمن بداية جانب توضيح الأداءات، أما الجانب الثاني فيها، يتمثل في قبول الجزاءات في حالة الفشل وعدم الوصول لتحقيق الفعالية المطلوبة والأداء الجيد⁴.

وتمثل المساءلة أبرز دعائم التسيير العمومي الحديث، فهي تعتبر من أهم متطلبات تحسين أداء الأجهزة الحكومية، هذه الأخيرة التي يجب أن تمتلك درجة من الوعي تجعلها تثبت أن ما تقوم به من أعمال، وما تتخذه من قرارات، يتطابق والأهداف المحددة مسبقاً، من خلال التقارير الدورية التي تلتزم بتقديمها⁵.

1- ليلي بن عيسى، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، المرجع السابق، ص.203.

2- Jacques CHEVALLIER, "L'administration face au public", Op.Cit, p.50.

3- Raphael AUDRIA, Op.Cit, p.225.

4- Ibid, p.226.

5- ليلي بن عيسى، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، المرجع السابق، ص.206.

وعليه فالمساءلة الإدارية أو التقنية تنبثق من الشفافية المنوطة بالتقنيات التسييرية، المُعتمدة في إطار التسيير العمومي الحديث، هذه الشفافية تعتمد أساسا على الأداء، وفيما اختصرناه سابقا في نموذج Les 03 E¹. ويضع التسيير العمومي الحديث مبدأ الشفافية كأداة أساسية من أجل تحقيق النجاح، وكذا كوسيلة من أجل تحقيق الفعالية، وتعتبر الشفافية عنصرا ذا طابع تقني يدخل في النشاط العام للإدارة، وهي تبقى في ظل التسيير العمومي الحديث متمحورة حول النتائج، وبعبارة أخرى، الفكرة العامة التي يطرحها التسيير العمومي الحديث بخصوص الشفافية تركز على النتائج، وعلى استعمال عديد المؤشرات التقنية المتعارف أنها تعطي المعلومات المطلوبة، والمزج بين هذه المُسَلِّمة وبين إرادة تطبيق المعايير الثلاث للتسيير العمومي الحديث (النجاح، الفعالية، والاقتصاد) في الإدارة العموميّة، أدى إلى ظهور وتطبيق الشفافية التقنية، بمعنى وجود نظام مستقل أساسه إحصائيات كمية للنتائج ولسعر مختلف الوحدات الإدارية، ويبقى الهدف الرئيسي هنا، هو تحقيق الرقابة على النشاط الإداري².

هذا ومن بين تعريفات الشفافية التي قدمها صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، أنها الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي، ونوايا سياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العمومي، الذي من شأنه تعزيز المساءلة وتثبيت المصادقية، وحشدُ تأييد أقوى للسياسات الاقتصادية السليمة، من قِبَلِ جمهور على عِلْمٍ بمجريات الأمور، مع الأخذ بالاعتبار أن انعدامها يؤدي إلى تزعزع الاستقرار، وعدم الكفاءة، والانفتار للعدالة³.

وللشفافية عناصر تختلف باختلاف الأدبيات والدراسات التي تناولتها، وتبعاً لما يتلاءم وطبيعة بحثنا والزوايا محل دراسته، تتجسد هذه العناصر أساسا في: التمكين، والمساءلة.

حيث يُشار إلى التمكين بأنه العملية التي يتم فيها اكتساب فرد ما، القوة لتولى مسؤوليات أكبر، من خلال التدريب، والثقة، والدعم، فالتمكين هو إعطاء مساحة من الاستقلالية والحرية في اتخاذ القرار، بحيث تتم المشاركة في تقديم الاقتراحات والأفكار واستخدام المعرفة والخبر، وهو إستراتيجية تهدف إلى تحرير الطاقات الكامنة لدى الأفراد واشتراكهم في عمليات بناء المنظمة، باعتبار أن نجاحها يعتمد على تناغم حاجات الأفراد مع رؤيتها⁴، وبهذا المعنى فإننا نقف عند قاعدة التمكين بدلا من الخدمة، ما يعني أن للشفافية دورا محوريا في إصلاح الخدمة العموميّة.

هذا وتعني المساءلة تقديم حساب عن تصرف ما، لجهة تملك الحق في الرقابة على من قام بهذا الفعل، ويمكن وصف المساءلة بأنها تحمل المسؤولية من قِبَلِ المسؤولين عن قراراتهم، أو عن الإخفاق في

1- Raphael AUDRIA, Op.Cit, p.235.

2- Ibid, p.233.

3- عماد الشيخ داود، "الشفافية ومراقبة الفساد"، مجلة المنصور، العدد 18، كلية المنصور الأهلية، العراق، 2012، ص.88.

4- سحر عناوي، ورهيو الزبيدي، "الشفافية الإدارية ودورها في دعم الإصلاح الإداري/دراسة تحليلية لآراء عينة من العاملين في المصارف الحكومية في الديوانية"، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 24، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العراق، 2016، ص.10.

تحقيق أهداف المنظمة، وتقديم شرح أو تفسير أو إجابة أو مبررات عن السلوكيات، أو الأداء، أو الأعمال الخاصة بها¹.

وبهذه المعاني نختصر الشفافية كمبدأ حديث للخدمة العمومية، يبرز عند تفعيل المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث، كمايلي:

$$\text{الشفافية} = (\text{المساءلة الديمقراطية} + \text{المساءلة الإدارية}) \times \text{المسؤولية}$$

ثانيا: مبدأ الجودة

إن محاولة إعطاء تعريف لمصطلح "جودة الخدمة العمومية" يبرز التعقيد الذي يشوبه، حيث أنه يرتبط من جهة أولى بجملة من التحكيمات المسبقة Arbitrages préalables، التي تضع معايير محددة لقياس الجودة، ومن جهة أخرى بالطريقة المتبعة من أجل تحقيق أفضل النتائج، أي ما يصطلح عليه بالتسيير بالنتائج Le management de qualité، ويضيف المعيار الأوربي لجودة الخدمات العمومية، معيار ملائمة الخدمة العمومية لمتطلبات المستفيدين منها².

ويظهر مبدأ جودة الخدمة كنتيجة لكل التطورات التي شهدتها المرافق العمومية، خاصة بعد إزالة الاحتكارات في عدد كثير منها وتفعيل مبدأ المنافسة، مع إدخال أساليب حديثة للتسيير العمومي، فأصبح ذلك لزاما عليها أن تقدم خدمة ذات جودة، وبأقل سعر ممكن، لترضي المُرتَقِق، لأن مفهوم جودة الخدمات العمومية ينحصر في حق المُرتَقِق في الحصول على هذه الخدمة بأفضل نوعية وأحسن سعر، وهو ما يجعل من هذا المبدأ على صلة وطيدة بمبدأ قابلية المرفق للتكييف والتطور، حيث أن المُرتَقِق في صورته الجديدة (زبون)، أصبح يطالب بالخدمة مع ضمان الجودة، لأنه لم يعد ينظر إلى الخدمة العمومية كمنحة أو هبة من الدولة، بل حق ينتزعه بشروطه الخاصة³.

هذا ومررت الجودة في تطورها بثلاث مراحل داخل المؤسسات العمومية، تبلورت عنها ثلاثة نماذج للجودة، وجسدتها دول ODCE، وهي على النحو التالي⁴:

1- جودة الخدمة العمومية تتعلق بالطريقة التي تقدم بها هذه الخدمة، أي أنها تهتم بالعلاقة بين الموظف والمُرتَقِق.

2- جودة الخدمة العمومية تتعلق بمستوى الخدمة المقدمة، وتأخذ بعين الاعتبار الإختيارات العمومية، لأن ميزانية الدولة محددة وغير مطلقة.

3- إعادة تحديد جودة الخدمة بالتشارك بين الدولة، والمواطن، والجمعيات التي تمثله، والقطاع الخاص.

1- سحر عناوي، ورهيو الزبيدي، المرجع السابق، ص.11.

2- أنظر الموقع الإلكتروني: "www.ladocumentationfrancaise.fr". أُطْلِع عليه بتاريخ: 2018-12-08.

3- خالد مسعودي، المرجع السابق، ص.70.

4- Sylvie TROSA, *Modernisation du management public: le pari de la qualité*, Institut de l'entreprise, s l p, 2006, p.11.

وبهذا نجد أن النموذج الثالث للجودة يعبر صراحة عن مفهوم التسيير المحلي التشاركي، إذ يشارك المواطن أو من يمثله، إلى جانب المؤسسات العمومية في تحديد معايير ومواصفات الجودة للخدمات العمومية التي تقدم له، وبالتالي فإن البحث عن تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن (النموذج الأول)، قد أصبح أمرا مُتَجَاوِزا وفرض حتميته، فلا يطلب المواطن اليوم حسن استقبله في المرفق، بل يتعداه إلى المطالبة بجودة الخدمة المقدمة له، ويفرض نفسه كفاعل أساسي في تحديد مواصفاتها.

والأكيد أن مفاهيم الجودة قد نشأت أساسا في إطار تحسين السلع والمنتجات، للارتقاء بها في القطاع الإقتصادي الهادف للربح، وبالرغم من هذا تعالت النداءات بضرورة إحداث نقلة نوعية في إدارة الأجهزة الحكومية، لتحقيق تطوير الأداء، وإرضاء الجمهور بشكل أفضل وبفعالية أكبر، فالجودة هي مجموعة الخصائص التي يُفترض توفيرها في الخدمة لتحقيق القيمة المتوقعة، وهي قدرة المنظمة على تحقيق مستوى متميز¹.

وقد تمّ وضع مواصفات ومقاييس يتم بموجبها إقرار جودة المنتج، ولعلنا لا نجانب الصواب بالقول أن هذه المعايير والمواصفات يصعب تحقيقها في خدمات المرافق العمومية، بسبب أن طبيعة المنظمة والأهداف والعوامل والوسائل مختلفة في المرافق عنها، في منظمات النشاط الخاص²، وبالرغم من هذا فلا شيء اليوم مستحيل، بمعنى أنه يمكن تطبيق مقاييس الجودة في إطار الخدمات العمومية، ودليلنا هو النموذج الماليزي. حيث تمثل ماليزيا نموذجا يُحْتَدَى به في مجال جودة الخدمات العمومية، إذ تعتبر الجودة فيها هدفا يسعى إليه الجميع، فالخدمات لا بد أن تكون مطابقة لمواصفات الجودة، وبهذا فلن تكون الإيزو 9000 للمصانع وللقطاع الخاص فقط، بل أيضا للمصالح والإدارات العمومية، فالإدارة العمومية الجيدة لن تقدم للمواطن إلا الخدمة الجيدة، وكذلك بالنسبة للقطاع الخاص، ومن ثمّ يجب ألا يقل القطاع العمومي عن الخاص من حيث الجودة³.

وللتذكير فإن الإيزو هو نموذج لتوكيد الجودة، وفي هذا السياق توجد شهادات الإيزو 9000، 9001، 9002، و9003، ويعتبر مثلا الإيزو 9000 نظام متكامل للجودة، لأنه يهتم بجميع عناصر الجودة، مثل مسؤولية الإدارة، مراجعة العقود، والتصميم، والمراقبة، وتوثيق البيانات والمشتريات، وخدمات العميل، وطبقا لهذا أصدر الدكتور مهاتير محمد رئيس الحكومة في ماليزيا، قرارا بأن كل الأجهزة الحكومية يتعين عليها أن تحصل على الإيزو 9000 قبل سنة 2000 لتأكيد الجودة، وكذا لتأكيد نظامية العمل وتأكيد أن الأجهزة الحكومية يجب أن تتطور بنفس النهج الذي يتطور به القطاع الخاص، لأن الحكومة التي تهتم بالدور الذي يلعبه القطاع الخاص في التنمية، عليها أن تقتبس وأن تتعلم وأن تكون متفتحة، لكي تأخذ من التجارب الجيدة ومن ملامح الإدارة الرشيدة⁴.

1- عدمان مريزق، المرجع السابق، ص.105، 106.

2- ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص.283.

3- رمضان زبييري، المرجع السابق، ص.269.

4- المرجع نفسه، ص.269، 270.

ويحضرنا في هذا المقام جائزة الجودة التي تنظمها الجزائر كل سنة، وتخصصها للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فقط، حيث لم يعد مدى مطابقة المنتج الوطني لمعايير الجودة الوطنية الدولية خيارا أو خدمة إضافية تقدمها المؤسسات للمستهلك، بل أصبح حتمية فرضتها الشروط التنافسية في الأسواق المحلية والعالمية، وقد حصلت العديد من هذه المؤسسات على إسهاد الجودة 9001.

ويبقى السؤال المطروح لم لا تُخصص مثل هذه الجائزة للمؤسسات العمومية الإدارية، ألا تُعتبر هذه المؤسسات تطبيق معايير الجودة في خدماتها من أولوياتها؟

ثالثا: مبدأ أخلقة المرفق العمومي

ينقسم موضوع أخلقة المرفق العمومي إلى قسمين مختلفين، فمن جهة، نجد أخلاقيات الإدارة بمعناها البحت أو الخالص، أي الأخلقة المؤسساتية التي توجه الإدارة ككل، ومن جهة أخرى، نجد الأخلقة داخل الإدارة، بمعنى الأخلاق الشخصية التي توجه نشاط الموظف¹.

وإنه لمن المهم الإشارة إلى أهمية الأخلاق بالنسبة للإدارة، فهي تمثل الوسيلة والأداة للنشاط الإداري المثالي²، وفي هذا أشار تقرير صادر عن صندوق النقد الدولي في أكتوبر 2003، إلى أن السبب الرئيسي لفشل خطط التنمية في إفريقيا، يرجع إلى سوء التربية الأخلاقية والدينية للقائمين على إدارة عملية التنمية بها.

وتقترح دول ODCE ثمانية قيم ومبادئ أساسية للمرفق العمومي هي: النزاهة، المساواة، السلامة، الشفافية، النجاعة، الشرعية، المسؤولية، والعدالة، أما كندا من جهتها فتطرح هذه المبادئ كمايلي: القيم الديمقراطية، المهنية، الأخلاقية، وقيم مرتبطة بالأشخاص، أما بالنسبة للقيم المهنية الجديدة التي ظهرت بعد تبني التسيير العمومي الحديث داخل المرافق العمومية فهي: جودة الخدمة، المبادرة، العمل الجماعي، الابتكار، الإبداع، خدمة المواطن، والتعاون الأفقي³.

وتجدر الإشارة أن التسيير العمومي الجديد، قد أعتبر الأسلوب الأمثل لإصلاح وتصحيح إخفاقات التسيير التقليدي للإدارة العمومية، لاسيما في الجانب الأخلاقي⁴، ذلك أن التسيير العمومي الحديث يفرض ثقافة الصدق في الخدمة العمومية⁵، كما ساهم في إيجاد مدونات وتقنيات التصرف الجيد للإدارة، والتي استلهم منها الوسيط الأوروبي في تحريره للتقنين الأوروبي للتصرفات الجيدة للإدارة⁶، فهو لا يقوم على تطبيق

1- Raphael AUDRIA, Op.Cit, p.267.

2- Ibid, p.268.

3- Ibid, p.273-275.

4- Christopher HOOD, "a public management for all season?", In: **public administration**, V 69, N° 3-19, royal institute of public administration, England, 1991, p.04.

5- Ibid, p.16.

6- Rhita BOUSTA, Essai sur la notion de bonne administration en droit public, thèse de doctorat, université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Paris, 2009, p.99.

التقنيات الحديثة فحسب، لكنه يستلزم أيضا جملة من القيم الجديدة المستمدة بالأساس من اقتصاد السوق وإدارة الأعمال¹.

وعودة إلى التجربة الماليزية فقد كان للدكتور مهاتير محمد فضلا كبيرا في نهضتها، فعقب الاضطرابات العرقية التي شهدتها ماليزيا سنة 1969م، عكف على وضع كتاب سماه المعضلة الماليزية *The Malaysian Dilemma*، شرح فيه الأسباب الكامنة وراء مشكلات ماليزيا، وركز فيه على تراجع القيم، وكان هذا هو السبب أيضا في قراره بإدخال النظام الإلكتروني لتسجيل مواعيد الحضور والانصراف، وشارات الأسماء، وجهود إحياء القيم الإسلامية في ممارسات الخدمة المدنية².

وما يحز في النفس، أن النهضة الماليزية في هذا المجال، أخذت من أفكار الأستاذ مالك بن نبي رحمه الله تعالى، الكثير من الأفكار والمبادئ لنجاحها، وهو ما لم يتم استثماره في بلده الأم، التي هي أحوج ما يكون إلى تغيير جذري في مجال تسيير مراقفها العمومية.

وحتى يكون الجانب الفني للتسيير المحلي التشاركي، ناجعا يجب أن لا يكون توجهنا نحو تزايد الرموز، كما يقول أستاذنا مالك بن نبي رحمه الله، لأن ذلك مآله التثنت في الوسائل على صعيد التخطيط والتنفيذ، فتكاثر الخطط الصغيرة لا يُكوّنُ إطلاقا خطة وطنية، هذا على صعيد التخطيط، أما على صعيد التنفيذ فإن تكاثر الخطط، يعني على الأقل التبذير والاستعمال المزدوج لعاملين تَقْنِيَيْنَ، هم بشكل عام أجانب، يقبضون رواتبهم بالعملة الصعبة³.

1- Janet DENHARDT, and Robert DENHARDT, Op.Cit, p.22.

2- رمضان زبييري، المرجع السابق، ص.270.

3- مالك بن نبي، المرجع السابق، ص.20.

خلاصة الباب الأول:

تمثل الخدمة العمومية الجانب الإيجابي للنشاط الإداري، الذي تقوم به الدولة لإشباع الحاجات العامة، وتحقيقا للمصلحة العامة، ومرّ مفهومها بتحوّلات جذرية انتقلت به من ذلك المعنى الكلاسيكي البسيط، إلى آخر حديث، وانتهت بمفهوم أوربي عبرت عنه المواثيق الأوربية بمسمى الخدمة ذات المنفعة العامة غير الإقتصادية، هذا المفهوم الذي أثر بدوره على القانون الجزائري، وجعله يتبنى من جهته مصطلح الخدمة الشاملة.

وما يميز الخدمة العمومية فعلا هو الإصلاحات الكثيرة والمتعاقبة والمستمرة التي تلازمها، وهذا نظرا للاختلالات العميقة التي تعاني منها، لاسيما تدني نوعيتها وسوء التسيير الذي تعرفه المرافق العمومية، هذا الأخير الذي ميزه احتكار الدولة لتسييره لوقت طويل، وإبتعادها عن إشراك الفواعل المجتمعية في هذه العملية.

والحديث الشائك والطويل حول مشاكل الخدمة العمومية وضرورة إصلاحها، جوهره هو إرضاء المواطن، لأن كل هذه الخدمات وُجدت لأجله، وباعتباره جوهر الإصلاح بات تفعيل مبدأ المشاركة في تسيير المرافق العمومية أكثر من لازم، حيث يقتضي هذا المبدأ وجود فواعل غير دولانية تنشطه، هي المواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، ويستلزم شرطين أساسيين لتجسيده هما اللامركزية والجوارية، وعلى هذا الأساس يتبلور مفهوم التسيير المحلي التشاركي كآلية تسييرية حديثة يُنَاطُ بها إصلاح الخدمة العمومية.

وحضى هذا المفهوم بجانبين مهمين لدراسته، الأول هو الجانب القانوني الذي يضيف عليه المشروعية، وهنا يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري وبدستورته للديمقراطية التشاركية ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، يتجه نحو التأسيس لثقافة المشاركة في التسيير، التي أصبحت تفرض نفسها أمام الأزمة الحادة التي تعاني منها مرافقنا العمومية، كما نجد أن القانون التوجيهي للمدينة أسس وإلى حدّ حسن للتسيير المحلي التشاركي من الجانب التشريعي، حيث أن جلّ موادّه تناولت مُحدّدات هذه الآلية، لكن يبقى هذا الأساس وغيره أسسا غير مباشرة، وأن هذه الآلية تستدعي أساسا مباشرا لتأطيرها نظرا لأهميتها لاسيما في الجانب الدستوري.

أما الجانب الثاني المنوط بدراسة هذه الآلية التسييرية الإصلاحية، فهو علم الإدارة العامة، والذي يأتي لإضفاء الفعالية التسييرية عليها، ويربطها مع مفهوم التسيير العمومي الحديث، ومنتقل بناء على هذه المقاربة إلى استخدام مفهوم المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث، وهنا نقف أمام قواعد إصلاحية جديدة، أساسها تطبيق تقنيات القطاع الخاص على المرافق العمومية، من أجل إصلاح وتجويد الخدمات.

الباب الثاني:

مشاركة الفواعل التسييريّة المحليّة في إصلاح الخدمة

العموميّة: الفعاليّة والحدود

الباب الثاني:

مشاركة الفواعل التسييرية المحلية في إصلاح الخدمة العمومية: الفعالية والحدود

لا تُحقق آلية التسيير المحلي التشاركي، أهدافها الإصلاحية في المرافق العمومية، إلا إذا أدت فواعلها التسييرية أدوارها التشاركية كما يجب، إذ تلتزم هذه الفواعل غير الدولانية بتطبيق المبادئ القانونية، والضوابط الفنية التي تقوم عليها هذه الآلية من أجل إصلاح ناجح للخدمة العمومية.

ويعتبر المواطن أول هذه الفواعل وأهمها وأساسها، فإنّ هو إستقام دوره إستقامت أدوار بقية الفواعل، وإنّ حادّ حادّ، لأنه وببساطة يشكل الدعامة الأولى لوجود مجتمع مدني نشيط، كفاعل ثانٍ من فواعل التسيير المحلي التشاركي، فما المجتمع المدني إلا نتاج تجمع عديد المواطنين في إطار تنظيمات متميزة، وذات الأمر بالنسبة للقطاع الخاص كفاعل ثالث، حيث يمثل المورد البشري فيه أحد أهم عناصر نجاحه.

وحتى ينهض كل فاعل من هؤلاء بدوره لابد من توفير البيئة القانونية اللازمة لذلك، أي وضع التقنيات والميكانيزمات التي تمكنهم من الاضطلاع بدورهم التشاركي كما ينبغي، مع توفير الظروف الملائمة التي تتطلبها المقاربة التشاركية، من حوار هادف، وحسن إستماع وتلقّي، واحترام لآراء الغير، والتشجيع على المبادرات الفردية والجماعية، وتقديم التسهيلات الضرورية، وكذا إيجاد الأماكن اللائقة والمجهزة لاحتضان هذه الفواعل.

وبالنظر لحدثة الطرح التشاركي بمفهومه المعاصر في الجزائر، يغيب التأطير القانوني المباشر لأدوار هذه الفواعل في مجال تسيير المرافق العمومية، وعلى الرغم من هذا نجد أن القانون الجزائري أشار في مرات، ونظّم في أخرى، الآليات المختلفة التي تعتمد عليها هذه الفواعل من أجل ضمان مشاركتها في إصلاح الخدمة العمومية، من قبيل التشاور، الاستشارة، تفويض تسيير المرافق العمومية للأشخاص الخاصة، وغيرها.

كما تبرز العديد من العراقيل التي تحدّ من فعالية الدور التشاركي لهذه الفواعل، منها ما هو متعلق أصلا بهذه الأخيرة، لاسيما وعدم المبالاة بالمشاركة في الإصلاح، ومنها ما تسببت به سياسة الدولة الإصلاحية، والتي بالرغم من تصميمها على الإصلاح، لم تُعطي للمقاربة التشاركية قيمتها ضمن السياسات التي انتهجتها.

وتبعا لهذا سنخصص هذا الباب لبيان مختلف الأدوار المعهودة لفواعل التسيير المحلي التشاركي، في إطار إصلاح الخدمة العمومية، وكذا مختلف الآليات القانونية المخصصة لها، والمعوقات التي تحدّ من نجاعتها، وهذا من خلال ثلاثة فصول، نخصص **الفصل الأول** منها لمشاركة المواطن في التسيير المحلي، باعتباره محور إصلاح الخدمة العمومية، أما **الفصل الثاني** فنتناول فيه مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي، ونختم بالقطاع الخاص كفاعل تسييري تشاركي تبعا لتقنية تفويض المرفق العمومي ضمن **الفصل الثالث**.

الفصل الأول:

مشاركة المواطن في التسيير المحلي: محور إصلاح الخدمة العمومية

تتجه العديد من الدول إلى محاولة جعل نظامها التسييري نظاما يُدرج ويُشرك المواطنين، ويحدد احتياجاتهم من الخدمات العمومية، إلا أن هذه المحاولات قد فشلت أو حققت نتائج لم تكن متوقعة، ويُفسر هذا الفشل عمليا بقصور الديمقراطية التمثيلية، التي لا تستطيع حلّ المشاكل غير المتجانسة للمجتمعات وتحقيق اهتماماتها، وبالتالي يعتبر تنشيط مشاركة المواطنين الذي يمثل صورة للديمقراطية شبه المباشرة، أحد الحلول الممكنة لهذه المشكلة، فأشراك المواطن في تسيير المرافق العمومية كفكرة حديثة لا يعتبر شيئا سهلا، إذ أن تجارب العديد من الدول أظهرت أنه غير كافٍ أن يتم وضع إجراءات قانونية، لضمان مشاركة المواطن في التسيير، وأنه من المهم جدا أن كُلاً من مقدمي الخدمات العمومية والمستفيدين منها، لا بد أن يتقبلا فكرة العمل سويا، ويساهما في إصلاح الخدمات العمومية وتحسين نوعيتها، فالمشاركة هي جزء مهم جدا من ديمقراطية النشاط الإداري، هذا ولا تؤدي المشاركة النشطة للمواطن بالضرورة إلى ديمقراطية أكثر، كما أن الإجراءات القانونية للمشاركة مهمة، ووفرتها في طابعها الرسمي تعتبر دعامة كبيرة لتكريسها¹. وباعتبار المواطن بداية يملك الحق في الاستفادة من الخدمة العمومية، فهو من باب أولى يملك الحق في تحديد مواصفات الخدمات التي يحتاجها، وتحقيق رضاه، وعليه فكما صادفته خدمات لا تليق كان هو بمثابة الآلية الإصلاحية الأولى لها، فهذه الخدمات وُجدت أساسا لإشباع حاجاته وتلبية رغباته، أي ببساطة وُجدت لأجله.

وعليه سيتم التطرق ضمن هذا الفصل، لمشاركة المواطن في إصلاح الخدمات العمومية المحلية تبعاً لمبحثين، حيث سنقوم في المبحث الأول بتوضيح الحق المزدوج للمواطن إزاء الخدمة العمومية، بين استفادته منها ومشاركته في إصلاحها، وسنخصص المبحث الثاني لبيان مدى إقرار وتكريس القانون الجزائري لمبدأ مشاركة المواطن في تسيير المرافق العمومية وإصلاحها.

المبحث الأول:

إزدواجية حق المواطن في الخدمة العمومية، بين استفادته منها ومشاركته

في إصلاحها

مَنْ مِنَ المواطنين اليوم يستطيع العيش بلا أمن، أو تعليم، أو نظافة، مَنْ مِنَ اليوم قادر على مزاوله أبسط نشاطاته اليومية في غياب المرافق الرياضية، الحدائق العمومية، أو الطريق العمومي؟ الجواب: لا أحد في الغالب، فهذه الخدمات العمومية الأساسية، وغيرها تمثل حقا من حقوق الإنسان، وتستوجب ضمانها

1- Edita STUMBRAITE-VILKISIENE, "Citizen participation in local public service provision and quality improvement", p.02,03. Article available on the site: "www.umdcipe.org", consulted on: 18-01-2019.

بموجب النص الأسمى في الدولة في إطار الحقوق والحريات، حتى يتمكن المواطن من الاستفادة منها على أكمل وجه.

وتبعاً لهذه الضمانة الدستورية، وما يليها من تكريس في التشريع، والتنظيم، ينشأ للمواطن حقه في المشاركة في تسيير المرافق العمومية، المؤفّرة لهذه الخدمات ويساهم في إصلاحها، وفوق مشاركة إيجابية بوصفة مُرتَققا يستطيع تحديد مستوى الجودة ومواصفاتها في الخدمات التي يحتاجها، لاسيما الإدارية منها، ويعترض على كل ما لا يرقى لتطلعاته، وهذا تجسيدا للمواطنة في مجال الإدارة العمومية، كأحد الصيغ المفاهيمية القانونية المكرسة لحق مشاركة المواطن في التسيير المحلي للمرافق العمومية.

ومن أجل بيان ما سلف سيتم التطرق ضمن هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنخصص **المطلب الأول** للكشف عن الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية، أما **المطلب الثاني** فسنتناول فيه الحديث عن المواطنة الإدارية، كأساس لمشاركة المواطن في إصلاح الخدمة العمومية.

المطلب الأول:

الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية

يمثل الحق في الخدمة العمومية حقا جديدا من حقوق الإنسان¹، إذ تعتبر الخدمة العمومية مسألة إدارية تُنظَّم عن طريق المراسيم والقرارات، غير أن الحق فيها مسألة دستورية، يتطلب تنظيمه عن طريق الدستور، أو على الأقل من طرف السلطة التشريعية، وتمت الإشارة إلى هذا الحق بطريقة غير مباشرة ضمن أحكام الدستور الجزائري، وفي التشريع كذلك، بينما كان للتنظيم النصيب الأكبر في تكريس هذا الحق صراحة ومباشرة، وهذا ما يظهر بامتياز ضمن أحكام المرسوم المُنظَّم لعلاقة الإدارة بالمواطن².

إنَّ الإشكال الذي يُطرح في هذه الحالة يتمثل في إثبات الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية، بحيث يجب أن يصبح حقه فيها واضحا وجليا، من خلال وضع قواعد دستورية وقانونية عامة تشكل الإطار العام لهذا الحق، ثمَّ تتبَّعُهُ نصوص متخصصة تنظيمية، مؤسَّسة على تلك القواعد العامة، لتجسد ذلك الحق في الواقع في شتى المرافق المنوطة بتقديم الخدمة العمومية³.

ونظرا لأهمية التكريس القانوني للحق في الخدمة العمومية ارتأينا تخصيص هذا المطلب لبيان الأساس الدستوري لحق المواطن في الخدمة العمومية ضمن فرعٍ أولٍ، ثمَّ أساسها التشريعي من خلال فرعٍ ثانٍ، لنختم بأساسها التنظيمي في الفرع الثالث.

الفرع الأول:

الأساس الدستوري لحق المواطن في الخدمة العمومية

يعتبر الدستور القانون الأسمى، والضمانة الأولى للحقوق والحريات الأساسية للمواطن، وباعتبار الحق في الخدمة العمومية أحد هذه الحقوق، فإنه لا بد للدستور أن يتضمنها ويكرسها، حيث تتجلى العلاقة

1- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.73.

2- أنظر: المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره.

3- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.49.

بين الدستور والخدمة العمومية من خلال العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري، الذي ينظم الخدمة العمومية، فإذا كان الدستور هو القانون الأساسي والأعلى في الدولة، من خلال تحديده للقواعد والأحكام العامة لجميع السلطات، بما فيها السلطة التنفيذية، فإن القانون الإداري هو الذي ينص على القواعد التفصيلية المحددة لطريقة عمل وسير الأجهزة الإدارية، التي توفر وتقدم الخدمة العمومية¹، فالدستور حسب برتلمي BARTHELEMY يبين كيف شُيِّدَت الآلة الحكومية، بينما القانون الإداري يفسر كيفية عمل هذه الآلة، وكيف تعمل كل قطعة فيها، فالدستور يشير إلى المبادئ الكبرى المتعلقة بالقانون العمومي في الدولة، أي تلك القواعد التي تنظم الحقوق الأساسية للأفراد، بينما القانون الإداري يضع هذه المبادئ حيز التنفيذ، وهذا ما أشار إليه ديكروك DUCROCQ حين قال: "أن الدستور يضم عنوانين ومحاور القانون الإداري"².

ولم ينص الدستور الجزائري على الحق في الخدمة العمومية صراحة³، لكنه تناولها بطريقة غير مباشرة في مواطن متعددة منه⁴، حيث نصّ في ديباجته على أن: "إيمان الشعب بالاختيارات الجماعية مكنه من تحقيق الانتصارات الكبرى طبعتها استعادة الثروات الوطنية بطابعها، وجعلتها الدولة في خدمة الشعب وحده، تمارس سلطاتها بكل استقلالية بعيدا عن أيّ ضغط خارجي ... إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو متمسك بسيادته واستقلاله الوطنيين، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، والمساواة، وضمان الحرية لكل فرد في إطار دولة ديمقراطية وجمهورية"⁵.

لم تتطرق ديباجة الدستور المعدل إلى الحق في الخدمة العمومية بصريح العبارة، ولكن يُستفاد منها أنّ الشعب الجزائري ناضل من أجل حريته، وبناء دولة قائمة على مؤسسات دستورية غايتها خدمة الشعب، وإذا كانت الدولة في خدمة الشعب، فإن كل فروعها من مؤسسات، وسلطات، وإدارات، هي كذلك في خدمة الشعب، ما يبين أن للشعب ككل الحق في الخدمة العمومية⁶.

1- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.55.

2- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص.47. وراجع على سبيل المثال بخصوص العلاقة بين الدستور والقانون الإداري:

Bernard STIRN, "Constitution et droit administratif", In: **Nouveau cahier du conseil constitutionnel**, dossier: le conseil constitutionnel et le droit administratif, N° 37, 2012, France. P. 01-09.

3- وأمام هذا الوضع في الجزائر، خصص الدستور المغربي لسنة 2011 بابا بعنوان "الحكامة الجيدة"، ذكر فيه صراحة جملة المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية، كما جاء في الدستور التونسي لسنة 2014، النص صراحة على العلاقة بين المرافق العمومية والمواطن. أنظر:

الدستور المغربي لسنة 2011 السالف ذكره.

الفصل 15 من دستور الجمهورية التونسية السالف ذكره، والذي جاء فيه: "الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تُنظَّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة".

4- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.58.

5- أنظر: ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف ذكره.

6- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص. 58، 59.

ونصت المادة 08 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "السلطة التأسيسية ملك للشعب، يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها"¹، وكرست هذه المادة مبدأ هاما مفاده أن الشعب هو صاحب السلطة التأسيسية، وعن طريق وضعه للدستور تتجلى سيادته في المؤسسات الدستورية التي يختارها، فالشعب مصدر كل سلطة والسيادة الوطنية ملك له وحده²، مما يفيد أن المؤسسات التي أسسها الشعب واختارها عليها واجب الخدمة العمومية له³.

هذا وجاء في المادة 12 مايلي: "تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب شعارها بالشعب وللشعب، وهي في خدمته وحده"⁴، وبالتالي فإن هذه المادة تكرر الحق في الخدمة العمومية ليس كواجب للدولة فحسب، بل كأساس لوجودها ومشروعيتها، مما يبين أن مفهوم الخدمة العمومية أصبح يحدد الدولة، فالدولة تتجلى في الخدمة العمومية التي تقدمها، أو أنها غير موجودة من الأساس إن سقطت عنها هذه الوظيفة.

من جهة أخرى، نصت المادة 23 على أنه: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة"⁵، حيث حصرت المادة وظائف الدولة في الخدمة العمومية فقط، المتعلقة أساسا بتحقيق المصلحة العامة لا الخاصة، ومنعت استعمال وظائف الدولة كمصدر للثراء وجمع الأموال، على حساب توفير الخدمة العمومية⁶.

وإلى جانب المواد الدستورية السالف ذكرها، نصت المادة 65 على أن: "الحق في التعليم مضمون"، وجاء في المادة 66 النص على أن: "الرعاية الصحية حق للمواطنين"، وذكرت المادة 69 الحق في الضمان الاجتماعي⁷، وجاء في المادة 57 النص على أن: "للأشخاص المعوزين الحق في المساعدة القضائية"، وكرست المادة 51 لأول مرة حق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات⁸، كما أكدت المادة 44 على أن الدولة تعمل على ترقية البحث العلمي، وتثمينه خدمة للتنمية المستدامة للأمة⁹، ويتم توفير كل هذه الخدمات من خلال مؤسسات الدولة التعليمية، الصحية، القضائية، والاجتماعية، فهذه المواد قد أسست للحق في التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي، والحصول على المعلومة، كخدمات عمومية يستفيد منها الجميع دون تمييز.

1- أنظر: المادة 08 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 07 من التعديل الدستوري نفسه.

3- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.59.

4- أنظر: المادة 12 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف ذكره.

5- أنظر: المادة 23 من التعديل الدستوري نفسه.

6- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.60.

7- أنظر: المادة 69 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف ذكره.

8- أنظر: المادة 51 من التعديل الدستوري نفسه.

9- أنظر: المادة 44 من التعديل الدستوري نفسه.

ومن أجل ضمان تدخل الدولة في مختلف المجالات بغية توفير الخدمة العمومية، تستعمل في ذلك مرافق عمومية مختلفة، تمارس من خلالها جملة من الوظائف، تتمثل في الوظيفة التنفيذية التي تضمن من خلالها توفير الخدمة العمومية، الوظيفة التشريعية التي تستعملها من أجل تسوية تنظيم وعمل المرفق، ووظيفة قضائية للفصل في المنازعات المرتبطة بعمل المرفق الموفر للخدمات العمومية¹.

وإذا كانت الوظيفة التنفيذية تتمحور حول مهمتين أساسيتين هما الحكم والإدارة، من خلال السهر على حسن عمل السلطات العمومية في الشروط التي يقرها الدستور، وكذا ضمان التطبيق الدائم للقوانين وتنفيذها، والسهر على تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن²، فإن المادة 99 من التعديل الدستوري، بينت أنه زيادة على السلطات التي خولتها أحكام أخرى في الدستور للوزير الأول كي يمارسها، فإن هذا الأخير يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ... ويسهر على حسن سير الإدارة العمومية³، فهذا النص يقرر الحق في الخدمة العمومية من خلال تنفيذ القوانين والتنظيمات في مختلف المجالات، وهذا الحق واجب على الإدارات العمومية، والوزير الأول مكلف ومسؤول عن تطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وكذا التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، ومن ثمَّ فهو مسؤول عن حسن تقديم الخدمات العمومية، في مختلف المجالات تحت رقابة رئيس الجمهورية من جهة، والبرلمان من جهة أخرى⁴.

وجاء في المادة 143 مايلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، فرئاسة الجمهورية، والوزير الأول، والحكومة بمختلف وزاراتها وأجهزتها، مسؤولون عن أعمال السلطة التنفيذية وخدماتها.

وفي مجال خدمة التشريع ووضع القوانين اللازمة لتنظيم شؤون الأفراد⁵، نصت المادة 112 على الآتي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، حيث يتولى البرلمان هذه الخدمة في إطار الدستور، عن طريق القوانين العضوية والعادية⁶.

وأخيرا وفي إطار الوظيفة القضائية، وفي مجال الفصل في المنازعات وتطبيق القوانين، وحماية حقوق الأشخاص وحياتهم وممتلكاتهم، نصت المادة 157 على أن: "السلطة القضائية تحمي المجتمع والحيات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"، فالسلطة القضائية بمؤسساتها المختلفة هي الحصن الحصين، والملاذ الأخير للمواطن عند تعرضه لأي تعسف من قبل السلطة، أو أي

1- Roger BONNARD, *Précis de droit administratif*, 4^{ème} Éd, LGDJ, Paris, 1934, p.50.

2- Georges TEISSIER, *Op.Cit*, p.41.

3- أنظر: المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف ذكره.

4- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.61، 62.

5- المرجع نفسه، ص.62.

6- أنظر: المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف ذكره، لاسيما الفقرات 12، 14، 15، 16، 17، 22، 26.

اعتداء عليه، أو على أيّ حق من حقوقه أو أيّ حرية من حرياته، يلجأ إليها لتقديم له خدمات تحقيق العدالة والإنصاف، وتطبيق القانون على الجميع دون تمييز¹.

ويمكن أيضا إثبات الأساس الدستوري للحق في الخدمة العموميّة، من خلال الوقوف على جملة المبادئ التقليدية التي تحكم سير المرفق العمومي، والمذكورة ضمن مختلف مواد الدستور.

حيث اتفق الفقهاء على أن هناك مبادئ أساسية مشتركة ما بين مختلف المرافق العموميّة، تحكم تسييرها، فقد قام رُولَنْد ROLLAND بتنظيمها بصفة متناسقة في شكل ثلاث مبادئ، تُسمى باسمه "مبادئ رُولَنْد"، وهي: مبدأ الاستمرارية، مبدأ المساواة، ومبدأ التكيف الدائم للمرفق، وتمثل هذه المبادئ العامة الدستورية للمرفق العمومي الأساس المشترك في تقديم كل الخدمات العموميّة.

حيث تتولى المرافق العموميّة تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين لاسيما في المجالات الحيوية، مثل الماء الصالح للشرب، الكهرباء، الغاز، النقل، الصحة، والتعليم، بصفة مستمرة دون انقطاع أو توقف²، وهذا استنادا إلى مبدأ الاستمرارية، والذي يكمن أساسه في تمكين المرفق العمومي من إشباع الحاجات العامة للمواطنين دون انقطاع، كما أنه على السلطات الإدارية تأمين تشغيله بصورة منتظمة من أجل تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 99 في فقرتها السادسة من التعديل الدستوري، بقولها أن الوزير الأول يمارس زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات التالية: "6... - يسهر على حسن سير الإدارة العموميّة"، وهذا ما يعتبر تأكيدا على حق المواطن في الحصول على الخدمة العموميّة بصفة مستمرة.

ويمثل مبدأ المساواة المبدأ الأساسي الذي يحكم القانون بصفة عامة، وهو من أكثر المبادئ ذكرا في قانون المرفق العمومي، كرسّه الاجتهاد القضائي خاصة في إطار المرافق العموميّة الإدارية، وكذلك في المرافق الأخرى الصناعية والتجارية، واعترف المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة الدستورية لهذا المبدأ³، وبالتالي فإن المساواة أمام المرافق العموميّة وفي تقديم خدماتها، ليست إلا نتيجة على المستوى الإداري للمبدأ

1- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.63.

2- ناصر لباد، المرجع السابق، ص.157.

3- قدم المجلس الدستوري الفرنسي ذات المفهوم الذي قدمه مجلس الدولة لمبدأ المساواة، أي المساواة النسبية وليست المطلقة، ويعني هذا التعامل مع المراكز القانونية المتطابقة بأسلوب واحد، وبالمقابل يجب أن يتم التعامل مع المراكز القانونية المتباينة بأسلوب مختلف، أي منع التعامل بالطريقة نفسها مع الأوضاع المختلفة، التي يكون فيها المتعاملون مع المرفق العمومي، وفي قرار للمجلس الدستوري الفرنسي سنة 2004 بشأن القانون المتصل بالمرفق العمومي للكهرباء والغاز، حكم بأن كلا من مبدأ المساواة ومبدأ الاستمرارية، هما مبدآن متأصلين في المرفق العمومي، ولا يحتاجان إلى وجود نص قانوني يُقرهما. أنظر:

Yves GAUDEMET, Op.Cit, p.751,752.

وأنظر أيضا:

Décision N° 2004-501, DC du 05 Aout 2004, à propos de la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises publiques. Disponible sur le site:

"www.conseil-constitutionnel.fr", consulté le: 26-08-2019

العام المتمثل في المساواة أمام القانون، والذي يقصد به الالتزام بتقديم الخدمات للمنتفعين دون أي تمييز لا مبرر له¹.

وفي إطار تفويض الإدارة لمرافقها فإن المساواة لا تقوم بين مستغل المرفق والمنتفعين منه فقط، بل تتعدى ذلك إلى الغير، وكذلك إلى المرافق العمومية فيما بينها، ولا يُقصد بهذا المبدأ انتفاعهم بالخدمات العمومية بصورة متساوية ومتشابهة ومطلقة، إنما تتعدى هذا المعنى إلى الانتفاع بهذه الخدمات وفقا للشروط المحددة قانونا، واحترام تطبيق القانون بالمساواة على جميع المواطنين، خاصة فيما يتعلق بالرسوم المطبقة على المنتفعين.

وتجدر الإشارة أن هذا المبدأ قد كرسته كل دساتير الجزائر، وفيما يخص التعديل الدستوري الأخير فقد أشار له صراحة، من خلال المادة 23 منه والتي جاء فيها: "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي".

وبما أنّ المرفق العمومي يهدف دائما إلى الإستجابة إلى حاجات المواطنين، ومتطلبات الصالح العام ويسهر على تأمينها، وبما أنّ هذه الحاجات والمتطلبات في تطور مستمر، فبالضرورة كان لزاما أن يتغير المرفق العمومي كذلك ويتكيف مع هذه التطورات الحديثة²، إذ يجب دائما أن يتكيف مع متطلبات المصلحة العامة، وتُبرر هذه الفكرة إمكانية القيام في أيّ وقت وتبعا لشروط معينة باستبدال مؤسسة بأخرى³، ويرى بعض الفقهاء أنّ مبدأ تكييف الخدمات المرفقية مرتبط بقاعدة استمرارية المرفق العمومي، إن لم نقل هو تطبيق لهذه القاعدة المُكرّسة صراحة ضمن الدستور⁴.

إن الخدمة العمومية وتبعا لأهميتها للمواطن، وواجب ضمانها من قبل السلطات العمومية، فهي إذن حق من حقوقه، وباعتبارها كذلك فيجب النص عليها في الدستور ضمن الفصل المتعلق بالحقوق والحريات، وهذا التكريس سيلزم المشرع بإصدار قانون بهذا الخصوص، ينظم هذا الحق وفق ضوابط و ضمانات يحددها الدستور لسائر الحقوق والحريات، ومن جهة أخرى فإن دسترة الحق في الخدمة العمومية سيمكن القضاء الدستوري من أعمال رقابته على مدى دستورية النص المنظم لحق المواطن في الخدمة العمومية⁵، كما سيتكمن المواطن بوصفه متقاضيا من الدفع بعدم دستورية أيّ نص، متعلق بهذا المجال إثر مباشرته لدعوى ما ذات صلة به أمام القضاء.

1- ناصر لباد، المرجع السابق، ص.157،158.

2- المرجع نفسه، ص.158.

3- Yves GAUDEMET, Op.Cit, p.749.

4- ناصر لباد، المرجع السابق، ص.158.

5- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.53،54.

الفرع الثاني:

الأساس التشريعي لحق المواطن في الخدمة العمومية

لا يكفي التعرف على الحقوق والحريات العامة في دولة ما، بالاطلاع على دستورها فقط، إنما ينبغي الرجوع إلى القوانين الصادرة لتنظيم هذه الحقوق والحريات، وبيان كيفية ممارستها¹، وعلى غرار الدستور لم ينص التشريع على الحق في الخدمة العمومية بطريقة صريحة ومباشرة، لكن نص الدستور على أن البرلمان له اختصاصات يمارسها بموجب إصداره لقوانين عضوية وأخرى عادية، وعليه تعتبر السلطة التشريعية مصدر تشريع هام متعلق بالحق في الخدمة العمومية، لكنها مصدر غير مباشر وليس بالكافي لتأطير هذا الحق المهم².

ففي مجال القانون العضوي نصت المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية³:

- 1- تنظيم السلطات العمومية، وعملها؛
- 2- نظام الانتخابات؛
- 3- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية؛
- 4- القانون المتعلق بالإعلام؛
- 5- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي؛
- 6- القانون المتعلق بقوانين المالية".

فمن خلال القانون العضوي للانتخابات⁴ تقوم إدارة الولاية بإعداد بطاقة الناخب، التي تكون صالحة لكل الإستشارات الانتخابية، وتسلم لكل ناخب مسجل في القائمة الانتخابية⁵، فهذه العملية تُعدّ مثالا عن الخدمات العمومية، التي تُقدم للمواطن في مجال الانتخابات، والتي يحق له الإستفادة منها، طالما تحققت في شخصه الشروط التي نص عليها القانون.

1- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص.32.

2- المرجع نفسه، ص.35.

3- المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف الذكر.

4- القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادر في 28 غشت 2016.

5- أنظر: المادة 24 من القانون العضوي نفسه.

ومن جانبه ألزم القانون الأساسي للقضاء القاضي، أن يفصل في القضايا المعروضة عليه في أقرب الآجال، وهنا تستشف حق المواطن/ المتقاضي في الاستفادة من خدمة القضاء في أفضل الظروف، لاسيما والفصل في دعواه في أقرب الآجال وتحقيق العدالة¹.

أما في مجال القانون العادي تنص المادة 140 من التعديل الدستوري، أنّ البرلمان يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في مجالات نذكر منها على سبيل المثال²:

- 1- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية؛
- 2- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي؛
- 3- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العموميّة، والإسكان؛
- 4- النظام العام للمياه؛
- 5- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات العسكرية.

إنّ معظم المجالات الواردة ضمن هذه المادة لها علاقة وطيدة بالخدمة العموميّة، ومن خلال الأمثلة التي استعملناها، نقف عند الخدمة العموميّة الخاصة بالقضاء، التعليم، الصحة، الماء، والأمن.

وقد أصدر البرلمان في هذه المجالات مجموعة من القوانين المنظمة لها منها: القانون التوجيهي للتربية الوطنية³، القانون التوجيهي للتعليم العالي⁴، قانون المياه⁵، وقانون الصحة⁶.

وبالرغم من اعتبار آلية القانون خير ضمانة لتكريس الحق في الخدمة العموميّة بعد الدستور، إلا أنّ الإضعاف القانوني الشديد لدور السلطة التشريعية في تجسيد هذا الحق، من خلال وبواسطة تخليها عن دورها لصالح السلطة التنفيذية، أدى إلى ضعف فعاليتها القانونية في هذا المجال⁷.

الفرع الثالث:

الأساس التنظيمي لحق المواطن في الخدمة العموميّة

إنّ علاقة التنظيم بالخدمة العموميّة علاقة وطيدة ومتشعبة، بسبب تشعب المرافق والإدارات العموميّة التي تديرها وتشرف عليها السلطة التنفيذية، صاحبة الاختصاص في التنظيم⁸، وكما سبق وأن أشرنا له لم

1- أنظر: المادة 10 من القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 57، الصادر في 08 سبتمبر 2004.

2- أنظر: المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالف الذكر.

3- القانون رقم 04-08، المؤرخ في 23 يناير 2008، المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 04، الصادر في 27 يناير 2008.

4- القانون رقم 99-05، المؤرخ في 04 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 24، الصادر في 07 أبريل 1999.

5- القانون رقم 05-12 السالف ذكره.

6- القانون رقم 18-11 السالف ذكره.

7- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص. 67.

8- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص. 68.

يستند الحق في الخدمة العمومية لا إلى مرجعية دستورية، ولا تشريعية مباشرة، إنما اعتمد آلية أخرى هي المرسوم، هذه الأخيرة التي تشكل مجرد اختصاص تشريعي، موازي للتشريع الأصيل المتمثل في السلطة التشريعية¹.

ومبرر إستئثار السلطة التنفيذية بالنص على حق المواطن في الخدمة العمومية، راجع إلى أن المرافق العمومية تعتبر من صميم وظيفتها، فهي تتطلب السرعة والكفاءة في الإنشاء والتسيير، وأن السلطة التشريعية تفتقد إلى هذه الميزة، فإجراءاتها معقدة ومطولة، ولا تتلاءم مع مبدأ التكيف الدائم للمرافق والخدمات العمومية بسبب بطئها الشديد.

ويعتبر المرسوم رقم 88-131 الصادر عن رئيس الجمهورية، والمتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، من أهم النصوص القانونية الخاصة بالقانون الإداري الجزائري، التي بينت أن العلاقة بين الإدارة والمواطن تتضمن حقوقا لهذا الأخير، وواجبات متبادلة بينه وبين الإدارات²، ويعتبر هذا المرسوم كذلك من أهم النصوص القانونية التي إهتمت بإصلاح الخدمة العمومية، وتزامن إصداره وأحداث أكتوبر 1988، وتكمن أهميته في كونه جاء لتحقيق حماية أكبر لحقوق وحرية المواطن في إطار علاقته مع الإدارة، إضافة إلى تذكير هذه الأخيرة بالتزاماتها اتجاهه، حيث ألزمها بالسهر على تكيف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، كما ألزمها بأن تضع تحت تصرفهم خدمة عمومية جيدة³.

ونظرا لأهمية موضوع الحق في الخدمة العمومية، فقد تمت معالجته ومراعاة تنظيمه بموجب أحكام المرسوم رقم 88-131 باهتمام بالغ، وتحديدًا بمقتضى القسم الرابع المعنون ب "التحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية"، وضمن أحكام أخرى شكلت القسم الأكبر من التنظيم، بدليل أنه وبالمقارنة بالأقسام الأخرى، جاء تنظيم القسم المخصص للخدمة العمومية من الناحية الشكلية أطول بكثير من غيرها، على نحو جعلها تبدو من أبرز الالتزامات التي فرضها المرسوم على الإدارة، وجعلها بالمقابل حقا للمواطن⁴.

استعمل هذا النص التنظيمي مصطلح "حق" مرتين فقط⁵، وهذا ضمن المادة 30 منه والتي جاء فيها⁶: "يجب على الموظفين أن يؤديوا واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا يقبل منهم أي تذرع خصوصا فيما يأتي:

6- رفض خدمة، أو تسليم عقد إداري **يحق** للمواطن الحصول عليه قانونا..."

1- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص.44.

2- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.70.

3- شرفي بن يوسف، المرجع السابق، ص.49،50.

4- سليمة غزلان، المرجع السابق، ص.155. وأنظر أيضا: المواد من 21 إلى 30 من المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره، وبخصوص التحليل الشكلي والموضوعي للمرسوم رقم 88-131، راجع:

Cherif BENNADJI, Op.Cit, p.27,28.

5- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.70.

6- أنظر: المادة 30 من المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره.

وكذا المادة 37 والتي تنص على أنه: "يحق لكل مواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات، والمنشورات، والمذكرات، والإعلانات التي أصدرتها، وفي هذا الإطار يجب على الإدارة أن تبلغ للمواطن أي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده"¹، في حين تمّ استعمال كلمة "يمكن" في باقي المواد، لاسيما المواد 10، 38، و39²، بينما كان من المفروض أن يستعمل النص برمته مصطلح الحق وليس الإمكانية، خاصة في المادتين 10 و39، باعتبار أنهما تتعلقان بحقوق ذات طابع دستوري، هي حق الإطلاع على المعلومات، وحق الطعن في قرارات الإدارة، وحق الحصول على التعويض جراء الأضرار الناتجة عن أعمال الإدارة وقراراتها³.

إن تكريس السلطة التنفيذية للحق في الخدمة العمومية بصفة مباشرة، مفاده أن المرافق العمومية هي من صميم وظيفتها، نظرا لما تتطلبه من كفاءة يفقدها البرلمان، وبالنظر أيضا لطبيعة إجراءات عمل هذا الأخير المعقدة والبطيئة، والتي لا تتلاءم والخدمة العمومية ذات التطور المستمر، لكن هذا الأمر ينبغي أن لا يحد من المطالبة بإقحام آلية القانون، وأولويته بموضوع تنظيم الحق في الخدمة العمومية، بدل الاكتفاء بآلية المرسوم⁴.

يقنقد إذا حق المواطن الجزائري في الخدمة العمومية إلى التكريس الدستوري الصريح المباشر، وحتى التشريعي، ويجده فقط في التنظيم، وبالرغم من هذا فإن المرسوم رقم 88-131 مرسوم قديم جدا، يتطلب تحيين وتعديل العديد من نصوصه، تكيّفا مع التطورات الحديثة التي تعرفها المرافق والعمومية، كما يجب أن يُولي للحق في الخدمة العمومية عناية أكبر.

المطلب الثاني:

المُواظَنَةُ الإِدَارِيَّةُ أَساس مشاركة المواطن في إصلاح الخدمة العمومية

تَمَيَّزَ الحال دائما بترك تسيير المرافق العمومية للراعي الأول لها "الدولة"، وانسحب المواطن من أية مشاركة فيها، مُهْتَمًا بإتمام أموره الشخصية فقط، تاركا المجال في هذا للسلطة المحتكرة، حيث ساهم هذا الاحتكار في شعوره الدائم أنه غير معني إطلاقا بالمرافق العمومية فابتعد عنها، إلا في حدود الخدمات التي يحتاجها، مستفيدا منها على أية حالة كانت، دون أدنى حق للاعتراض أو التنديد.

غير أن هذا المفهوم السلبي للمواطن لم يلبث أن انزاح، إثر بروز محاولات الإصلاح الإداري، التي ركزت في أغلبها على ضرورة مشاركته في تسيير المرافق العمومية، بل وتمت في أكثرها تحت إسم المُرْتَقِق، هذا المشارك الإيجابي الذي جعلته المواطنة الإدارية في مركز سامٍ أمام الإدارة، ومكنته من المطالبة بالجودة، وأعطته مُكْنَةَ إبداء الرأي، وكذا الاعتراض، تبعا لدمَقْرَطَة النشاط الإداري، والسعي نحو أفضل تكريس لمشاركته في تسيير المرافق العمومية.

1- المادة 37 من المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره.

2- أنظر: المواد 10، 38، و39 من المرسوم نفسه.

3- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، المرجع السابق، ص.70.

4- سليمة غزلان، المرجع السابق، ص.52، 53.

ونظرا لما يكتسيه مفهوم المواطنة الإدارية من أهمية بالغة، حيث أنه أسس لمبدأ مشاركة المواطن في تسيير المرافق العمومية، سنخصص هذا المطلب للحديث عن المواطنة الإدارية كمُحصلة للتحوّل من إدارة ديمقراطية إلى ديمقراطية إدارية ضمن **الفرع الأول**، في حين سنبين مراحل ومظاهر تطور مشاركة المواطن في تسيير المرفق العمومي ضمن **الفرع الثاني**.

الفرع الأول:

المواطنة الإدارية مُحصلة التحوّل من الإدارة الديمقراطية إلى الديمقراطية الإدارية

تتشكل عبارة المواطنة الإدارية من كلمتين، الأولى هي المواطنة، والثانية هي العلاقة الإدارية، أما المواطنة في اللغة فهي مصدر لوأطن، فنقول: واطن سكان البلد، أي عاش معهم في بلد واحد، وهي صفة للمواطن¹، وبالرغم من كون هذا الأخير ذو استعمال قديم، إلا أنّ مصطلح المواطنة لم يذكر ضمن المصطلحات القانونية إلا حوالي سنة 1930، ويعتبر كل من هوريو HAURIAU، ولأفريار LAFERRIÈRE أن صفة المواطن تضم مجموع النشاطات التي يمارسها الفرد، ويشرح جاك روبر Jacques ROBERT عضو المجلس الدستوري الفرنسي قائلاً: "أن الفرد لا يكون مواطناً، إلا عندما يُمثّل من قبل جهاز سياسي"، فالمواطنة هي التي تبين العضوية في المجتمع، هذه العضوية أو الانتماء تتجلى من خلال التمتع بحقوق معينة².

وتتميز المواطنة بمفهومها التقليدي³ بصلاية كبيرة، حيث لا مجال إلا لمواطنة واحدة، مع ضبط شديد للوصول إليها في إطار شرط الجنسية، في حين أن المواطنة الحديثة هي مواطنة مخففة Élargie، مفهومها يتميز بتخفيف مزدوج، وهذا من جهة إثرائه من خلال التمديد نحو اكتساب حقوق جديدة، وأيضاً من جهة فتح هذه الحقوق إلى فئات جديدة من المستفيدين، ما يؤدي إلى التخفيف والتقليل من مجال تطبيق شرط الجنسية⁴.

وحسب دومينيك شَنَبَار Dominique SCHNAPPER فإن للمواطنة ثلاث معانٍ، أولها قانوني، لأن المواطن يعتبر محلاً للحقوق المدنية والسياسية، وعموماً للحقوق الأساسية مع وقوع التزامات عليه، وثانيها معنى يتعلق بالشرعية السياسية، أي بالعلاقة بين الحاكم والمحكوم، ومعنى أخير يتعلق بكونها مصدر

1- معجم المعاني الجامع - معجم عربي عربي، المرجع السابق، أُطُبع عليه بتاريخ: 2019-02-12.

2- Gilles DUMONT, *La citoyenneté administrative*, thèse de doctorat, faculté de droit, économie, science sociales, Université Panthéon-Assas, Paris 02, France, 2002, p.19.

3- تعود المقاربة التقليدية للمواطنة لعهد المدينة القديمة، فالمواطنة في اليونان Poloteia، وفي روما Civitas، هي الصفة التي تمنح حق المشاركة في تسيير شؤون المدينة، مع الاشتراك والإدراج والاندماج التام داخل جماعة سياسية للمواطنين، وهذه الجماعة تُؤسس على مبدأ المساواة، فكل المواطنون متساوون أمام القانون، ويمتلكون سلطات متساوية للتدخل في القرارات الجماعية، وليس كل من في المدينة يمتلك هذه الصفة، فالمواطنون في أثينا يمثلون أقلية من عشرات السكان فقط، بالمقابل تُمنح المواطنة في جمهورية روما إلى مجموعة كبيرة من الأشخاص، فالمواطنة تُعرف إذا في المدينة القديمة بالجمع بين العامل الإقليمي والشخصي، وهي سلطة المشاركة في الشأن العمومي، وتقتضئ الإلتزام بقواعد المدينة، كما يتم دمج البعد السياسي فيها. أنظر:

Jacques CHEVALLIER, "La transformation de la citoyenneté", In: **regards sur l'actualité**, No 250, la documentation française, France, 1999, p.02.

4- Ibid, p.05,06.

العلاقات الاجتماعية، أي تلك الروابط بين الأفراد والجماعات العمومية، ويعبر العميد فيدل VEDEL عنها قائلا: "أنها ذات محتوى سياسي عاطفي، أكثر منه قانوني"¹.

هذا ويُظهر التكلم عن المواطنة الإدارية نوعا من التناقض، فالمواطنة تتعلق بالدولة، وتعطي لحاملها جملة من الحقوق السياسية والمدنية يحدد مجالها القانون الدستوري، القانون المدني، والقانون الجنائي، أما العلاقة الإدارية فهي تلك العلاقة التي يسيرها القانون الإداري، وتعتبر عن الرابطة بين فرد أيّا كانت جنسيته والسلطات الإدارية².

في حين تُعرف المواطنة في الإدارة العمومية، بأنها المشاركة الفاعلة للمواطن في الشؤون العمومية ضمن المجتمع المحلي له، بينما يذهب البعض الآخر في تعريفه للمواطنة إلى التمييز بين المواطنة والوطنية، فالمواطنة هي حق مشاركة الشخص في تسيير المجتمع تسييرا مباشرا أو غير مباشر، أي أنها تمنح حقوقاً، بينما الوطنية تدل على انتماء الشخص إلى الدولة، وتخلق تضامناً في أداء الواجبات³، وتُمكن المواطنة الإدارية المواطن من المشاركة في تسيير النشاط الإداري، وتقضي أن تعطي الإدارة له وسائل كافية كي يمارس مواطنته⁴.

وجدير بالذكر أن العلاقة الإدارية كانت مبنية على قواعد، مفادها أن الفرد ملزم بطاعة أوامر الإدارة، التي ليس له حظ في إتخاذ أيّ منها، حيث تأسست هذه العلاقة على فكرة الخضوع، ولاشك أن الاستبدال المتكرر لمصطلح مواطن بمصطلح مرؤوس ومُرتفق، يبين بشكل ملموس التطور الذي مسّ العلاقة الإدارية، إذ أخرجها من إطار الخضوع إلى مجال أوسع للمشاركة والحوار، وبالتالي فإن المواطنة من خلال هذا التطور لا يمكن أن تستلزم شرط الجنسية دائما، فالحقوق التي يتم الاعتراف بها في إطار العلاقة الإدارية الجديدة، يستفيد منها أيضا الأجانب، مما يفيد أن مفهوم المواطنة الإدارية يغذي عملية فصل المواطنة عن الجنسية⁵.

وتجدر الإشارة أن مفهوم المواطنة الإدارية لم يعرف أي تغيير جذري يذكر بالرغم، من توسع النشاط الإداري على مرّ القرن 20م⁶، هذا المصطلح الذي يعبر عن تلك العلاقة التي تجمع بين الإدارة والمتعاملين معها، هو أحد نواتج ديمقراطية النشاط الإداري، هذه الأخيرة التي تظهر جليا في عديد المجالات التي تتدخل فيها الإدارة، وتهدف إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها، من خلال السماح لهم وتمكينهم من المشاركة في تحديد مصيرها⁷.

1- Manuel TIRAD, La gouvernance aux ETATS-UNIS étude comparative des conceptions américaine et française du droit public, thèse de doctorat, faculté de droit, économie, science sociales, université Panthéon-Assas, Paris 02, France, 2009, p.332,333.

2- Gilles DUMONT, Op.Cit, p.06.

3- نجلاء فتحي عبده، "المواطنة في الإدارة العامة"، مقال متوفر على موقع الإدارة العامة والمحلية على الرابط: <http://kenanaonline.com>، أُطِّع عليه بتاريخ: 2019-01-03.

4- Ousmane BA, Op.Cit, p.235.

5- Jacques CHEVALLIER, "La transformation de la citoyenneté", Op.Cit, p.09.

6 - Gilles DUMONT, Op.Cit, p.19.

7- Géraldine AIDAN, "De la démocratie administrative à la démocratie sanitaire dans le secteur public de la santé", In: **RFAP**, N° 137-138, ENA, France, 2011, p.140.

وتتجلى علاقة المواطنة بالإدارة العمومية في دور المواطنين في تقييم السياسة العامة، وهذا التقييم يعتمد على عدد من المؤشرات مثل نتائج البرامج أو السياسة، نوعية الخدمة، وكيفية توصيلها للمستفيدين، وتوقيتها، وأهداف البرامج عند تقييمها، ويركز الباحثون على بعدين لعلاقة المواطن بالإدارة العمومية وهما: الأهداف التي أعلنتها الحكومة والسياسات والبرامج الفعلية كبعد أول، ورؤية المجتمع لاحتياجاته وما تحقق عن طريق هذه الأهداف كبعد ثانٍ¹.

وترى النظريات الحديثة في مفهوم المواطنة وعلاقتها مع الإدارة العمومية، أن الدولة لا بد وأن تراعي رغبات الأفراد، وتراعي العدالة في التوزيع، حيث أنهم متساوون في الحقوق والواجبات، وهذا يعني أنه بالنسبة لحكومة ما، قبل أن تتخذ سياسة معينة لا بد لها من معرفة كل المعلومات عن تأثير تطبيق تلك السياسة، وأنها تتوافق مع المواطنين، وتفترض المواطنة الإدارية ضرورة توفر صفات معينة في المواطن، أولها صفة مشاركته في النشاط الإداري، إضافة إلى توفر القدر الكافي من المعلومات لديه، حول مقتضيات هذا النشاط².

والواقع أن التوجه نحو المواطنة الإدارية، هو أحد النواتج التي أفرزها الانتقال من الإدارة الديمقراطية إلى الديمقراطية الإدارية³، هذه الأخيرة التي وضحنا سابقا أنها ذات صلة وطيدة بآلية التسيير المحلي التشاركي، أين يبرز فيها المواطن كفاعل تسييري له الحق في الخدمة العمومية، وحق المشاركة في تحديد جودتها وإصلاحها، وأساس هذه المشاركة هو تمكين المواطن من المشاركة في السياسة العامة، التي تتعلق بمختلف قطاعات الخدمات العمومية، وهذا نظرا لكون المواطن فاعلا أساسيا تقوم عليه السياسة العامة المحلية، فالمواطن هو نواة هيئات المجتمع المدني، ونواة القطاع الخاص، به وله تقوم السياسة العامة المركزية ثم المحلية، وإشراكه في عملية صياغة السياسة العامة المحلية ليس تجاوزا للخيارات التمثيلية، بل إتاحة فرصة المشاورة للطرف المتلقي لهذه السياسة، الذي يسمح التشاور معه ومحاورته بتقادي الفشل التتموي، والأخطاء التسييرية التي تضيع الفرص التنموية على الساكنة، فالمواطن حسب الجيل الثالث من المناظير الحقوقية، بحاجة إلى كافة الحقوق الحياتية المادية منها والمعنوية حتى يكتمل شعوره بالحرية، وهي

1- نجلاء فتحي عبده، المرجع السابق، دص.

2- دنيا حسن وفا، "المواطنة والإدارة العامة في الحالة المصرية"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://platform.almanhal.com>، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 2019-02-12.

3- ولأن شروط ظهور الديمقراطية الإدارية لم تكن مجتمعة، فإن هذا المفهوم كان غائبا عن المؤلفات الكبرى في القانون الإداري، منذ عهد الملكية وإلى غاية القرن 20م، فلا فيفيان VIVIEN، ولا جيز JÈZE، ولا هوريو HOURIOU، ولا ديغي DUGUIT، ولا بونار BONNARD، ولا دولوبادار DELAUBADÈRE وغيرهم استعملوها، حيث لم تظهر إطلاقا في مؤلفاتهم، وبالرغم من أنها لم تظهر أيضا في مؤلف ريفيرو RIVERO الموسوم ب: Précis de droit administratif، يبدو أنه أول من أشار إلى مفهوم الديمقراطية الإدارية بصفة ضمنية. أنظر:

Bruno DAUGERON, "La démocratie administrative dans la théorie du droit public: Retour sur la naissance d'un concept", In: RFAP, N° 137-138, Op.Cit, p.32.

حقوق مترابطة وغير قابلة للتجزئة عندما يحصل عليها المواطن، يكون قادرا على تأدية واجباته من الخدمة العمومية¹.

الفرع الثاني:

مراحل ومظاهر تطور مشاركة المواطن في تسيير المرفق العمومي

لم يظفر المواطن بمكانة مرموقة ضمن المرافق العمومية من العدم، فهو لم يكن يوما يستطيع الحديث عن جودة الخدمة المقدمة له، إلا بعد مراحل طويلة من الإصلاحات، تجاذبتها عديد الموجهات والصراعات بينه وبين الإدارة، خرج منها من مجرد خاضع مُكْرَه، يقبل الخدمة برداءتها كما هي، إلى مرحلة جديدة قوامها المشاركة، الاستقلالية، والانتقاد، وبالتالي انتقل من مجرد مُدَار إلى مُرْتَقٍ مشارك، ولم يقف طموحه في البحث عن جودة أعلى للخدمات العمومية، حتى وصل به إلى حيازته لمستوى زبون المؤسسات الخاصة.

وهذا ما سوف نفصل فيه ضمن هذا الفرع، من خلال التطرق أولا لكيفية الانتقال من فكرة الخضوع إلى فكرة المشاركة، ثم التفصيل ثانيا في التطورات التي عرفها مفهوم المُرْتَق.

أولا: من المُدَار إلى المُرْتَق "الانتقال من فكرة الخضوع إلى فكرة المشاركة"

يُحيل كل من مصطلح مُدَار Administré²، ومُرتَق Usager، إلى مفاهيم مختلفة جذريا في إطار العلاقة إدارة/مجتمع، فمصطلح مُدَار يُبرِزُ الإكراه من جانب واحد والهيمنة، ويفرض نمطا إداريا سلطويا ذا إكراه وإجبار، فالمُدَار هو ذلك الفرد السلبي المطيع والهين، في حين أن المُرْتَق عكسه تماما، فهو يُبرِزُ وجود علاقة ثنائية تبادلية، ويفرض نمطا إداريا أساسه التبادل، الجوارية، والحرية، ويحتفظ المُرْتَق بجانب من الاختيار، وله حق النقد وهامش من الاستقلالية، مقابل الخدمات والتجهيزات التي تضعها الإدارة تحت تصرفه، وبالتالي تعبر صورة المُدَار عن الجانب السلبي والسلطة الكاملة للإدارة، بينما تلك الخاصة بالمُرتَق تكشف عن خضوع الإدارة لمتطلبات الوظيفة، وبهذا فإن تحول تمثيل المُدَار إلى المُرتَق، يترجم تغير الدور والمكانة الاجتماعية للإدارة وتحولا حتى في معنى مؤسساتها³.

1- عصام بن الشيخ، والأمين سويقات، المرجع السابق، ص.71.

2- هناك من ترجم مصطلح Administré إلى اللغة العربية ب: "مرؤوس السلطة الإدارية"، وتوجي هذه الترجمة بتلك العلاقة القانونية الموجودة بين الرئيس ومرؤوسه، في إطار السلطة الرئاسية أثناء ممارسة النشاط الإداري، وهناك من عبر عنه بمصطلح "مدير" الذي يوحي أن الفرد هو الفاعل، فهذه الترجمات تثير اللبس حسب ما أشار إليه الباحث خالد مسعودي، والذي نتفق معه في اعتماد مصطلح "مُدَار" باعتباره الأقرب في المعنى لمصطلح Administré، وتجدر الإشارة أن مصطلحات عدة وُظفت لبيان العلاقة بين الإدارة والفرد، واستعملها العديد من الباحثين كمترادفات، حيث يتم ذكر الفرد بصفته مواطنا، مديرا، منتقعا، مستعملا، مسيرا، مرتقعا، وممولا، والواقع أن كل مصطلح من هذه المصطلحات له دلالة مغايرة، ولا يجوز استعمالها على أساس الترادف، وأن هذا الخلط لا يميز الفقه فقط، بل حتى القانون وقع فيه في كثير من الحالات -سنشير لها لاحقا-. لتفاصيل أكثر راجع: خالد مسعودي، المرجع السابق، ص.13 وما بعدها.

3- Jacques CHEVALLIER, "Figures de l'usager", In: **psychologie et science administrative**, France, 1985, p.01-03. Article disponible sur le site: "www.u-picardie.fr", consulté le: 05-01-2019.

وعلى هذا الأساس فالمُدَار يرتبط بمفهوم الدولة الحارسة، التي تميزها الإدارة السلطوية التي لا تعرف سوى الخاضعين لها Les assujettis، هؤلاء الذين لطالما كانوا في وضعية دنيا، مقارنة بمؤسسة تتمتع بمشروعية غير قابلة للجدل، ومزودة بصلاحيات السلطة العمومية، فالمُدَار كان مصيره هنا الطاعة والخضوع والامتثال لتعليماتها تحت طائلة العقاب¹، فهو النموذج الفعلي الذي يعبر عن المفهوم الإداري التقليدي، القائم على أسس الإنفرادية والإكراه، فما كان على المدار سوى تلقي مَنَح إدارته والخضوع لها، والعلاقة الإدارية بالنسبة له، هي علاقة تسلط وإكراه لم يخترها بحريته، لكنه في ذات الوقت لا يستطيع التخلي عنها أبداً².

في حين أن مفهوم المُرْتَقَق يتوافق مع دولة الرفاه، فيظهر من جهته كمستفيد من النشاط الإداري، فهو لا يخضع مثل المُدَار للإكراهات الفردية الإدارية، التي تَحُدُّ من هامش استقلاليته وحرية، لكن بالعكس يستفيد من المشاركة في تسيير المرافق العمومية، بما يشبع حاجاته ويقدم له العديد من الامتيازات، فالواضح من هذا التغيير وجود قلب في معنى العلاقة الإدارية، لأن مؤشرات المشروعية تنتج الآن من المُرْتَقَق والمرفق العمومي، وليس من الإدارة التي تُخضع لها المُدَار إطلاقاً³.

وقد جسدت هذه الفلسفة أساساً مدرسة المرفق العمومي، التي ترى أن أعمال وتصرفات الحكام المفروضة على المحكومين ليست لأن لهم السلطة، ولكن لكونهم يمثلون للقانون الموضوعي، بمعنى إلى الضوابط القانونية النابعة من الوعي الاجتماعي، وفي إطار هذا القانون الموضوعي يوجد المرفق العمومي، فوظيفة الحكام هي العمل على تطوير التعاقد الاجتماعي، لاسيما الأخذ بعين الاعتبار نشاطات المصلحة العامة الضرورية، فسلطة الحكام تُفسَّرُ بضرورة إشباع حاجات الجمهور، مما يفيد أن السلطة تتحول إلى وظيفة، والحق في الإكراه والأمر يتحول إلى الالتزام بالتسيير⁴.

ومما تقدم يتضح أن المشروعية الإدارية لم تعد تُبَرَّرُ في سلطة الدولة، لكن في إشباعها للحاجات الفردية والجماعية، حيث كتب رومان لوفار Romain LAUFER عام 1977، ثمَّ الآن بيزلون Alain BURLAND عام 1980، عن "أزمة المشروعية" في المرافق العمومية لاسيما الإدارية، وميز الفقيهان بين ثلاث مراحل تاريخية لها في إطار النشاط الإداري، بدت وكأنها حالة إعادة إختراع للمشروعية وهي⁵:

المرحلة الأولى: معيار السلطة العمومية أساس المشروعية

نتكلم هنا عن الدولة الحارسة حيث تأسست مشروعيتها على طبيعة السلطة، هذه الأخيرة النابعة أساساً من السيادة الوطنية، والناجئة عن الانتخاب، وأعتبر العمل الإداري مشروعاً، إذا قامت به سلطة مختصة في الدولة.

1- Jacques CHEVALLIER, "Figures de l'usager", Op.Cit, p.06.

2- Jacques CHEVALLIER, "Le public du code", In: G. Koubi, L.Cluzel-Métayer, W.Tanzani, **Lecture critiques du code du relations public avec l'administration**, Lextenso, France, 2018. P.02.

3- Jacques CHEVALLIER, "Figures de l'usager", Op.Cit, p.07.

4- Ibid, p.05. Pour détailler voir: Léon DUGUIT, Op.Cit, p.60.

5- Pascale DEFLINE, Op.Cit, p.114,115.

المرحلة الثانية: معيار المرفق العمومي أساس المشروعية

ميزتها دولة الرفاه، حيث تتدخل الدولة أكثر فأكثر في كل الجوانب، وتدخلها هذا يتناقض والمبادئ الليبرالية التي تحد منه، إلا في جانب النشاطات السيادية، ومن هنا فمعيار السلطة العمومية لم يعد يبرر المشروعية الإدارية، فلا بد له من التغيير ليحل محله معيار المرفق العمومي.

المرحلة الثالثة: ترشيد أساليب التسيير وتحقيق جودة الخدمة العمومية أساس المشروعية

عرفت الإدارة أزمة المرفق العمومي، ولم يعد المرفق كافيا أبدا لتبرير مشروعية الأعمال الإدارية، هذه الأخيرة التي توجهت نحو الطرق المستعملة في التسيير، وتلك الواجب توظيفها، نظرا لفعاليتها كمبرر جديد للمشروعية.

وتكلم شوفاليي CHEVALLIER، ولوشاك LOSCHAK من جهتهما عن هذه المرحلة، إذ اعتبرا أن الإدارة لا يمكنها بناء مشروعاتها على مجرد طاعة القوانين والامتثال لها، لكن عليها تقديم الدلائل التي تثبت أنها تعمل لصالح الجماعة، مع تبرير فعالية ودقة طرق التسيير التي تعتمدها، فالإدارة تميل الآن إلى الابتعاد عن المشروعية الخارجية Légitimité extrinsèque، المتعلقة بالنظام القانوني السياسي الذي يقيدها، إلى مشروعية داخلية Intrinsèque مؤسّسة على محتوى العمليات التي تقوم بها¹.

وأعاد شوفاليي CHEVALLIER هذا التحليل لاحقا (أعوام 1993، 1997، و2004) بوصفه للأزمة التي يمر بها نظام المشروعية الإدارية، على أن الإدارة تنتقل من مشروعية المبادئ، إلى مشروعية الفعالية الواجب تحقيقها، وألتي تسعى لتحقيقها².

وعلى إثر أزمة المشروعية وتغيير مبرراتها لاسيما في المرحلة الثالثة، حوّل الفقه الإداري الإدارة إلى فاعل يومي ومسير اجتماعي، فميلاد المُرْتَقِق انتقل بالإدارة السلطوية، إلى إدارة مرتكزة على المرافق العمومية وتقديم الخدمات، تستمد مشروعاتها من وسائل النشاط التي تضعها حيز التنفيذ، وتجعلها في مركز سام، فهي الذراع الأيمن للدولة التي تجسد سمو والعظمة وكل السلطة، ولها امتياز مقابل بقية المجتمع، والقانون الإداري الذي يتميز بأنه قانون اللاتوازن القائم على الامتيازات، ليس سوى الترجمة الحقيقية لهذه الظاهرة³.

ومن جانب القانون الجزائري برز اعتماد مصطلح Administré، في المرسوم رقم 88-131 ضمن الجريدة الرسمية له باللغة الفرنسية، وقابلتها نظيرتها العربية بترجمة هذا المصطلح إلى مواطنين Citoyens، وهنا يبرز الخلط الكبير في الترجمة، والذي يؤدي إلى الغلط في المفاهيم، وهو ما أثاره الأستاذ شريف بن ناجي واعترض عليه بشدة، إثر تعليقه على المرسوم رقم 88-131، وأشار إلى هذه الثنائية الاصطلاحية الناتجة عن نوع من الثنائية القانونية، التي لطالما أوقعت فقهاء القانون في فوضى اصطلاحية كبيرة، فإذا كان النص الفرنسي قد استعمل مصطلح Administré، ووظفت النسخة العربية مصطلح المواطن، فهل

1- Pascale DEFLINE, Op.Cit, p.115.

2 - Pour détailler voir: Jean Jacques CHEVALLIER, "La juridicisation des préceptes managériaux", In: **Politiques et management public**, V11, N°04, N° spécial droit et management public, France, 1993, p.111-134.

3- Jacques CHEVALLIER, "Figures de l'usager", Op.Cit, p.04.

هذا الأمر يعني وجود اختلاف بين المفهومين، وبالتالي وجود اختلاف جذري من الناحية الموضوعية في المرسوم؟ وتساءل الأستاذ عن هذه الحالة قائلاً: "ألا تعتبر هذه الوضعية نتيجة لأعمال الترجمة غير الكافية، وكذا تدني مستوى تطور المصطلحات القانونية في الجزائر؟"، مضيفاً أن مصطلح مواطن يعتبر الأنسب للمرسوم، لأن النص ذكر المؤسسات العمومية بالمفهوم الواسع، في حين أن مصطلح "مُدار" يلائم العمل الإداري فقط¹.

وما نفهمه من استعمال مصطلح مواطن في النسخة العربية، هو أن النص القانوني قد استبعد الأشخاص المعنوية والأجانب من نطاق تطبيقه، غير أن اعتماد مصطلح Administré في النسخة الفرنسية، يشمل ما تمّ إقصاؤه باعتماد مصطلح المواطن، ومما تقدم يرى الباحث خالد مسعودي أن استعمال مصطلح المُدار وإن كان يحمل في طياته هيمنة الإدارة والخضوع لها، هو الأنسب للنص، عوض استعمال مصطلح مواطن الذي يُخرج الأشخاص المعنوية والأجانب من مجال تطبيقه².

من جهتنا نرى أن أساس اعتماد المصطلح المتعلق بذلك الفرد الذي يدخل في علاقة مع الإدارة، يجب أن يتوافق مع مفهوم المواطنة الحديث الذي أسلفناه (المواطنة المُخففة)، القائم على المواطنة الإدارية، التي تتطلب فكرة الديمقراطية الإدارية، وتغذي فكرة فصل المواطنة عن الجنسية في إطار العلاقة الإدارية، وعليه نميل لاعتماد مصطلح مواطن Citoyen وفقاً للمفهوم الحديث للمواطنة.

ثانياً: أسباب التطور الإصطلاحي التي عرفها مفهوم المُرتفق

يعتبر المُرتفق³ شخصاً قانونياً يتواجد في وضعية قانونية مرتبطة بمهام مرفق عمومي، وعليه فهو يستفيد من الحقوق المتعلقة بالنظام القانوني لهذا المرفق⁴، وميلاد المُرتفق كشخص قانوني يعود إلى سنة 1945، تبعا لحركة الإصلاح والتحديث التي عرفتها المرافق العمومية، وهدفت إلى وضعه في محور ومركز

1- Cherif BENNADJI, Op.Cit, p.29,30.

2- خالد مسعودي، المرجع السابق، ص.16.

3- يُقصد بمصطلح مُرتفق ذلك الشخص الذي له حق عيني في الاستعمال، أو الشخص الذي يستعمل، أو يستغل خدمات عمومية، تاريخياً، درج استخدام هذا المصطلح منذ القرن 14م، وكان يعني ذلك العضو من الجماعة الذي يملك الخشب ويمارس الرعي، وعُرف بالتالي بانتماؤه أو امتلاكه للأرض، وبحلول القرن 19م تمّ تضيق استخدامه، لينصرف معناه إلى ما جاء في المواد من 626 إلى 636 من القانون المدني الفرنسي لعام 1804، وضمّن هذا القانون يأخذ المرتفق معنى المنتفع L'usufruitier، وكلاهما من أصل لاتيني، فحق الاستعمال أو الإنتفاع Le droit d'usage ما هو سوى صورة مقيدة لـ Le droit de l'usufruitier، وتجدر الإشارة أن مجلس الدولة الفرنسي استعمل هذا المصطلح لأول مرة ضمن قرار له صادر عام 1906 بخصوص مستعملي خط Tramway. أنظر:

Caroline TAHAR, et Aurélien RAGAIGNE, "Contrôler la qualité des services publics: quelle place pour les usagers?", In: **the french connection**, Canada, 2013, p.06.

Les Articles à partir de 626 jusqu'à 636, sont disponible sur le site:

"https://fr.wikisource.org/wiki/Code_civil_des_Français_1804/Texte_entier", consulté le: 27-08-2019.

CE, 21 décembre 1906, Req N° 19167, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey Tivoli, disponible sur le site: "www.revuegeneraledudroit.eu", consulté le: 27-08-2019.

4- Isabelle Thomas, "Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics", In: **RFDA**, N°02, France, 2004, p.336.

المرافق وتسييرها، إثر الانتقال به من وضعية مُدار سلبى خاضع ومحتاج، ليصبح فاعلا دينامكيا في عملية إنتاج الخدمات العموميّة¹.

وعرف مفهوم مُرتَق المرفق العمومي تطورات مفاهيمية عديدة، أدت إلى وجود إشكالية اصطلاحية، عقدت من إمكانية تحديد مدلول هذا الفاعل المشارك في إصلاح الخدمة العموميّة²، فهو تارة زبون، وأخرى مستفيد، وقد يصبح مستهلكا، الأمر الذي يسبب تحولات في الصلاحيات المعترف بها للمُرتَق في المرافق العموميّة³.

وقد أبانت الدراسات في هذا الموضوع في دول ODCE، أن النهج الاصطلاحي إنتقل من خدمة الزبائن Services to clients، إلى إشراك المواطنين في السياسة العامة Engaging citizens in policymaking، وهذا ما يبرز التغيير الواضح في المصطلحات والمفاهيم المعبرة عن دور هذا الفاعل في علاقته مع المرافق العموميّة⁴.

وعليه فتحدد مدلوله أمر لا بد منه ولا يمكن تجاوزه، والتعرفُ عليه من الناحية القانونية، يتعلق أساسا بمعرفة مدى قدرته على المشاركة في تسيير المرفق العمومي، مما يعني أن مبدأ المشاركة هو المحدد له، ونعني هنا بمدى المشاركة اتساعها أو محدوديتها، فمشاركة الفاعل في عملية التبادل تختلف تبعا لعدة خصائص للخدمة العموميّة، وكذلك المرفق، وللمحيط (المنافسة، والضبط... إلخ)، كما أن الجانب التشاركي له أهمية بالغة في تحديد إطار وإمكانيات هذا الفاعل⁵.

ويبدو في الغالب أنّ ظهور المُرتَق في صورة مستهلك أو زبون، يُستعمل لإضفاء المشروعية القانونية على مشاركة المُرتَق، وأنّ ظهوره على صورة مواطن يُمكن من تيرير المشروعية السياسية للمشاركة⁶، فموضوع مشاركة المواطن في الإدارة باعتباره مُكملا للديمقراطية السياسية، بدأ في التداول بين سنوات السبعينات والثمانينات، وفي هذا تكلم بُراييون BRAIBANT في مقدمة كتاب حمل عنوان "المواطن وإدارته"، عن ظاهرة التحول نحو الديمقراطية الإدارية، وقال أنّ: "المُدار تحول إلى مواطن، وتحول من كونه فاعلا سلبيا إلى شريك فعلي إيجابي"، وفي ذات الكتاب قالت وَيَنَار WIENER أنّ: "الديمقراطية لا يمكن أن تقف عند أبواب الإدارة"⁷.

1- Richard SIMMOUS and others, **the consumer in public service choice, values, and differences**, the policy press, Britain, 2009, p.10.

2- وفي خضم هذه الثورة المفاهيمية الكامنة وراء المصطلحات والكلمات، عبر الأستاذ CHEVALLIER قائلا: "أنّ ترتيب الكلمات، يستوجب ترتيب الأشياء ... فورا استعمال الكلمات والإشكالات التي تطرحها، تكون المفاهيم في حرب دائمة".

"L'ordre des mots vaut ordre des choses ... derrière les jeux et les conflits des mots se livre une guerre permanente des significations". Voir: Jacques CHEVALLIER, "Figures de l'usager", Op.Cit, p.01.

3- Isabelle Thomas, Op.Cit, p.336.

4- Richard SIMMOUS and others, Op.Cit, p.11.

5- Jean-Patrick VILLENENVE, "Citoyens clients et usagers face à l'administration publique les balises d'une relation difficile", In: **working paper de l'IDHEAP**, N° 06, Institut des hautes études en administration publique, Swiss, 2015, p.13.

6- Isabelle Thomas, Op.Cit, p.336.

7- Michel Le Clainche, Op.Cit, p.40.

أما من ناحية علم الإدارة العامة، فحسب فقهاؤها وخبرائها (ستوارت STEWART، وروسون RANSON)، فمن الأفضل أن تُكوّن المنظمات/المرافق علاقات مع الجمهور بصفة عامة، ومع ذلك فهناك المستهلكون، الزبائن، وأيضا المواطنين، فالسؤال الذي يُطرح هنا يتعلق بالقدرة على التعرف على كل واحد من هؤلاء، وفي هذا فإن المصطلحات المستعملة من قبل المختصين لتمييز المستفيد من الخدمات العمومية، تنطلق من القيام بعملية تقييم بسيطة لمفهومي المواطنة والاستهلاك¹، إلى مفهوم شامل لأقصى حدّ في شخص المواطن، الزبون، المُرتفق، والمستهلك، وما يهم في بيان هذا الاختلاف الاصطلاحي، هو مدى تأثيره في طبيعة العلاقة مع الإدارة وتغييرها؟ فالباحث في هذا الاختلاف الاصطلاحي للفاعل في إطار المرافق العمومية، وفي العلاقة الإدارية معها، يجعل الباحث يقع محجوزا داخل إطار حصري ليس له حدود، فالفاعل هو المواطن وليس الزبون، وهو الزبون وليس المُرتفق... إلخ، وهو إما أن يكون مرتكزا في إطار المجال العمومي أو الخاص².

وكتب بزّاس BARNES، وبريور PRIOR أنّ وصف مستعمل المرفق، هو وصف جدّ معقد والعلاقة فيه متغيرة، وأشار ألفورد ALFORD إلى عدم وجود اتفاق على شروط تسمياتٍ مثل: المستهلك، العميل، الزبون، المستعمل، صاحب المصلحة Stakholder، المواطن، المكلف بالضريبة، أو الجمهور، فهي تستخدم كثيرا وبطرق مختلفة، ويقول كلارك CLARKE أنه توجد العديد من المصطلحات لوصف صاحب العلاقة مع المرفق العمومي: مواطن، زبون، مستهلك، أولياء، تلاميذ، مستعملي المرفق، هذا ويستخدم العديد من الكتاب هذه المصطلحات كما لو أنها كانت قابلة للتبادل، مثل فقودا VIGODA الذي يستعمل هذا التبادل من خلال مصطلح المواطن، مواطن/زبون، مواطن/مستهلك³.

وبجمعنا بين المقاربتين القانونية والفنية، فظهور الاصطلاحات المختلفة المُعبّرة عن الفاعل في إطار المرفق العمومي يرجع إلى مراحل تاريخية مختلفة، وهذا التطور يرتبط أساسا بتطور المرافق العمومية، حيث تمّ ربط ظهور المُرتفق بتطور دولة الرفاه، وزيادة الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة من خلال مرافقها، وارتبط ظهور الزبون بالتسيير العمومي الحديث، وتطوّر مفهوم المرفق لصالح الجميع، والمواطن المنتج إلى التطور الحديث لمفهوم الشفافية المرتبط أساسا بالحوكمة⁴.

1- الاستهلاك هو نشاط اقتصادي يتمثل في استخدام السلع والخدمات الاستهلاكية، من أجل إشباع الحاجات الإنسانية، وهو بهذا المعنى يعد نشاطا اقتصاديا يمارسه جميع أفراد المجتمع في مختلف مراحل أعمارهم، والاستهلاك بذلك يختلف عن كافة الأنشطة الاقتصادية الأخرى، كالإنتاج، والإدخار، والاستثمار، والتوزيع، والتسويق... إلخ، مما يمكن القول معه أن كل فرد في المجتمع يعتبر مستهلكا، وهو ليس كذلك بالنسبة للأنشطة الاقتصادية الأخرى.

لغة مصطلح "إستهلاك" مشتق من الكلمة اللاتينية Consummare التي تعني الإنجاز أو الإكمال أو الإنهاء، إصطلاحا يتم التقريب بين مفهوم الاستهلاك المادي، والذي يعني الفعل ذاته، أي استخدام المنتج أو السلعة ذاتها، مثل ارتداء قميص، أو تناول دواء... إلخ، والاستهلاك القانوني الذي يقصد به كل تصرف قانوني يهدف إلى الحصول على شيء، أو خدمة لإشباع حاجة شخصية. أنظر: محمد على سويلم، القانون الجنائي الاقتصادي "الأحكام الموضوعية والجوانب الإجرائية"، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2010، ص. 702-706.

2- Jean- Patrick VILLENENVE, Op.Cit, p.07,08.

3- Cited by: Richard SIMMOUS and others, Op.Cit, p.03.

4- Michel Le Clainche, Op.Cit, p.40.

فالتطور الذي أفرزه التسيير العمومي الحديث، أعطى قراءة جديدة وُصفت بالمتناقضة للإدارة العمومية، فرضتها حركة الحكم الديمقراطي والحوكمة، مفهوم يعتمد على مبدأ الشفافية، المسؤولية، والمشاركة، ومثلَّ التسيير العمومي الحديث الذي يرمي إلى إصلاح المواطن من أجل تسيير أكثر فعالية، الحكم الديمقراطي يرى أن الحل يكمن في مشاركة إيجابية أكثر من قبل المواطنين، بوصفهم شركاء نشطين في النظام، وبالنسبة للأمم المتحدة هذه المشاركة هي حق أساسي، حيث يُمكنُ هذا الحق من تطوير أكثر فعالية للعمليات ووسائل التسيير، وتجدر الإشارة أن تطور هذه المقاربة جاء بفعل ضغط المنظمات غير الحكومية وكذا المواطنين، من أجل الحصول على مكان وصوت في وسط آليات إتخاذ القرار، إذا تبعا لأسس الانفتاح والشفافية تطورت المواطنة الإدارية¹.

وبهذا نجد أن التسيير العمومي الحديث غيّر في مفهوم مُرتفق المرفق العمومي، ليجعل منه مستهلكا لهذه المرافق، ففكرة المواطن الذي تربطه علاقة سياسية أكثر منها اقتصادية مع المرفق العمومي، بدأت تنزاح لفكرة أخرى هي الزبون، والذي ليس له إلا هدف التبادل المباشر والفوري مع هذه المنظمات، وفي هذا يجد المواطن نفسه أمام تعريف جديد يجعل منه مستهلكا للخدمات العمومية².

أما الحوكمة فقد حققت الامتياز للمرافق العمومية، إذ سمحت بإدخال وتطبيق تقنيات جديدة في العمل الإداري، وعززت دور المواطنين الذين لم يعودوا مجرد مستهلكين سلبيين للخدمات العمومية، ولكنهم جزء أساسي في التعامل الأكثر فاعلية مع القضايا المطروحة، وتحقيق الديمقراطية الأعمق لتقديم الفرص ليس فقط لتحسين التمثيل، ولكن للمشاركة بالأنشطة والارتباط الأكثر بالشؤون العمومية، وهذا يتطلب تقنيات إبداعية، وفقا لذلك فإن الالتزام بتطبيق الحوكمة عزز الإبداعية في المرافق العمومية، وساهم أيضا في تعزيز التسيير الجيد، وخلق مجالاً للديمقراطية الجديدة³.

ثالثا: التفصيل في التطورات الإصطلاحية التي عرفها مفهوم مُرتفق المرفق العمومي

1- المُرتفق / الزبون:

يجد مفهوم الزبون معناه في إطار السوق الحرة المفتوحة، وابتداء من حياة المرفق العمومي لوضعية احتكارية تجعله في منأى عن المنافسة، فهو وبدون مقاومة مجبر على معاملة المتعامل معه كمدار خاضع له، لا يُؤخذ بتطلعاته وتُفرض عليه الخدمات، غير أن مفهوم المُرتفق يعطي إمكانية للاختيار، وبالتالي يفتح مجالاً للمنافسة، والنظر إلى المُرتفق كزبون يغير بشدة من تعاملات المرفق العمومي، الأمر الذي يفرض تقديم خدمات عمومية تبعا للطلب، وهو ما يفسر ضرورة وجود دراسة منهجية علمية للطلبات⁴، وبما أن مفهوم الزبون مفهوم اقتصادي خالص مجاله القطاع الخاص، فإن اعتماد وسائل تسيير الموارد ومتطلبات

1- Jean-Patrick VILLENENVE, Op.Cit, p.06.

2- Ibid.

3- منى حيدر عبد الجبار الطائي، المرجع السابق، ص.183.

4- Jacques CHEVALLIER, "Figures de l'usager", Op.Cit, p.34.

الجودة هي التي دفعت إلى التوجه نحو هذا مفهوم في الخدمات العمومية، إضافة إلى تأثير التسيير العمومي الجديد على تعريف وفهم الفاعل في إطار المرافق العمومية¹.

2- المواطن/ الزبون:

إن الفرق بين المواطن والزبون لا يكمن في تعريفهما فقط، لكنه يظهر أيضا في الطريقة التي تتعامل بها الإدارة مع كليهما، فالزبون لا يشارك في صنع القرارات بالرغم من أنه يُستشار، لكن ليس بموجب قانون ديمقراطي، بل بسبب اعتبارات الجودة والفعالية، فالاستشارة تصبح وسيلة تسمح للإدارة العمومية، بتحديد أهداف جيدة وبناء برامج كافية، باختصار تحسين عملية إتخاذ القرار، كما تسمح أيضا بقياس درجة رضى الزبون ومعرفة احتياجاته، وعليه يبدو هذا الأخير كشخص سلبي تقدم له الخدمة أو المنتج، وله أن يبدي رأيه حول ما قُدِمَ له، لكن القرار يرجع كليا للإدارة، والعكس تماما في القطاع الخاص فالزبون غير الراضي يمكن أن تكون ردة فعله أكبر من هذا بكثير².

الزبون والمواطن هي إذا مصطلحات غير قابلة للتبادل، فالتحول نحو مفهوم الزبون، أدى إلى تغييرات في العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن، كما غيّر المتحاورين في إطار العلاقة الإدارية من جهة الإدارة، وكذا من جهة المتعاملين معها La population، وتحولت الطريقة التي يتم بموجبها الدخول في هذه العلاقة وكذا محتواها³، والواقع أن الطبيعة السياسية للفاعل هي ما يجعل من هذه الوضعية صعبة، فحتى إذا كان الزبون هو الذي يدفع من أجل الحصول على الخدمة، فإن المواطن هو الذي يضيف على المرفق شرعيته وديمومته، لذلك لا يمكننا التركيز فقط على المواطن، أو الزبون، أوحى المواطن/الزبون، فمن الضروري معالجة الروابط التي تجمعهما أو تفرقهما⁴.

وتبعا لهذه التغييرات فالأكيد أنّ المواطن لم يصبح هو صاحب القرار أي المُقرّر Le décideur، لكنه ربح الحق في إعلامه واستشارته، فالإصلاحات المتتالية للنشاط الإداري، مكنت من الخروج عن النموذج التقليدي للعلاقة مع المواطنين، حيث أصبح المواطن يملك الحق في الكلمة Le droit à la parole في إطار عملية إتخاذ القرار، فله إمكانية التعبير عن رأيه خلال إعداد القرارات، من خلال وساطة التحقيق، الملاحظات التي يبديها، المشاورة، والاستفتاء المحلي... إلخ، لكن تبقى مشاركته محدودة، فالإدارة هي دائما الفاعل الوحيد والمنفذ للقرارات الإدارية المُتخذة، وهذا مثلما يذكر به غريغوري هويون Grégory HOUILLON: "إن المشاركة في إعداد القرار لا تعني المشاركة في سنه، وبالتالي لا تتعلق المشاركة بتفويض الاختصاصات"، فالإدارة تستمر إذا في التحكم في سلطة إتخاذ القرار حصريا، حيث تبقى خاصية الانفرادية في القرارات محجوزة لها⁵.

1 - Jean- Patrick VILLENENVE, Op.Cit, p.05.

2- Gilles BOUCHARD, "de citoyen à client: plus qu'un changement de vocabulaire", In: **politique et société**, 15^{ème} année, N° 29, France, 1996, p.148.

3- Ibid.

4- Jean-Patrick VILLENENVE, Op.Cit, p.09.

5- Geraldine AIDAN, Op.Cit, p.148,149.

3- المواطنُ المُنتجُ:

يرى مؤيدي الحكم الديمقراطي أنّ هذا الفاعل لا يجب إطلاقاً أن يتحول إلى زبون، ولكن إلى مواطن منتج¹ Citoyen co-producteur وشريك للمرفق، فالمرافق العموميّة إذن باعتبارها طرفاً دائماً في تقديم الخدمة، تتبادل وتعيد توزيع المهام والمسؤوليات بالتعاون مع المواطن، فالعلاقة التي تجمعهما تُعرف بعلاقة التفاعل المباشر Interaction directe، وهي تشمل بالضرورة التفاعلات الفعلية والمحتملة، وبهذه الطريقة التي يُنظرُ بها إلى هذا الفاعل، ينتقل المرفق العمومي من مجرد تحقيق نجاعة وفعالية الخدمات العموميّة، التي تركز الثقة الديمقراطية، إلى حالة الثقة القائمة على قدرات المشاركة والمبادرة من قِبَل الفواعل².

هذا وأصبح مفهوم المشاركة في إنتاج وتوفير الخدمات العموميّة Co-production des services publics، مفهوماً يستهوي السلطات العموميّة في إطار دولة الرفاه، ويعني التعاون بين المواطنين والمختصين في إصلاح وتوفير الخدمات العموميّة، ويعود هذا المفهوم إلى حوالي سنة 1980، وقد حصلت بموجبه إيلينور أوستروم Elinor OSTROM وزملاؤها، على جائزة نوبل في الاقتصاد نظراً لاستعمالهم لهذا المفهوم، كوسيلة تسهل فهم كيفية مشاركة المواطنين في تقديم أفضل النتائج، حيث بحثوا عن تحليل لظاهرة إحكام النظام العام، وفعاليتته في الأحياء التي يؤدي فيها رجال الشرطة وظيفتهم الضبطية وهو يمشون على أقدامهم، أكثر مما إذا كانوا على متن السيارات الخاصة بهم، وتوصل الباحثون أن المواطنين يتفاعلون بطريقة أفضل وأحسن مع الشرطة في الحالة الأولى، من إخطارهم أو تنبيههم لمشكلة أو عمل مشكوك فيه عن بُعد، بمعنى آخر يشارك المواطنون في توفير خدمة الأمن العمومي مع أعوان الشرطة، وعَرَفَ الباحثون عملية المشاركة في إنتاج الخدمات العموميّة، بتظافر جهود موفري الخدمة العاديين، وموفريها بصفقتهم مستهلكين لها³.

بمعنى آخر في النموذج التقليدي للمرفق العمومي، فالخبير المختص هو الذي يحدد أيّ خدمة يتم طرحها، ويحدد شكليات هذا الطرح، والدور الوحيد للمواطن هو دور المستفيد أو المُخاطَبِ بتلك الخدمة، في حين أن نموذج المشاركة في إنتاج الخدمات، يكون فيه للمواطنين دور إيجابي، إذ يأخذون نصيباً من إتخاذ القرارات وتسيير المرفق، ويشاركون في توفير الخدمات التي يستهلكونها أو يستفيدون منها⁴.

1- تُعرّفُ دول OCDE المشاركة في تقديم الخدمة والإنتاج Co-production، بأنها طريقة للتخطيط، التقييم، الملاحظة، وتوفير الخدمات العمومية، بالاعتماد على العلاقة المباشرة مع المواطن، والمرفق، والمجتمع المدني، وبهذا فهي تعتمد المقاربة الفنية التسييرية في تعريفها. أنظر:

OCDE, Ensemble pour améliorer les services publics: partenariat avec les citoyens et la SC, examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éd OCDE, 2014, p.35.

2- Jean- Patrick VILLENENVE, Op.Cit, p.06.

3-Caitlin McMullin, "La coproduction des services publics: tour d'horizon d'un concept",In: Revue Action Publique recherche et pratiques, N° 02, House of Public Affairs et l'IGPDE, Université Paris-Dauphine, France, 2018, p.18.

4- Ibid, p.12.

4- رؤية الأستاذ شوفاليي CHEVALLIER للتطورات التي لحقت مفهوم المُرْتَقِق:

حسب الأستاذ شوفاليي CHEVALLIER فإن التطورات التي لحقت مفهوم المُرْتَقِق، حولته إلى مُرْتَقِق/شريك، ومُرْتَقِق/زبون.

أما المُرْتَقِق/الشريك L'usager/partenaire، فهي فكرة تأتي في إطار إعادة التوازن للعلاقة الإدارية، إذ لم يعد الأمر يتعلق بإظهار تقاسم أو اقتسام سلطة إتخاذ القرار، ولا نقل المسؤولية للمُرْتَقِق في بعض المهام الإدارية، فمسؤولية كل طرف تبقى مُتمَايِزة، لكن المصادر الجديدة لاسيما المعلوماتية التي أصبح يمتلكها المُرْتَقِق، والضمانات القانونية الموفرة له، تسمح له بفرض نفسه كمحاور Interlocuteur حقيقي في إطار المرفق العمومي، فلم يَعُدْ المُرْتَقِق يُعَامَل بتلك المعاملة السلبية التي تجبره على الطاعة، ولكن كشريك يتمتع بسلطة فعلية¹.

وتتفق هنا فكرة المُرْتَقِق/الشريك مع معنى المواطن المشارك في إنتاج الخدمة الذي أسلفناه Citizen co-production of public service، فمشاركة المواطن في إنتاج الخدمة العمومية، تدل على أن الجمهور ملزم بالمشاركة في إنتاج الخدمات العمومية، التي تؤثر على حياة المواطنين بصفة عامة، فالمواطنون يعملون جنبا إلى جنب مع المرافق العمومية في إنتاج الخدمات الموجهة للاستغلال والاستهلاك، وبالتالي فهم بهذا الشكل يعتبرون منتجين ومستهلكين للخدمات العمومية، ويجسد مفهوم المواطن المشارك في الإنتاج مفهومًا معقدًا وجديدًا نسبيًا، وتمثل مشاركته في توفير الخدمات تحسينًا لنوعيتها وجودتها، ومنه تتخفف التكاليف وتعدد الخيارات².

في حين أنّ فكرة المُرْتَقِق/الزبون L'usager/client ظهرت نتيجة تصورات مزدوجة، فمن جهة تطوّر وزيادة الخدمات العمومية أكسبها بعض خصائص السلعة، وبهذا اتجهت نحو البحث عن النوعية والجودة، وأصبحت نشاطات مقدمي الخدمات العمومية تكاد تتطابق مع تلك الخدمات التي توفرها المؤسسات الخاصة، ومن جهة أخرى المُرْتَقِقون أصبحوا يطمحون قبل كل شيء إلى خدمات عمومية ذات فعالية وجودة³، وبهذا المنطق الجديد مُرْتَقِق المرفق العمومي أصبح أيضا مستهلكا للسلع والخدمات، حيث تتصادف احتياجاته وتطلعاته مع المستهلكين الآخرين، فهو ينتظر من المرفق العمومي خدمات عمومية جيدة وبأقل ثمن، من تلك التي توفرها له المؤسسات الخاصة، فالمُرْتَقِق يفضل في علاقته مع المرفق العمومي حصوله على الرضا الاستهلاكي.

ويظهر لنا تبعا لما أسلفناه، أنّ نظرة وتعامل الأستاذ شوفاليي CHEVALLIER التسييرية الفنية مع مفهوم المُرْتَقِق، وما قابلها من جهة أولئك الذين استندوا إلى مبادئ الحكم الديمقراطي للبحث عن مشروعية أكبر للنشاط الإداري هي ذاتها في المعنى، والاختلاف يكمن في المصطلحات التي تم اعتمادها للتعبير عن التطورات التي عرفها مفهوم المُرْتَقِق.

1- Jacques CHEVALLIER, "figures de l'usager", Op.Cit, p.29.

2- Michael LI, "Governance of citizen participation and its related concepts: a review of literature", In: **international Letters of Social and Humanistic Sciences**, V61, USA, 2015, p.102.

3- Jacques CHEVALLIER, "figures de l'usager", Op.Cit, p.33.

رابعاً: مزيد من التطور في مفهوم المُرْتَفِق "من أجل تكريس أعمق لمبدأ المشاركة"

ميزت بعض الدراسات الحديثة بين مشاركة المُرْتَفِق الكاملة، ومشاركته كبديل عن مقدم الخدمة، حيث يتعلق الأمر بالتمييز بين تطبيقات المشاركة في توفير الخدمة، والتي يحتل فيها المواطن/المُرْتَفِق مكانة الخبير، وتلك التي يكون فيها ذا دور مكمل لدور الخبير الأصلي المقدم للخدمة¹، وهذا تبعا للأوجه التالية²:

1- المُرْتَفِق المشارك في توجيه وتقديم الخدمة العموميّة:

من المستحيل الحصول على العلاج، أو التعليم، أو الأمن، أو النظافة، وتحسين المرفق من دون مشاركة، وعليه فالتلميذ وأولياؤه عليهم المشاركة والعمل والاستثمار مع الأساتذة، ووضع اليد في اليد من أجل أن يكون عملهم مفيداً، ويكون المُرْتَفِق مشاركا، فعلا كما تمّ إعلامه وتكوينه على لعب هذا الدور.

2- المُرْتَفِق المواطن المسؤول عن الخدمة (المشارك في المسؤولية):

إشراك المواطن في تحسين نوعية وجودة الخدمة العموميّة، بناء على الترابط الاجتماعي والتضامن.

3- المُرْتَفِق كخبير في استعمال الخدمة العموميّة:

خبرته ووجهة نظره غير قابلين للتغيير والتبادل لأنه الموجه للمرفق، وهو الوحيد الذي يملك الخبرة المعاشة، وبالتالي يجب أن يعبر عن هذه الخبرة ويُسمِعَهَا مهما كان وضعه.

4- المُرْتَفِق مواطن يمول المرفق: يدفع للخدمة من خلال الرسوم والتعريفات.

وأمام هذه التغيرات الإصطلاحية الكثيرة التي عرفت العلاقة الإدارية، عبر ديديّ تراشي Didier

TRUCHET قائلا: "واجه القانون الإداري دائما صعوبة في تسمية وتعيين مجموع المُدَارِين"³.

وفيمايلي تلخيص وبيان لمختلف مُسَمَّيات الفواعل المشاركة في تسيير المرفق العمومي، مع بيان

حجم مشاركتها فيه:

1- OCDE, Op.Cit, p.45.

2- Richard SIMMOUS and others, Op,Cit, p.10.

3- "Le droit administratif a toujours eu du mal à nommer l'ensemble des administrés". Cité par: Jacques CHEVALLIER, "Le public du code", Op.Cit, p.05.

المواطن			
المُدار	المُرْتَفِق	الزبون	المواطن المُنتَج
السلطة	الخدمة العموميّة	التمكين	التعاون المجتمعي
نشاطات سيادية	المرفق العمومي	المرفق لصالح الجميع	مرافق ديمقراطية
الانتخاب	إستعمال المرفق والحقوق المرتبطة به	في لحظة الاستهلاك	يُوجه سياسة الإدارة من خلال ملاحظاته
Top-down تنازلي، اكراه وهيمنة من جانب واحد	Top-down ² حقوق و ضمانات تقلل من تعسف الإدارة	Buttom-up ¹ تصاعدي، سيادة للفاعل لكن المختصين هم من يحددون احتياجاته	Inward/outward من الداخل إلى الخارج "تكافل"
			إتجاه الخدمة

جدول 3. مظاهر العلاقة الإدارية بمختلف التطورات الاصطلاحية التي عرفها مفهوم المواطن. نقلا عن: Jean-Patrick VILLENENVE, Op.Cit, p.14.

المبحث الثاني:

مدى تكريس القانون الجزائري لمبدأ مشاركة المواطن في تسيير المرافق

العموميّة وإصلاحها

في دراستها حول إدماج مبدأ مشاركة المُرْتَفِق في تسيير المرفق العمومي، أكدت إيزَابَال تُوْمَاس Isabelle THOMAS على أنّ هذا المبدأ يقتضي تأطيرا قانونيا خاصا، وشدّدت على ضرورة تواجد المُرْتَفِق أو مُمثليّه (الجمعيات) ضمن مجالس إدارة المرافق العموميّة، مع ضرورة وضع لجان استشارية للمرافق العموميّة المحلية، إضافة إلى تسجيل مبدأ المشاركة كمبدأ أساسي للمرافق العموميّة. فلم تعد المبادئ التقليدية التي تحكم سير المرافق العموميّة، كافية لأجل إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام، وأصبح البحث عن مبادئ جديدة ترتبط بالنظام القانوني للمرفق العمومي أمرا حتميا، وهذا من أجل إعادة المشروعية للنشاط العمومي لاسيما من خلال مبدأ المشاركة³.

1- مقارنة من الأسفل إلى الأعلى Buttom-up أو الدينامكية التصاعديّة: يمارس المواطنون مشاركتهم من خلال التعبئة الجماعية وإتخاذ المواقف، والتأييد، والمبادرات، ويؤثرون على السلطات العمومية لإدراج مسألة ما ضمن جدول الأعمال أو في إتخاذهم للقرارات، يمكن مأسسة هذه الممارسات المدنية بإصدار قوانين، واعتماد آليات تشاركية للغرض. أنظر: دليل الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، تونس، 2014، ص.14. متوفر على الموقع الإلكتروني: <http://www.cfad.tn>، أُطْع عليه بتاريخ: 21-03-2019.

2- مقارنة من الأعلى إلى الأسفل Top-down أو الدينامكية التنازلية: تشجع مؤسسات الدولة، وتيسر المشاركة، وتمكن المواطنين من ذلك من خلال آليات وبرامج رسمية وتشريعات وطنية، حيث يتعلق الأمر بمنهج مؤسسي لمشاركة المواطنين، ومع ذلك حتى في مقارنة من الأعلى إلى الأسفل يكتسي الاستماع إلى مبادرات المواطنين أهمية بالغة، من أجل تيسير مسار الحوكمة المحلية. أنظر: المرجع نفسه.

3- Isabelle Thomas, Op.Cit, p.330.

حيث يساهم المواطن في أنظمة إتخاذ القرار والتسيير العمومي¹، وذلك بعد أن كانت القرارات تُتخذ بواسطة ممثليه الذين يفوض لهم صلاحية تمثيله، فمشاركة المواطن أضحت مطلباً هاماً، تقتضيه مسألة تحقيق الديمقراطية في المجتمع، وفقاً لهذا السياق تغير أسلوب إتخاذ الإدارة المحلية للقرار، فبَعْدَ أن كان يُتخذ بطريقة انفرادية أصبح يُتخذ بناء على أسس التشاور، الاستشارة، والحوار، وهو الأمر الذي جعل من مبدأ المشاركة مصدراً جديداً لمشروعية أعمال الإدارة، وتقتضي ممارسة المواطن لدوره في إتخاذ القرار المحلي، لاسيما من خلال المشاركة في تسيير المرافق العمومية، ضرورة الاعتراف القانوني بهذا الأسلوب كحق للمواطن، وحتمية توفير آليات تضمن مساهمته مباشرة².

وأمام غياب التأطير القانوني المباشر لحق مشاركة المواطن في تسيير المرافق العمومية، لا بد من تقصي مختلف آليات المشاركة ضمن النصوص القانونية، التي برز فيها التأسيس لمفهوم التسيير المحلي التشاركي هذا من جهة، ومن جهة أخرى فالواضح أن الجزائر تتجه أكثر فأكثر نحو التجسيد القانوني والعملية لمبدأ مشاركة المواطن في التسيير المحلي، وهذا تبعا لاعتبارات الديمقراطية وتبرير المشروعية، وكذا سياسات الإصلاح الإداري التي ما لبثت تقودها، فالمستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري بما فيها دسترة الديمقراطية التشاركية، تمثل مؤشرات تقاؤل حول مستقبل زاهر لمبدأ المشاركة في الجزائر.

واعتباراً لما سلف ذكره سيتم التطرق ضمن هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سُنْخَصُ **المطلب الأول** لبيان الوسائل المتاحة للمواطن عبر آلية التسيير المحلي التشاركي لإصلاح الخدمة العمومية، في حين سيكون **المطلب الثاني** محلاً لدراسة المُستجدات القانونية المُدعمة لمشاركة المواطن في عملية إصلاح الخدمة العمومية.

المطلب الأول:

الوسائل المتاحة للمواطن عبر آلية التسيير المحلي التشاركي لإصلاح الخدمة العمومية

صنف دُومِينِكُ لُورَانُ Dominique LORRAIN في دراسة له حول "مشاركة المواطنين والمرافق العمومية"، مظاهر ومستويات مشاركة المُرتَقِق في المرافق العمومية إلى سِتِّ حالات هي: الحق في المعلومة والإعلام، الديمقراطية التمثيلية، المشاركة القبلية في القرارات، المشاركة في التسيير، أخذ العضوية في إدارة وتسيير المرفق، وتقديم الشكاوى، ثمَّ قام بتصنيف هذه الحالات إلى فئتين كمايلي:

في الحالات الثلاث الأولى مشاركة المواطن/المُرتَقِق تُطبَّق على القرارات أساساً، حيث يكون بالقرب من المرفق، فهنا نحن نتكلم عن ديمقراطية الإجراء، والحالات الثلاث الموالية للأولى تتعلق بالتسيير اليومي، وهنا نكون بصدد الحديث عن ديمقراطية العمليات³.

1- زياد ليلة، "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2018، ص.06.

2- دليلا بوراي، المرجع السابق، ص.617.

3- Dominique LORRAIN, "Services publics et participation des citoyens", In: **Annuaire des collectivités locales**, T 16, France, 1996, p.193.

واعتمادا على هذا التصنيف نجد أن ما أسماه الباحث لُوغانُ LORRAIN بديمقراطية العمليات، يأخذ معنى المشاركة المباشرة، بمعنى أنّ المواطن يشارك في تسيير المرفق العمومي من تلقاء نفسه دون أن يُطلب منه ذلك، وفي هذا وجدنا تقنيتين للمشاركة هما: الاقتراح الإداري، والاعتراض الإداري، في حين أنّ ديمقراطية الإجراء، تأخذ معنى المشاركة غير المباشرة، بمعنى أن الجهة الإدارية تطلب بنفسها من المواطن المشاركة، وفي هذا المجال نتطرق لتقنيات هي: التشاور، الاستشارة، والتحقق العمومي.

وعلى هذا الأساس سيتم التطرق ضمن هذا المطلب إلى فرعين، سنتناول في **الفرع الأول** تقنيات المشاركة المباشرة "ديمقراطية العمليات"، في حين سنبيين في **الفرع الثاني** تقنيات المشاركة غير المباشرة "ديمقراطية الإجراء".

الفرع الأول:

تقنيات المشاركة المباشرة "ديمقراطية العمليات"

تطرق المرسوم رقم 88-131 في إطار تنظيمه للعلاقة بين الإدارة والمواطن، إلى كل من تَقْنِيَتَيِ الاقتراح الإداري، والاعتراض الإداري، فالمواطن كي يشارك في إصلاح الخدمة العمومية، عليه أن يقدم أيّ اقتراح بناءً ومفيد يرى فيه إمكانيةً للرقى بالخدمات، وهنا يأتي دور الإدارة الحاسم في الأمر، إذ عليها واجب توفير الإجراءات والميكانيزمات الضرورية لفعالية هذه التقنية، والتي في مقدمتها واجبها الأخلاقي في حسن استماعها للمرتفق، وبدوره الإيجابي فالأكيد أنّ المُرتفق لن يرضى بخدمة عمومية دون المستوى المطلوب، فله حق الاعتراض والتعبير عن إستيائه، وعدم رضاه عن الخدمة السيئة التي قُدمت له، وعلى الإدارة واجب التعامل الإجرائي الجيد مع شكواه، لبحث الخلل الواقع في الخدمة وإصلاحه.

وعليه سيتم تخصيص هذا الفرع لبيان ما سلف ذكره، من خلال التطرق **أولا** إلى الاقتراح الإداري، والنقصيل **ثانيا** في الاعتراض الإداري.

أولا: الإقتراح الإداري

يقصد بالإقتراح الإداري جملة الآراء والاقتراحات التي يُدلي بها المواطن للجهة الإدارية، من أجل أن تقوم بتحسين أدائها، وتصلح الخلل الواقع في الخدمة العمومية التي تقدمها، وتجدر الإشارة أن تقنية الإقتراح الإداري، تعتبر وسيلة للمشاركة بِيَدِ موظفي الإدارات والمرافق العمومية أيضا، غير أن الإقتراح الذي خصصته المادة 33 من المرسوم رقم 88-131 للمواطن، هدفه إعادة بعث الثقة بين الإدارة والمواطنين¹، وتمكين هؤلاء من نقد تصرفات الإدارة غير السليمة، وبالتالي يظهر جليا سيطرة فكرة التحول من ذلك المُدار الخاضع لإكراهات الإدارة، إلى صورة المُرتفق ذي الحرية في التعبير عن رأيه، و تقديم اقتراحاته التي تضيفي المشروعية على نشاطات الإدارة.

1- جاء في المادة 33 من المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره: "يجب على المواطن أن يُسهم في تحسين سير الإدارة، عن طريق تقديم إقتراحات بناءة، من خلال دفاتر الملاحظات، والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية، وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه".

وأُسْتُهَلَّتْ المادة 33 بكلمة "يجب" مما يفيد أن المادة هنا تعبر عن قاعدة قانونية أمرية، فالمواطن يجب عليه وهو مُلْزَمٌ بالمشاركة والمساهمة في تحسين سير الإدارة، عن طريق تقنية تقديم الاقتراح، وينبع هذا الإلزام من منطلق الانتماء الوطني والحسّ المدني للمواطن، وكذا تحقيق المشاركة الشعبية المنصوص عليها في الدستور.

ويتم تقديم هذه الإقتراحات من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية، وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه، وبهذا يمثل الإقتراح الإداري أحد صور الديمقراطية الإدارية¹، إلا أنه يبقى مجرد تقنية صورية لا تؤدي الدور المنوط بها، فمن جهة المواطن فهو لا يكاد يكثرث إطلاقاً لتقديم وتدوين اقتراحاته في السجلات والدفاتر المخصصة لذلك، يقينا منه أنها دون فائدة، ولن يتم حتى قراءتها في غالب الأحيان، أما من جهة الإدارة فهي قد تتماطل وتتناسى وَضَعَ هذه الدفاتر والسجلات في متناول المواطن، هذا الأخير الذي قد لا يدرك حتى أنّ تقديم اقتراحاته للإدارة، بهدف إصلاح الخدمة العموميّة، حق قانوني لا يمكن لأيّ كان أن ينازعه فيه أو يسلبه منه، وفي كل الأحوال إن استجابت الإدارات لنص المادة 33 ووفرت الدفاتر والسجلات، فقد نجد بعض المواطنين ممن يفقدون للمسؤولية والحسّ المدني، يُدَوِّنُونَ فيها ما لا يتوافق والغرض الذي خُصصت له، لاسيما من باب السخرية والازدراء بالوضع الإداري الذي تعيشه غالبية مرافقنا العموميّة.

وفي قول المُنْظِم: "... وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه"، يتوجب على المرافق العموميّة أن تُحدِث مواقع إلكترونية خاصة بها، وتخصص ضمنها فضاء خاصا، يعبر فيه المواطنون عن اقتراحاتهم وانتقاداتهم لمختلف الخدمات العموميّة المقدمة لهم.

ثانياً: الإعتراض الإداري

يمثل الإعتراض الإداري أداة تُمكن المواطنين من التعبير عن إستيائهم، أو عدم رضاهم عن الخدمات، مع تلقيهم رداً خلال فترة زمنية محددة، ويتضمن هذا النظام إستلام الشكاوى من طرف الإدارة، والتعامل معها، ومعالجتها، وإرسال رد للمواطن بشكل شفاف ودائم، ويتم التعامل مع شكاوى المواطنين وملاحظاتهم من قِبَلِ موظف مختص يعمل مع جميع المصالح المعنية بالشكاوى، بهدف الرد عليها بطريقة فعالة، وينبغي أن يتم تصميم نظام التصرف في الشكاوى بطريقة تسمح لكل مواطن بإبداء ملاحظاته أو إيداع شكواه -عبر وسائل مختلفة وملائمة-، ويهدف هذا النظام أساساً إلى تمكين المرافق العموميّة من إيجاد حلول طويلة الأمد للإشكاليات المتكررة، التي تصادف المواطنين بشكل يومي²، ويسمح تفعيل الاعتراض الإداري للمرافق العموميّة بالمتابعة في حدود إمكانياتها من أجل تحسين خدماتها.

هذا وألزمت المادة 34 من المرسوم رقم 88-131 الإدارة بالرد على كل الطلبات، أو الرسائل، أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها، وعليه تعتبر التظلمات أو الاعتراضات الإدارية التي يقدمها المواطن، أسلوباً للمشاركة المباشرة في تسيير المرافق العموميّة، والمساهمة في إصلاح خدماتها، وتمثل هذه التقنية أداة

1- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص.129.

2- دليل الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، المرجع السابق، د ص.

رقابية بيد المواطن، وتجدر الإشارة أن هذه المادة تعبر عن قاعدة قانونية أمره لا يمكن مخالفتها، وبالتالي فالإدارة ملزمة بالرد على كل الاعتراضات التي يقدمها المواطنون، وبيّن المرسوم رقم 88-131، الوسائل التي يتبعها المواطن من أجل تقديم إعتراضاته، إذ يتعلق الأمر بالطعون المجانية¹، وزيادة عليها يمكن للمواطن استعمال الطعن القضائي للاحتجاج على الأعمال الإدارية²، إضافة إلى الطعون الجماعية³، من خلال تكتل المواطنين في شكل جمعية، وكذا الوساطة التي تُحدّث لها هياكل على المستويين الوطني والمحلي، تكلف بالبت في عرائض المواطنين⁴.

وبالرغم من أنّ الاعتراضات الإدارية تشكل وسيلة ناجعة لإشراك المواطن في عملية إصلاح الخدمات العموميّة، وإعادة بلورة القرارات الإدارية، لاسيما مع وجود إلزام وجوبي بالرد على مقدمي الاعتراضات، وإعلامهم بنتائج اعتراضاتهم أو تظلماتهم، إلا أنّ نجاعتها تبقى نسبية لأسباب عديدة، إذ لم تُجسد الهياكل المقرر إحداثها لهذا الغرض، بإستثناء هيئة وسيط الجمهورية التي تميز وجودها بالتذبذب الشديد، بين الإلغاء تارة، وإعادة التنصيب تارة أخرى، كما أن الطعون المجانية قد لا تكون لها فعالية إذا ما تمسك صاحب القرار أو التصرف الإداري برأيه، ودافع عن نفسه بدل إصلاحه للقرار الخطأ⁵، إضافة إلى عدم وجود هياكل خاصة بهذا الإجراء على مستوى المرافق العموميّة المحلية.

ومن أجل وضع الاعتراض الإداري في المسار الصحيح، وتفعيل دوره في إصلاح الخدمات العموميّة، لا بد أن يقوم على منهجية تنفيذية واضحة، تتم عبر عدة مراحل وهي⁶:

أولا إستلام الطلبات: ولهذا الغرض لا بد للمرفق من توفير الوسائل المختلفة لتمكين المواطنين من إيداع طلباتهم كتابيا، مثلا: الرسائل، صندوق الشكاوى، البريد، أو الإبلاغ عبر الهاتف، مع ضرورة تحديد هوية الشاكي بملئه لاستمارة ورقية أو إلكترونية مخصصة لهذا الغرض.

مرحلة وصل إستلام الشكاوى: إذ يتعين إرسال وصل إستلام الشكاوى كتابيا إلى المشتكي، خلال أجل

محدد.

مرحلة التعامل مع الشكاوى بألية شفافة وموحدة: حيث ينبغي متابعتها من طرف إطار مكلف

بمصلحة الشكاوى، وبحسب طبيعة الشكاوى فإنه قد يتم فتح تحقيق مشترك بين المصالح المعنية.

مرحلة ضرورة الإجابة بسرعة، مع تحديد آجال التعامل مع الشكاوى: وهنا ينبغي شرح طريقة

المعالجة، والحلول الممكنة لوضعية المشتكي.

1- أنظر: المادة 36 من المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 39 من المرسوم نفسه.

3- أنظر: المادة 38 من المرسوم نفسه.

4- أنظر: المادة 34 من المرسوم نفسه.

5- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص.131.

6- دليل الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، المرجع السابق، ص.51.

وأخيرا، مرحلة المتابعة والتسجيل في نظام التصرف في الشكاوى: أين ينبغي حفظ الشكاوى في نظام خاص، من أجل توثيقها وإعداد قاعدة المعطيات الإحصائية، لمعرفة إنتظارات المواطنين على المدى الطويل.

الفرع الثاني:

تقنيات المشاركة غير المباشرة "ديمقراطية الإجراء"

تضم تقنيات المشاركة غير المباشرة كُلاً من التشاور، الاستشارة، والتحقيق العمومي، وهي تقنيات ضرورية و لازمة لضمان مشاركة المواطن في إصلاح الخدمة العمومية، وقد أشار إليها القانون الجزائري ضمن نصوص مختلفة، في مقدمتها قانون البلدية، فلا شك أنّ المواطن أدرى بظروف المنطقة التي يعيش فيها، وأقدر على تحديد الخدمات التي يحتاجها، وأماكن تشييد المرافق وأنواعها، فهو إذا مواطن خبير، وعلى هذا الأساس فاعتماد الإدارة على مشاركته سيمكنها حتما من تجاوز العديد من العثرات، التي قد تقع فيها إن هي أقدمت على تسيير أيّ مرفق دون الرجوع إلى المواطن.

وتقسيلا للتقنيات المذكورة أعلاه من حيث الفعالية والمعوقات، سيتم تخصيص هذا الفرع لدراسة تقنية التشاور **أولا**، وسنتطرق ثانيا لتقنية الاستشارة، لنختم بالتحقيق العمومي.

أولا: التشاور

التشاور هو ذلك الإجراء الذي يتم من خلاله إتخاذ القرارات، مع الأخذ بعين الاعتبار إقتراحات المواطنين، مما يعطي لهم فرصة المشاركة في عملية صنع القرارات المحلية، وإضفاء صبغة الشفافية والوضوح في التسيير المحلي، ويُمارس في شكل اجتماعات عامة ضمن المرحلة الأولى لعملية إتخاذ القرار، وهو إجراء سابق على إجراء الاستشارة¹.

إنّ التشاور يقوم على فكرة التحري والبحث المسبق، لمعرفة آراء أفراد المجتمع، حول المشاريع والتدابير العامة المراد إعتادها، للتأكد من مدى مطابقتها لرغبات الأفراد ومتطلباتهم، وذلك من خلال فتح قنوات الحوار والنقاش المسبق، حتى تتمكن الإدارة صاحبة المشروع والقرار من الإلمام بوجهات النظر المختلفة، حول المشروع محل التشاور، ليكون نتاجا مشتركا بين الإدارة والمواطن، ويتم اللجوء إلى التشاور عند الإعلان عن نية القيام بمشروع معين، أيّ في المرحلة التمهيديّة، فيشارك المواطن بتقديم الرأي والمشورة حول مضمون المشروع وأهميته، فهو إجراء يفتح باب المبادرات المشتركة لصياغة قرارات رشيدة، تلغي الأساليب الانفرادية والتسلطية في عمليات صنعها².

واعتمدت الجزائر على آلية التشاور في القانون التوجيهي للمدينة، وهذا في إطار المادة الثانية منه في فقرتها الأولى، ورُبّطت تقنية التشاور مع التنسيق، اللذان بموجبها تساهم مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة بصفة منظمة، ومنسجمة، وناجعة، انطلاقا من خيارات محددة من طرف

1- زياد ليلة، المرجع السابق، ص.83.

2- دليلة بوراي، المرجع السابق، ص.629.

الدولة وبتحكيم مشترك¹، والواضح أن المادة لم تعرف لنا تقنية التشاور، إنما ذكرت القطاعات والفاعلين الذين يعتمدونها، ومن هؤلاء المواطن بكل تأكيد الذي يشارك في تجسيد سياسة المدينة، من أجل إصلاح مختلف الخدمات العمومية التي توفرها له مدينته، هذا وتعتبر تقنية التشاور تقنية غير مباشرة لمشاركة المواطن، ذلك أن الخيارات التي يتم التشاور عليها هي محددة مسبقا من طرف الإدارة، بمعنى أن عملية التشاور تتم من الأعلى إلى الأسفل، فالمواطن لا يقترح، إنما يبدي رأيه حول ما تمّ إعداده مسبقا والتخطيط له، ولو أنّ المواطن يشارك جنبا إلى جنب مع الإدارة في وضع هذه الخيارات، وينسق معها لكان ذلك أفضل، باعتباره الأدرى بشؤون مدينته والأقرب لتشخيص مشاكل الخدمة العمومية.

كما تمّ اعتماده أيضا في إطار القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ضمن المادة 09 منه، والتي نصت على أنّ الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة، وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية، والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها، بالتشاور... وبإشراك المواطنين²، ومن جديد لم يعرف المشرع المقصود بالتشاور، ولا إجراءات إعماله، وفي هذا يقول فرانسيس هومون Francis HAUMONT أنه مفهوم غير مُعرف قانونيا، يهدف إلى تبادل وجهات النظر وتحقيق التقارب بينها³، والجيد في هذا القانون تعريفه لمبدأ المشاركة، والذي بمقتضاه يجب أن يكون لكل مواطن الحق في الإطلاع على الأخطار المحدقة به، وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة المتصلة بذلك، وكذا مجموع ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى، وتسيير الكوارث⁴.

حيث تُعد عملية التشاور مع المواطنين في إطار الوقاية من الأخطار الكبرى كالزلازل، والفيضانات، أمرا في غاية الأهمية لأن هذه الأخطار تستهدف مباشرة مبدأ استمرارية المرافق العمومية وديمومتها، الأمر الذي سيعطل حق المواطن في الخدمة العمومية، لاسيما الخدمات الصحية، ومنه فالتشاور مع المواطنين في كيفية تسيير الكوارث أمر لازم وواجب، وأن مبادرة الإدارة وإشرافها عليها أمر جيد، لكن حبذا لو يُترك هامش أيضا لمبادرة المواطنين باعتبارهم الأدرى بمحيطهم، والأكثر تأقلا ومعرفة بما قد يصيبهم من كوارث.

هذا ونصت المادة الثانية من قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، على مساهمة المواطنين في إعداد السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، من خلال التشاور معهم، ومن بين أدوات هذه السياسة نذكر، مخططات تهيئة الإقليم الولائي، التي تضع الترتيبات الخاصة بإقليم كل ولاية في مجال تنظيم الخدمات العمومية⁵، وبالتالي فالتشاور مع المواطنين ومشاركتهم في مخططات تهيئة الإقليم الولائي، أمر ضروري ولا بد منه، أما عن إجراءات هذا التشاور فمن جديد لم يتم النص عليها ولا تنظيمها.

1- أنظر: المادة 02 الفقرة 01 من القانون رقم 06-06 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 09 من القانون رقم 04-20 السالف ذكره.

3- نقلا عن: زياد ليلية، المرجع السابق، ص.83.

4- أنظر: المادة 08 الفقرة 05 من القانون رقم 04-20 السالف ذكره.

5- أنظر: المادة 07 الفقرة 05 من القانون رقم 01-20 السالف ذكره.

ويأخذ التشاور شكل الاجتماعات العامة، ويساهم المواطنون بأرائهم واقتراحاتهم بشأن مكان إنجاز المرافق العمومية مثلا، نوعيتها، والمنفعة التي ستدّرها عليهم، ويُفترض أن تأخذ الإدارة بعين الاعتبار ملاحظات المواطنين عند اتخاذها للقرار النهائي¹، ولو أنّ المشرع الجزائري يسير حذو نظيره الفرنسي ويقوم بوضع ميثاق للتشاور Charte de concertation، الذي من أهدافه الأولية تسهيل مشاركة المواطنين في المشاريع التي تهمهم، من خلال الإعلام الكامل، والاستماع والتجاوب مع تطلعاتهم ومخاوفهم، وتبادل الحوار، لاسيما وأنّ كل تجسيدات لتقنية التشاور التي أسلفناها تفتقد إلى إجراءات التنفيع.

وللتشاور جملة من الشروط تضمن نجاحه وتحقيق الفعالية المرجوة منه، حيث يجب أولا أن يتمّ إجراؤه في مرحلة بداية المشروع، وخلال الإعلان عنه، كما يجب أن يكون واسعا وممتدا لكل المواطنين المعنيين، وأن وضعه حيز التنفيذ لا بد أن يتمّ من السلطات العمومية، فالتشاور يتطلب الشفافية ويستوجب المشاركة، وهو عبارة عن عملية متتابعة يجب أن تستمر من البداية إلى النهاية، ويستلزم شخصا ضامنا وحاميا له حياديا Le Garant de la concertation، أما تمويل عملية التشاور فيجب أن يتم من قبل الجهة التي تقوم بالمشروع²، أي الجهة المختصة بإنشاء المرفق العمومي مثلا.

وعليه يعتبر التشاور شكلا إستشاريا أكثر تشاركية، ويشمل التشاور مع المواطنين والفاعلين المحليين، بطريقة مباشرة في عملية اتخاذ القرار وإعداد مشروع ما.

ثانيا: الإستشارة

1- تعريف الإستشارة:

تمثل الاستشارة أقدم تقنيات المشاركة في المرافق العمومية، وهي تعني عملية جمع الآراء المقدمة بصفة فردية أو جماعية، من قبل سلطة إدارية تمتلك حصرية اتخاذ القرار، الذي تمت على إثره الاستشارة³، وتعتبر إحدى الآليات التي تساهم في إضفاء صبغة الشفافية على الأعمال الإدارية، حيث تسمح بفتح النقاش والحوار المستمر بين الإدارة والمواطنين، وتمكينهم من إبداء ملاحظاتهم، تعليقاتهم وانتقاداتهم حول مختلف المسائل التي تهمهم، فهي أداة لتحقيق الديمقراطية في القرارات الإدارية⁴.

وتعد الاستشارة في وقتنا الحاضر من أهم العمليات الحيوية في مجال العمل الإداري، لأنها تساعد الإدارة على الاستعانة بآراء أهل الخبرة والممارسة في حلّ المشاكل الكثيرة والدقيقة، التي يمكن أن تواجهها في الحياة اليومية، والمتعلقة بالتنظيم، التخطيط، التوجيه، والمراقبة، لذا نجد أنّ المشرع يحرص على تضمين

1- زياد ليلة، المرجع السابق، ص.84.

2- La charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, disponible sur le site: "www.accomplir.asso.fr", consulté le: 27-01-2019.

3- Isabelle Thomas, Op.Cit, p.339.

4- زياد ليلة، المرجع السابق، ص.85.

القوانين النصوص التي تلزم الإدارة بطلب الرأي الاستشاري قَبْلَ إتخاذ القرار الإداري، أو تلزمها بمضمونه حين تعمد لطلبه¹.

وعلى هذا الأساس تكون الاستشارة إجراء يكفل للشعب إقامة نوع من الحوار المفيد، مع الجهاز المسؤول عن إتخاذ القرارات، والذي يكون له صيغة توضيحية اختيارية، ولا يفرض التزاما قانونيا على عاتق هذا المسؤول لاعتناق أو تبني النتائج المُستَخَصّة من هذا الحوار، فهذا النوع من الإجراءات التمهيدية التحضيرية في مسار إتخاذ القرار يكفل مصلحة أكيدة لطرفي الحوار، فمن ناحية الشعب المعرفة المسبقة بمقاصد ومشروعات الإدارة المسؤولة بالنسبة لموضوع أو مشكلة محددة، التي تكفل له أن يعبر عن وجهة نظره، التي تحمل رغباته وآرائه ومقترحاته وانتقاداته بالنسبة للمسألة موضوع البحث، ومن ناحية أخرى يحقق للمسؤول الإداري صاحب السلطة في إتخاذ القرار، معرفة حالة الرأي إتجاه المشكلة المحلية الراهنة، ومتابعة تطور الاحتياجات².

كما يعد إجراء الاستشارة آلية لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وأداة لتحقيق الشفافية في آن واحد، لأنه يُقيّم قناة اتصال مباشرة بين الجمهور وبين المسؤولين عن إتخاذ القرار، تسمح باطلاع المواطنين على الإجراءات التحضيرية لإتخاذ القرارات، ومعرفتهم بمشاريع الإدارة المستقبلية، وإبداء الرأي واقتراحاتهم بشأنها، وهي مذكورة في المادة 74 من قانون البيئة³، المادة 15 من قانون التهيئة والتعمير⁴، المادة 02 من قانون تهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة⁵، والمادة 11 من قانون البلدية⁶.

2- خصائص الإستشارة:

بإمعان النظر في التعاريف المقدمة للاستشارة، يتضح بجلاء أنها تعد عملية حيوية في مجال رفع كفاءة النشاط الإداري، وللاستشارة خصائص هي⁷:

1.2- أنها تقدم بمناسبة إصدار قرار إداري: حيث تحتاج الإدارة في مجال عملها الواسع إلى طلب خدمات استشارية، أي أنّ الرأي الاستشاري يُطلب بمناسبة عزم الإدارة على إتخاذ القرار الإداري، سواء أكان ذلك

1- علي أحمد حسن، وذكرى عباس علي، "الرأي الاستشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، المجلد 05، الجامعة المستنصرية، العراق، 2013، ص.01.

2- مريم حمدي، المرجع السابق، ص.135.

3- ومما جاء فيها: "... يخضع منح هذا الترخيص إلى انجاز دراسة التأثير واستشارة الجمهور طبقا لشروط محددة ...".

4- نصت هذه المادة على آلية الاستشارة، لكن خصتها بالجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية، أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي، ولم يتم الإشارة إلى المواطن. أنظر: القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم، السالف ذكره.

5- ركزت هذه المادة في إشارتها لآلية الاستشارة على الإعوان الاقتصادي والاجتماعيين للتنمية، وأشارت ضمنا إلى إستشارة المواطن من خلال نصها على مساهمته في إعداد وتنفيذ السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. أنظر: القانون رقم 01-20 السالف ذكره.

6- ومما جاء فيها: "... يتخذ م ش ب كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون".

7- علي أحمد حسن، وذكرى عباس علي، المرجع السابق، ص.04.

بناء على سلطتها التقديرية حين لا يلزمها القانون بطلب الرأي، أو سلطتها المقيدة حين يقتضي القانون ضرورة استيفائه.

2.2- هي عمل تمهيدي: والأعمال التمهيدية هي تلك التي تلجأ إليها الإدارة لإتخاذ إجراء قانوني معين، فهي مرحلة سابقة على إتخاذ القرار.

3.2- هي عمل يقوم على التعاون والمشاركة: فليست مجرد تبادل معلومات بين الجهة المستشارة والجهة المُستشّارة، وإنما عملية تقوم على المشاركة والتعاون بين الجهتين، إذ يتطلب تقديم الرأي الاستشاري السليم، التبادل الحرّ للمعلومات بين الجهتين من دون عقبات، فالإدارة تلتزم بتقديم المعلومات الصحيحة والكافية، وأنّ تجيب عن أيّة استشارات أو طلبات تتقدم بها الجهة المُستشّارة، وتلتزم بالمقابل هذه الأخيرة بتقديم الرأي، طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون.

3- تمييز الإستشارة عن بعض المصطلحات المشابهة لها:

1.3- الإستشارة والتشاور:

يختلف التشاور عن الاستشارة في كَوْنِ هذه الأخيرة تتم في مرحلة متقدمة لعملية إتخاذ القرار، أين يكون المشروع قد بدأ، وما على الإدارة إلا استقبال وتلقي الآراء والملاحظات المثارة من طرف المواطنين، ولها الحرية المطلقة في الأخذ بها أو رفضها، بعكس التشاور الذي يأخذ صورة اجتماع عام، ويتم في المرحلة التمهيدية لعملية إتخاذ القرار، والتي ينوي فيها صاحب المشروع القيام به، الذي يجب أن يكون منذ بداية عملية إعداد وثيقة التعمير، حيث يساهم المواطنون في إتخاذ القرار بشأن المشروع المزمع إنجازه، وذلك بإثارة النقاش وتبادل وجهات النظر مع الإدارة حول كل جوانبه، وفي النهاية تكون الإدارة ملزمة بأن تأخذ بعين الإعتبار الانشغالات والآراء المعبر عنها، عند الإعداد النهائي لقرارها.

2.3- الإستشارة واستطلاعات الرأي:

تقترب الاستشارة من ما يصطلح عليه باستطلاعات الرأي، حيث حضيت عمليات استطلاع الرأي العام بأهمية كبيرة خاصة في الدول المتقدمة، التي تقدر أهمية الرأي العام في تشكيل السياسة العامة للدولة، حيث يعد الرأي العام بناء اجتماعيا يمثل ترجمة لمجموع الأفكار السائدة في وقت ما حيال قضية ما، ويقول فائل VAIL مدير شركة التلفزيون الأمريكية، بأن الرأي العام له الكلمة الأخيرة في جميع الأوقات، وجميع الأماكن، فهو يتغير بتغير ثقافة الأفراد فيه، كما يتوقف إتجاهه على مقدار الحقائق التي يحصل عليها الأفراد، وكيفية تفسيرهم لها.

فالرأي العام إذا يتميز بعناصر أساسية، تتمثل في كونه دراسة حالة موجهة إلى عينة عشوائية من الناس، وأنّ مَنْ يقوم باستطلاع الرأي جهات علمية متخصصة، لتقديم دراسة علمية تسعى للتنبؤ بالمستقبل، وتتم وفق مراحل معينة، وأنّ نتيجة هذه الدراسة لا تُلزم سلطة إتخاذ القرار أو الجمهور، وأنّ هذه السلطة لا تدخل في علاقة مباشرة مع رأي كل فرد من أفراد العينة.

ومنه يتشابه طلب الرأي الاستشاري مع استطلاع الرأي العام، من حيث أنّ موضوعهما هو الحصول على رأي في موضوع معين، ويختلفان من حيث أنّ طلب استطلاع الرأي العام يكون موجهاً إلى عينة من

الجمهور غير معينة بالذات، بخلاف طلب الرأي الاستشاري الذي يقدم إلى شخص أو جهة معينة كأصل عام بنص القانون، كما أنّ الغاية من استطلاع الرأي العام هي اكتشاف الرأي العام إزاء قضية معينة، قد لا تكون هناك نية لإصدار قرار بشأنها، بخلاف الرأي الاستشاري الذي يمثل عملية لتقديم الرأي من جهة معينة للسلطة المختصة بشأن اتخاذ قرار معين، ويختلفان في مرحلتهما أيضا¹.

هذا وتمثل استطلاعات الرأي وسيلة سهلة وقليلة التكلفة، وتستعمل طريقة الاستشارة عادة من أجل معرفة الاحتياجات الأساسية للزبائن، في حين أن استطلاعات الرأي تستعمل لقياس مدى رضاهم².

4- أنواع الإستشارة

ميزت تقارير البحوث حول تطبيق الاستشارة بين نوعين كبيرين منها، إما استشارة بالحضور أو بدون حضور، أما في النوع الأول فإن أكثر الإجراءات استعمالا هي جلسات الإعلام، لجان مشكلة في نهاية الاستشارة، وجماعات الحوار، ومن إيجابيات هذا النوع الاستشاري، ثراء تبادل المعلومات، الفهم المتبادل، الديناميكية، تزايد فرص الصلح، وتبادل أوجه النظر، في حين أنّ التكلفة الكبيرة ومحدودية المشاركين تمثل سلبياته³، بينما الاستشارة دون لقاء تتعلق أساسا باستطلاعات الرأي عبر الهاتف، والبريد الإلكتروني، والمواطنون العاديون هم كثر للاستفادة من هذه الاستشارة.

كما أنّ الاستشارة العمومية قد تكون عامة لكافة الجمهور بواسطة وسائل الإعلام، أو النشر، أو أي وسيلة أخرى لإعلام المواطنين، وقد تكون خاصة، وفي هذا تنص المادة 13 من قانون البلدية على أن رئيس م ش ب يمكن له كلما اقتضت ذلك الشؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية، أو كل خبير، أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة، الذين من شأنهم تقديم كل مساهمة مفيدة للمجلس، أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم، فالمشاركة هنا جوازية لورود كلمة يمكن في المادة، أي تبقى أمرا اختياريًا بيد رئيس م ش ب، وتقتصر على فئة معينة، كما أنّ عبارة "كلما اقتضت ذلك الشؤون البلدية"، عبارة مرنة وفضفاضة تعطي مباشرة السلطة التقديرية لرئيس م ش ب في تحديدها.

وبخصوص لجان البلدية المنصوص عليها في المادة السالفة الذكر، فهي تتشكل من أعضاء م ش ب، ويتبن لنا من خلال المادة 31 من قانون البلدية، أنّ اختصاصات اللجان الدائمة في م ش ب تتعلق بجملة من الخدمات العمومية ذات الأهمية والحساسية الكبيرة، لاسيما الخدمة العمومية للصحة، النظافة، تهيئة الإقليم، الشؤون الاجتماعية، الثقافية، الرياضية، والشباب، وتنص المادة 38 من النظام الداخلي النموذجي م ش ب⁴، على أنّ هذه اللجان يشكلها م ش ب بموجب مداولة تُتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه، بناء على اقتراح من رئيسه، وهو ذات الأمر الوارد في المادة 31 من قانون البلدية.

1- علي أحمد حسن، وذكرى عباس علي، المرجع السابق، ص.04.

2- Gilles BOUCHARD, Op.Cit, p.154,155.

3- Ibid, p.153.

4- أنظر: المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادر في 17 مارس 2013.

وإلى جانب اللجان الدائمة تُشكل أيضا لجان خاصة مؤقتة¹، وكل لجنة تمتاز جلساتها بالسرية²، وحسب المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 يُراعى في هذا الأمر أحكام المادة 13 من قانون البلدية، ومنه فخلافا لعدم علنية هذه اللجان، يجوز لها كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن تستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية من شأنها تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغالها بحكم مؤهلاتها أو طبيعة نشاطها.

تعتبر هذه الإستعانة اختيارية وغير إلزامية، إضافة إلى كون لجان البلدية مجرد أجهزة استشارية تتبع م ش ب، تقدم رأيا استشاريا وليس تقريرا، فإن كانت آراؤها بهذا الشكل، فقد لا يُعتد بها إطلاقا من قِبَل المجلس، فكيف بآراء المواطنين الذين قد تستعين بهم؟

ويبدو أن المشرع ترك سلطة تقديرية واسعة لها في إجراء جلسات علنية، التي تمثل استثناء على الأصل، أي سرية الجلسات، فقلوه: "خلافا لعدم علنية هذه اللجان يجوز لها كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن تستعين...". إذ جمع المشرع هنا بين قاعدة مكملة غير آمرة، ومنح سلطة تقديرية واسعة جدا للجان، فهي تُكَيَّفُ كما تشاء الشؤون البلدية التي تراها تقتضي علنية جلساتها، وتستعين باستشارة من تراهم هي قد يفيدون أشغالها، أي لها واسع النظر والتقدير في اختيار هذه الشخصيات المحلية، دون أن يرد في النص ما يبين إمكانية عرض أي شخص يرى في نفسه مؤهلات قد تفيد هذه اللجان في أشغالها، لاستشارته ورأيه عليها.

إذا غياب إجراءات وآليات تجسيد حقيقية لاستشارة المواطنين ضمن اللجان البلدية، وحتى ضمن م ش ب، يعطل وبشكل كبير مشاركته في التسيير المحلي.

5- إعتدال الإستشارة الإلكترونية:

قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة الإقليمية، باستحداث تطبيق إلكتروني يسمى "إستشارتك"، في إطار سعيها لتعزيز المقاربة التشاركية ودعم آلياتها، وبينت الوزارة عبر موقعها، أنّ هذا التطبيق يُمكنُ المواطنين من المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية، عبر إبداء آرائهم في إختيار المشاريع التنموية على مستوى بلدياتهم، وذلك عن طريق الولوج إلى الموقع الرسمي للوزارة، كما أنه يندرج ضمن إستراتيجية العصرية المنتهجة من قِبَل الوزارة، والتي تهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن، وتضفي أكثر شفافية وفعالية على القرارات المتخذة³.

يقضي إستعمال هذا التطبيق بداية، أن يكون المواطن حاملا لبطاقة تعريف وطنية بيومترية، وهو الأمر الذي لازال غير مُعمم على كل المواطنين، إثر استمرار العمل ببطاقة الهوية القديمة، التي لا تتضمن رقم التعريف الوطني، هذا الأخير المطلوب إلى جانب رقم البطاقة للولوج إلى التطبيق، وبهذا فإن شريحة كبيرة جدا من المواطنين لن يتمكنوا من الاستفادة من هذا التطبيق.

1- أنظر: المادة 33 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره. وأنظر أيضا:

المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 40 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- دخول تطبيق إستشارتك حيز الخدمة، متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.interieur.gov.dz", أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 30-

من جهة أخرى وتبعاً للوصف الذي أسلفناه للتطبيق حسب الوزارة، فالمواطن سيتكمن من إبداء رأيه حول المشاريع التي ستنجز في بلديته، فالاستشارة أساساً تقتضي هذا، لكن في الواقع أنه وبمجرد الدخول إلى الموقع، ستظهر جملة المشاريع المعروضة للاستشارة، يتم اختيار واحد منها، لتظهر بعدها مباشرة خانة تأكيد الاختيار، وبمجرد الضغط عليها يظهر أنّ تسجيل الاختيار قد تمّ بنجاح وتنتهي العملية.

وبالتالي لا نرى في هذا التطبيق أيّ إستشارة للمواطن إطلاقاً، فلا وجود لإبداء رأي، ولا اقتراح، ولا ملاحظة، ولا يُعلم أصلاً كيف يتم التعامل مع هذا الاختيار الصوري الذي يطرحه التطبيق، وعليه فيجب إعادة النظر فيه، وتخصيص مجال ضمنه للتعليق على المشاريع، واقتراح أخرى، وإعطاء الحلول، والملاحظات التي يراها المواطن في مختلف المشاريع، لأن الشكل الحالي للتطبيق لا يعبر عن أيّ شفافية، ولا فعالية في إتخاذ القرارات.

ثالثاً: التحقيق العمومي

يمكن تعريف التحقيق العمومي بأنه إجراء إستشاري قبلي، يُعتمد قبل إتخاذ القرار الإداري¹، إذ يُعد أبرز آلية لتجسيد إستشارة المجالس المحلية للمواطنين، حيث أنه بمجرد فتح تحقيق عمومي، يمكن لأيّ مواطن سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، كجمعية مدنية، يهمله موضوع التحقيق العمومي بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أن يقدم ملاحظاته الكتابية في السجل الموضوع خصيصاً لذلك، أو الشفهية للمحافظ المحقق المعين لذلك الغرض، ويسمح بتجسيد مشاركة واسعة جداً للمواطنين، لكنه يحمل في طياته قيوداً تجعله مجرد إجراء مُلزم للإدارة قبل أن تتخذ قراراتها، ويظهر ذلك من خلال تضييق نطاقه في حدود بعض القرارات، التي تدخل في مجال التهيئة العمرانية وحماية البيئة، رغم إمكانية تعميمه على كل المسائل المحلية المرتبطة بالمواطن².

ومن بين الأهداف الأساسية للتحقيق العمومي، تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال فتح قناة حوار ذات اتجاهين، فمن جهة يتمكن المواطن من معرفة المشروع موضوع التحقيق، ومن جهة أخرى توضح الرؤيا للإدارة حول الآثار الحقيقية للمشاريع التي تقوم بها، لكن في الحقيقة ما يصل للإدارة في النهاية ليست الملاحظات التي سجلت من طرف المواطنين في سجل الملاحظات، بل التقرير النهائي الذي يحرره المحافظ المحقق، الذي يلعب دور الوسيط بينهما.

ونص القانون على هذه الآلية في قانون البيئة³ من خلال المادة 21 منه، وكذا المرسوم التنفيذي الذي يحدد تطبيق، ومحتوى، وكيفية المصادقة على دراسة التأثير على البيئة⁴، كما تطبق أيضاً في مجال إجراء نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية، إضافة إلى قانون نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية⁵.

1- Ousmane BA, Op.Cit, p.135.

2- مريم حمدي، المرجع السابق، ص.142.

3- أنظر : القانون رقم 03-10 السالف ذكره.

4- أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 18-255 السالف ذكره.

5- أنظر: المادة 04 من القانون رقم 91-11، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، الصادر في 08 مايو 1991.

وكذا جاء ذكره في المرسوم التنفيذي المحدد لكيفيات تطبيق القانون المتعلق بنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية¹.

ومن وسائل إعلام الجمهور بالتحقيق العمومي، الإعلان، النشر، والتشاور، وتتم المشاركة في التحقيق العمومي بالحصول على المعلومات والوثائق الإدارية اللازمة²، ولا تزال آلية المشاركة عبره غير واضحة المعالم لغموض النظام القانوني المنظم لها، والذي يمكن ترجمته بضعف مستوى التكريس الفعلي لديمقراطية الشأن العمومي، حيث يتوقف نجاح أي آلية قانونية على مدى فعاليتها من الجانب الإجرائي، وعدم فعالية التحقيق العمومي في القانون الجزائري، يكمن في كونه يفتقد إلى آليات من شأنها أن تعززه إجرائيا، لاسيما وغياب النقاش العام، وعدم فعالية آلية التشاور.

ورغم تكريس القانون الجزائري للمشاركة، إلا أن الأمر يبقى ضعيفا مقارنة بالقانون المقارن الذي يعرف العديد من الآليات كلجان المواطنين، الميزانية التشاركية، المجالس الاستشارية، النقاش العام، الاستفتاء المحلي، ويُنتظر تعميق الإصلاحات في المستقبل القريب، لوضع حيز التطبيق آليات مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي، ومن الممكن الاقتداء بالنماذج الموجودة في القانون المقارن، كما يحبذ العودة إلى النماذج التقليدية للمشاركة، والتي عرفها المجتمع الجزائري سابقا، المتأقلمة مع التركيبة الاجتماعية المحلية³.

المطلب الثاني:

المستجدات القانونية المُدعَمة لمشاركة المواطن في عملية إصلاح الخدمة العمومية

أمام إشكالية غياب التأطير القانوني اللازم، لحق مشاركة المواطن في تسيير المرافق العمومية، وكذا تَغْيِيهِ عن هذا المجال في العديد من المرات، تبعا لسياسات الإصلاح الإداري المُنتهجة، والتي تقصيه من المشاركة فيها غالبا، انتبه المؤسس الدستوري إلى أول شروط وأساسيات وجود مشاركة فعلية وناجحة، من خلال دسترته للحق في الحصول على المعلومة.

فببساطة المواطن المُغيب، الذي يجهل يحصل في المرفق العمومي، لن يستطيع على أي حال أن يشارك في إصلاحه، فالمشاركة لا تتأتى مع الجهل أبدا، وإن إعتبرنا الإعلام الإداري القاعدة الأساسية للمشاركة، فلا شك أن تقريب المرافق من المواطن دافع قوي لمشاركته في تسييرها، فبعض الحالات لاسيما في جنوبنا الكبير، تجعل المواطن لا يحصل أصلا على حقه في الخدمة لبعد المرفق عنه، فكيف إن تكلمنا عن مشاركته في إصلاحها، ولهذا تبنى المُنظّم الجزائري وحدة إدارية جديدة أسماها "المقاطعة الإدارية"، رغبة منه في تكريس قرب وجوارية المرافق العمومية، ومواكبة للتطبيقات المعاصرة للتسيير التشاركي في إطار برنامج كابدال، حظيت البلديات النموذجية بمجالس استشارية وكذا موثيق بلدية.

1- أنظر: المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 93-186، المؤرخ في 27 يوليو 1993، المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 91-11

السالف ذكره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 51، الصادر في أول غشت 1993.

2- أنظر: المادة 06 من القانون رقم 03-10 السالف ذكره.

3- عز الدين عيساوي، المرجع السابق، ص. 225، 226.

وأمام هذه المستجدات الهامة التي أقدمت عليها الدولة الجزائرية، سنهتم ضمن هذا المطلب بدراسة الحق في الحصول على المعلومة كأساس لمشاركة المواطن ضمن الفرع الأول، وسنخصص الفرع الثاني للمقاطعات الإدارية المُستحدثة، في حين سنتناول في الفرع الثالث تنصيب المجالس الاستشارية، ووضع المواثيق البلدية في إطار برنامج كابدال، لنختم بفرع رابع نوضح فيه رغبة واستعداد المواطن الجزائري للمشاركة في التسيير المحلي.

الفرع الأول:

الحق في النفاذ إلى المعلومة أساس لمشاركة المواطن في إصلاح الخدمة العمومية

لا تُنتج الإدارات العمومية المنغلقة سوى فراغ كبير بينها وبين المواطنين، فهي تزيد من أزمة غياب الثقة، وتبعث الشك أكثر في مدى مشروعية الأعمال التي تقوم بها، بل وأكثر من ذلك قد تؤدي إلى حدوث صراعات بينها وبين المواطنين في كثير من الأحيان، وقد يحدث ما لا يحمد عقباه، لاسيما في مجال أهمية علم المواطن بالمال المخصص لتسيير المرافق العمومية، فالأموال تُصرف وبكثرة، والخدمات لازالت في مستوى لا يُقبل إطلاقا، وأمام هذا الوضع اتجه المؤسس الدستوري إلى دسترة الحق في المعلومة، الذي أشار إليه قبله المرسوم رقم 88-131، وتمّ بالموازاة إصدار النص المؤطر لكيفيات إطلاع المواطن على مستخرجات م ش ب والقرارات البلدية، في خطوة حسنة لإعادة بعث الثقة بين المواطن والإدارة، والتأصيل لمرحلة تشاركية إعلامية، تفتح فيها الإدارة أبوابها للمواطن بكل شفافية.

وأمام حادثة هذا التكريس القانوني وأهميته لفعالية مبدأ المشاركة، نتناوله بالدراسة ضمن هذا الفرع من خلال التطرق أولا لدسترة الحق في الحصول على المعلومة، ولنتناول ثانياً مقتضيات الاطلاع على مُستخرجات مداولات م ش ب والقرارات البلدية، كتطبيق لحق المواطن في الحصول على المعلومة.

أولاً: دسترة الحق في النفاذ إلى المعلومة

قام المؤسس الدستوري لأول مرة بدسترة الحق في النفاذ إلى المعلومة، تبعا للمادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وإندرجت هذه المادة ضمن الفصل الرابع منه المعنون بالحقوق والحريات، وجاءت في وقت برزت فيه ظاهرة الربيع العربي في عديد البلدان العربية، تزايدت على إثرها المطالب بتكريس أفضل للحقوق والحريات، والمناداة بالإصلاحات الجذرية للأنظمة، والقضاء على الفساد ومحاربة أعوانه في شتى المجالات.

وُقُسمت المادة إلى ثلاث فقرات أساسية، حيث عبرت الأولى عن الحق في الحصول على المعلومات كمبدأ عام، في حين بينت الثانية الإستثناء على هذا المبدأ، أي السرية الإدارية، وأشارت الثالثة إلى التوجه نحو إصدار قانون ينظم هذا الحق.

وتمثل هذه المادة همزة وصل مباشرة مع المرسوم رقم 88-131، من خلال التوافق التام بين الفقرة الأولى منها، والمادة 10 من المرسوم السالف ذكره، والتي مكنت المواطنين من الإطلاع على الوثائق

والمعلومات الإدارية¹، وعليه أصبح الحق في الحصول على المعلومات والوثائق حقا دستوريا، بعد قرابة 28 سنة من الإقرار به، كرسته أيضا المادة 11 من قانون البلدية²، والمادة 18 من قانون الولاية³، والقرار الصادر في 04-09-1988 المحدد لشروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات، وتوجيههم وإعلامهم المدعم للمرسوم رقم 88-131.

وفي إقراره للحق في الحصول على المعلومة، كان الأجدر بالمؤسس الدستوري إستعمال عبارة حق النفاذ إلى المعلومة Le droit d'accès a l'information، بدل قوله حق الحصول على المعلومات والوثائق Le droit a l'information، لأن التعبير الأول أدق وأوضح وذو طابع إجرائي، في حين أن التعبير الثاني، لا يدعو أن يكون مجرد إقرار لحق المواطن في الحصول على المعلومات، وتمّ إقرار هذا الحق للمواطن حصرا، أي أنّ الأجنبي لا يستفيدون منه، والأشخاص المعنوية أيضا، بما فيهم جمعيات المجتمع المدني.

وعلى أساس ما أسلفناه، نتساءل حول العلاقة التي تربط الحق في الحصول على المعلومة، بحق مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية المحلية؟

إن النفاذ إلى المعلومة هو في حدّ ذاته حق من حقوق الإنسان، ولكنه يعزز أيضا إمكانية تحقيق حقوق الإنسان الأخرى، ولا يمكن لمواطن أن يطالب بحق من حقوقه إذا كان يجهلها، ويُمكنُ النفاذ إلى المعلومة المواطنين، من مراقبة ممثليهم المنتخبين وموظفي الدولة، فهل يحترم السياسيون وعودهم؟ وهل يقدم موظفو الدولة خدماتهم كما أناطها بعهدتهم القانون؟ إن أفضل وسيلة لمراقبة ما تقوم به الإدارة هي الحوار البناء، والعلم بكل ما يدور في أورتها⁴.

ويعتبر الحق في النفاذ إلى المعلومة الوجه الآخر لحرية التعبير، هذه الأخيرة التي تعني حق الأشخاص في أن يعبروا عن آرائهم وأفكارهم بحرية، وإعمالا لمبدأ " أن الحقوق كُله غير قابلة للتجزئة"، فإن الحق في المعرفة لا يعتبر فقط حقا في حدّ ذاته، ولكنه أداة لتفعيل ممارسة حقوق أخرى، فمن واجب الدولة أن تتيح لمواطنيها حق الوصول للمعلومات، التي من شأنها أن تؤثر على حياتهم، ومن ثمّ تكون قد وفرت حق تمتعهم بكافة الحقوق الأخرى، فتوافر وتداول المعلومات يتيح إمكانية المعرفة الموضوعية الشاملة بأوضاع الحقوق الأخرى، وإمكانية الحكم على مدى وفاء الدولة بما التزمت به من معايير وأهداف أعلنتها في خططها العامة، وفشلها في ضمان حرية وتداول المعلومات يعني بشكل أو بآخر، فشلها في الوفاء بكافة الحقوق الأخرى التي التزمت بأدائها وحمايتها، فمثلا الحق في الصحة يتعلق بحق في النفاذ إلى المعلومة الخاصة بقضايا وموضوعات الصحة، كإحدى أهم آليات حماية ودعم هذا الحق⁵.

1- أنظر: المادة 10 من المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 11 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

3- أنظر: المادة 18 من القانون رقم 12-07 السالف ذكره.

4- ميت هولم، الانفتاح والولوج إلى المعلومة دليلك إلى الشأن العام، ترجمة وتدقيق مؤيد مهيار، المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، الدنمارك، 2008، ص.05.

5- أحمد عزت، حرية تداول المعلومات "دراسة قانونية"، ط 02، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، مصر، 2013، ص.08.

كما تتجسد العلاقة بين الحق في النفاذ إلى المعلومة، وبين مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العمومي، في إرساء مبادئ الشفافية والانفتاح، بمعنى الانتقال من إدارة مغلقة إلى إدارة أكثر انفتاحا وإدماجاً، فالفساد وسوء الإدارة ينتعشان في ظل الحكومات الكتومة والبيئات المغلقة، لكن عندما يتمكن المواطنون فرادى، أو من خلال منظمات المجتمع المدني، من النفاذ إلى المعلومة تبعا للإدارة المنفتحة، فإن الفساد وسوء الإدارة سوف يتراجعان، فنحن بحاجة إلى النفاذ إلى المعلومة وإلى الحوكمة المنفتحة، حتى تتخذ قرارات واعية، وتضمن مشاركة مجتمعية حقيقية¹.

وتبعا للتكريس الفعلي لحق المواطن في النفاذ إلى المعلومات، يصبح مراقبا للإدارة من جهة، ومحاسبا لها من جهة أخرى، وواعيا بحقوقه والتزاماته التشاركية كما سوف يأتي توضيحه:

1- الرقابة:

فالحق في النفاذ إلى المعلومات شيء حيوي في مجال مراقبة أداء وإنجازات الحكومات، فيما يخص التزاماتها إتجاه المجتمع، فعلى سبيل المثال من حق المواطن أن يكون ملما بكافة سياسات وإجراءات الدولة، في مواجهة التمييز في مجال الحق في التعليم، وذلك لن يتأتى إلا بحقه في النفاذ لكافة المعلومات المتعلقة بتلك السياسات، والتي تضع مؤشرا واضحا لمدى كفاءة الدولة في ذلك المجال، لذا فحق النفاذ إلى المعلومات يُمكنُ المواطن من أن يكون رقيبا ومحكما موضوعيا، على التزامات الدولة إتجاه أداء وحماية واحترام الحقوق أخرى.

2- حق التقاضي "المحاسبة":

إنَّ للمعلومات أهمية محورية في دعم إمكانية التقاضي، فيما يخص تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، حيث من الصعوبة إثبات الانتهاك أو التمييز في مجال التمتع بالحق، بغير أدلة محددة وواضحة، وبشكل خاص في مجال الحقوق التي تستلزم التزامات إيجابية من قِبَل الدولة ومؤسساتها، كالحقوق البيئية، والحق في الصحة مثلا، حيث يمكن أن يكون لها إحصاءات كميّة خاصة بانبعاثات الهواء والماء، وأثرها على الأفراد، وحق التقاضي والمحاسبة الذي توفره حرية النفاذ إلى المعلومة له أكبر الأثر في الدعم، والدفاع الإيجابي المباشر عن الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية².

3- توفير الوعي:

لا بد من توعية الناس بأن الشفافية وحرية النفاذ إلى المعلومة هما جزء من حقوقهم، لكن حتى وإن كانت الشفافية والنفاذ إلى المعلومة من حقوقنا الممنوحة، إلا أنَّ ممارستها تتطلب الثقة وحسن النية، والتعاون من جانب جميع الأطراف، إذ يجب أن تدرك الإدارة العموميّة أهمية توفير المعلومة، لا أن تحجبها. وبهذا ومع توفر فرص النفاذ إلى المعلومة الصحيحة، سيتمكن العموم من القيام بخيارات واعية بشأن الأمور الهامة في حياتهم، فالشعب الواعي يصبح حقا في موقع يمكنه من إتخاذ القرارات، والاختيارات الهامة

1- ميت هولم، المرجع السابق، ص.09.

2- أحمد عزت، المرجع السابق، ص.09.

التي يتطلبها المجتمع التشاركي منه، ويعطيه الدافع للمشاركة في تسيير الشأن العمومي، وكذا مراقبته، مما يثمر عنه تنمية اقتصادية وسياسية واجتماعية سليمة¹.

وعلى الرغم من كون دسترة الحق في حصول المواطن على المعلومة، أمر جدّ إيجابي وذو أهمية بالغة، ونُشيدُ بمؤسسينا الدستوري خطوته هذه، إلا أنّ الإشكالية الحقيقية لا تزال قائمة، فقد مرت أكثر من ثلاث سنوات ولا وجود للقانون المُنظم لهذا الحق!

وعليه فليس هناك أيّ ضمانات إجرائية ومؤسسية، تضمن حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة، ما يعطل بكل تأكيد دوره التشاركي في إصلاح الخدمة العموميّة.

ولعلنا في هذا المجال نلفت الانتباه إلى أنّ كل من الجارتين تونس والمغرب، فقد بادرتا بإصدار القانون المؤطر للحق في الحصول على المعلومة²، وإحداث هيئات مؤسساتية خاصة به، فمثلا أحدثت له تونس هيئة النفاذ إلى المعلومة INAI، تعمل بصفة عادية، وتبت في الشكاوى التي ترفع إليها، كما وتشرها إلكترونيا عبر موقعها³.

وندعو المشرع الجزائري إلى التعجيل بإصدار هذا القانون، وله في التجربة التونسية والمغربية رغم حدثتها إسوة، وحتى التجربة الفرنسية الثرية منذ عام 1978 في هذا المجال⁴.

إذا يعتبر الحق في النفاذ إلى المعلومات نتيجة منطقية وحتمية لمبدأ شفافية الإدارة، وبالرغم من هذا التكريس القانوني، إلا أن المواطن لا يستفيد لأسباب كثيرة من هذا الحق، منها ما هو غير مُبرّر، ومنها ما هو فعلا مُبرّر، ويساعد النفاذ إلى المعلومات والوثائق الإدارية في تكريس الشفافية الإدارية، التي تعني تمكين المواطن من العلم بما يدور في أروقة الحكم والإدارة، فالذين يمارسون الحكم والإدارة هم مجرد وكلاء عنه، والشفافية أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي في أي دولة في العالم، ولقد وصفت منظمة المادة 19، التي أخذت هذه التسمية استثناسا بنص المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، في تقرير منشور لها على شبكة الانترنت المعلومات بأنها "أكسجين الديمقراطية"⁵.

1- ميت هولم، المرجع السابق، ص.12.

2- أنظر: ظهير شريف رقم 15.18.1، الصادر في 22 فيفري 2018، يتعلق بتنفيذ القانون رقم 13.31، المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الجريدة الرسمية، العدد 6655، الصادرة في 12 مارس 2018. وأنظر أيضا:

قانون أساسي عدد 22، المؤرخ في 24 مارس 2016، يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 26، الصادر في 29 مارس 2016.

3- أنظر: الموقع الرسمي لهيئة النفاذ إلى المعلومة، متوفر على الرابط "www.inai.tn"، أُطلع عليه بتاريخ: 28-08-2019

4- Voir: La loi N° 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, **journal officiel de la république française**, N° 34, du 18 Juillet 1978, Modifier par l'ordonnance N° 2016-307, du 17 Mars 2016, **journal officiel de la république française**, N° 0066, du 18 Mars 2016. Disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 28-08-2019.

5- نقلا عن: عبد الرحمن بوكثير، "نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 10، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2017، ص.184.

وبين حق المواطن في الإستفادة من الخدمة العموميّة، وحقه في المشاركة في تسيير المرافق العموميّة دعما للإصلاح الإداري، الرابط الأساسي والإلزامي هو حقه في الحصول على المعلومة، وبدونه يسقط الحقين الآخرين، وهذا وفقا للعلاقة الهرمية التالية:



العلاقة بين الحق في المعلومة، الحق في الخدمة العموميّة، والحق في المشاركة. من إعداد الباحثة

ثانيا: الاطلاع على مُستخرجات مداولات م ش ب والقرارات البلدية، كتطبيق لحق المواطن في النفاذ إلى المعلومة

بعد فترة وجيزة من دسترة الحق في النفاذ إلى المعلومة، تزودت المنظومة القانونية الجزائرية بتنظيم يُكرس كفاءات الاطلاع على مُستخرجات مداولات م ش ب والقرارات البلدية¹، إذ نصت المادة 03 منه أنّ م ش ب يتخذ كل التدابير الرامية إلى تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية، وفي هذا الإطار فإنه ملزم باستعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية² الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية. إلا أنّ هذا المرسوم جاء جدّ مقتضب، ولم يتضمن إلا 13 مادة، وتضمن جانبا بسيطا من جوانب الحق في النفاذ إلى المعلومة، وهو الاطلاع على مُستخرجات مداولات م ش ب والقرارات البلدية، ولم يحدد كيفية الإطلاع عليها، رغم أن عنوانه يفترض ذلك. وتتعلق مداولات م ش ب بدراسة ومناقشة ما يتعلق بمجالات الخدمات العموميّة على مستوى البلدية، وبالأخص جانب الميزانية المخصصة لها، مما يعني أنّ إطلاع المواطن عليها أمر ضروري، كي يشارك في

1- المرسوم التنفيذي رقم 16-190، المؤرخ في 30 يونيو 2016، المحدد لكفاءات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسميّة للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، الصادر في 30 يوليو 2016.

2- أنجزت مدينة مرسيليا تلفزيون ويب WebTV على موقعها الإلكتروني، يُمكن هذا التلفزيون الذي يبيت على الانترنت من متابعة مستجدات المدينة بالصورة، تنقسم القناة إلى 11 موضوعا محليا تتعلق بشؤون المواطنين مثل الثقافة، والشؤون الاجتماعية، والصحة، والبيئة، ويتم نشر تقارير صحفية مصورة قصيرة (روبورتاج) على الموقع لا تتجاوز مدتها دقيقتين، ويسمح أرشيف الموقع من مشاهدة الفيديوهات السابقة، ومن خلال هذا النمط من الاتصال تستطيع البلدية تمرير المعلومات إلى المواطنين بشكل مباشر. أنظر: دليل الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، المرجع السابق، ص.41.

عملية التقييم والرقابة، ويفعل دوره التشاركي الإصلاحي، فالنفقات التي قد يخصصها ممثلوه لقطاع معين، قد يعي المواطنون أنّ إحالتها على قطاع خدماتي آخر أفضل بكثير لهم.

ومرجعية هذا المرسوم بُنيت على ما جاء في النظام الداخلي النموذجي م ش ب¹، وكذا قانون البلدية، حيث تضمن النظام الداخلي النموذجي شروط فتح جلسات المجلس للجمهور، واعتبرها مفتوحة لمواطني البلدية، ولكل مواطن معني بموضوع المداولة المبرمجة، ويحضر الجمهور جلسات المجلس في الفضاء المخصص له على مستوى قاعة المداولات، مع التزامه الصمت طيلة مدة الجلسة، إذ لا يحق لأي شخص من الجمهور بأي حال من الأحوال المشاركة في المناقشات، أو تعكيرها، أو القيام بأي إشارة من شأنها المساس بالسير الحسن للأشغال، وهذا تحت طائلة الطرد من القاعة²، ومشاركة المواطن على هذا النحو مشاركة سلبية فلا يناقش، ولا يبدي رأيه إطلاقاً، إنما يأخذ دور المتفرج فقط، ويحصل على المعلومة وينصرف.

وفي نشر مستخرج المداولة وتبليغها، نصت المادة 32 على تعليقها في المواقع المخصصة للإلصاق، ولإعلام الجمهور على مستوى مقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية، خلال الثمانية أيام التي تلي دخول المداولة حيز التنفيذ، إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة، ويمكن للمجلس نشرها بصفة إضافية بوسيلة رقمية³، ولو أنّ المشرع ألزمه بالنشر الرقمي لكان ذلك أفضل، ويُبلغ مستخرج المداولات للمعنيين إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً فردية، في حين لا تنشر المداولات المتخذة خلال الجلسات المغلقة.

وجاء في المادة 33 النص على وجوب أنّ يكون مكان التعليق محفوظاً، بواسطة واجهات زجاجية و/أو شباك معدني، مع إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد، أو حتى نفاذ آجال الطعن على الأقل، مع إلزامية كَوْن هذا المكان في متناول الجمهور وسهل الإطلاع⁴، وقد أحسن المشرع هنا إذ هدف إلى حماية المستخرجات المعلقة من التلف والإتلاف، حتى يتسنى للجميع الإطلاع عليها.

لكن واقعياً فإن أسلوب الحماية هذا قد يَحْدُثُ أنّ يأخذ شكلاً لا يليق بالمواطن في بعض الحالات، إثر استعمال شبابيك معدنية سميكة لا تتيح القراءة جيداً، وعليه فاعتماد الواجهات الزجاجية هو المحبذ، وعلى المواطن الحفاظ عليها، وعدم تعريضها للتكسير العمدي.

من جانبها نصت المادة 11 من قانون البلدية، أنّ م ش ب يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويستعمل الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، ويمكنه تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين⁵.

1- أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 13-105 السالف ذكره.

2- أنظر: المواد 13، 14، 15 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 32 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 33 من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- أنظر: المادة 11 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

وعلى الرغم من أهمية هذا النص، فلا يوجد ما يُلزم م ش ب بعرض نشاطه السنوي، وسلطته التقديرية قائمة وواسعة في اختيار تدابير الإعلام، والأكثر من ذلك في استشارة المواطن من عدمها. وبينت المادة 22 أنّ مشروع جدول أعمال الاجتماعات يلصق عند مدخل قاعة المداولات، وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء م ش ب¹، وخروجاً عن إشكالات التعليق التقليدي والإعلام، فلا بد من الاعتماد على التكنولوجيا الحديثة²، واستعمالها لهذا الغرض، فمثلاً لو توضع شاشة كبيرة في وسط البلدية، تُبث عبرها مواعيد الاجتماعات وأبرز أعمالها. في حين بينت المادة 26 علنية جلسات م ش ب، فهي مفتوحة لمواطني البلدية، ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، واستثناء تكون مغلقة إذا تعلقت بدراسة المسائل المرتبطة بتأديب المُنتخبين، والحفاظ على النظام العام³، وأمام وضوح معنى المادة تظهر وبلا شك إشكالية تحديد مضمون النظام العام الذي يستدعي السرية، وأمام مرونته وعدم وضوح حدوده، الأمر الذي قد يُستغل بطريقة عكسية تعسفية، أي يتذرّع م ش ب بما يرى في سلطته التقديرية أنه موافق للنظام العام كي يغلق الجلسة، وحتى المداولات المتعلقة بهذا الشأن لا تعلق ولا تنتشر⁴.

الفرع الثاني:

إحداثيات مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات: من أجل إنعاش سياسة القرب

لا يكفي فقط حصول المواطن على المعلومات، واستفادته من حق الإعلام الإداري، ليضمن مشاركة حقيقية في التسيير المحلي، بل لابد كذلك أن يكون قريباً من المرافق العمومية، التي توفر له الخدمات التي يحتاجها، وهنا يبرز نظام اللامركزية الإدارية الذي يعتبر أحد أسس آلية التسيير المحلي التشاركي. هذا وقد تمّ تجديد نظام الإدارة المحلية في الجزائر، من خلال استحداث جهة إدارية جديدة تتمثل في المقاطعات الإدارية⁵، التي تباشر عملها داخل بعض الولايات تحت سلطة الولاية المنتدبين، وهي هيئة إدارية مُستحدثة في هيئة محلية، تقوم بمهام التنسيق والرقابة على أنشطة البلديات التابعة لها، ومصالح الدولة

1- أنظر: المادة 22 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

2- المجلس البلدي على المباشر بجنيف: توفر مدينة جنيف لمواطنيها إمكانية متابعة اجتماعات المجلس البلدي على المباشر، وعندما لا يكون هناك اجتماعات منعقدة، يقدم الموقع الإلكتروني مواعيد الاجتماعات المقبلة للمجلس البلدي، مما يسمح للمواطنين بمواكبة اجتماع المجلس عن بعد، أو مشاهدة تسجيلات الدورة، هذا وتبث أمانة عمان الكبرى منذ سنة 2011 الاجتماعات الشهرية للمجلس البلدي مباشرة، على محطاتها الإذاعية، ويستجيب هذا البث لرغبة المواطنين في التمتع بقدر أكبر من الشفافية، في أنشطة البلدية والحصول على المعلومات المتعلقة بالقرارات التي تؤثر على حياتهم. أنظر: دليل الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، المرجع السابق، ص 45.

3- أنظر: المادة 26 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

4- أنظر: المادة 30 من القانون نفسه.

5- المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 27 مايو 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، الصادر في 31 مايو 2015، المتمم في ملحقه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19-328، المؤرخ في 08 ديسمبر 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادر في 10 ديسمبر 2019.

الموجودة بها، هذا ولم يسبق للمنظومة القانونية الجزائرية أن زادت عن التقسيم الثلاثي التقليدي للإدارة المحلية، وبالعودة للمرسوم الرئاسي رقم 15-140 يتبين عدم اعتراف السلطة التنظيمية بالشخصية المعنوية للمقاطعات الإدارية، ولم يتضمن هذا النص أية إشارة للطبيعة القانونية لها، إذ اكتفى ببيان تنظيمها، وتشكيلتها، وكذا مهامها، دون التطرق إلى تكييفها القانوني¹.

هذا وسعت السلطة التنظيمية من خلال إصدار هذا المرسوم الرئاسي، إلى تحقيق قفزة نوعية في الإدارة المحلية، من خلال استحداث نظام المقاطعة الإدارية، ولكن لم يزد الوضع إلا تأزما من خلال زيادة الخناق على المشاركة، باستبعاد مشاركة المواطنين وحضورهم المداولات، بحيث شكّل مجلس المقاطعة بنفس المهام التي يقوم بها مجلس الولاية، وتظهر مظاهر السرعة والتسرع وعدم القيام بدراسات متخصصة عند إعداد هذا القانون²، وكذا تهميش المواطن الذي يعتبر الأكثر علما بالمشكلات المحلية في عملية التقسيم المكاني لهذه المقاطعات الإدارية، فإذا كانت الغاية من هذا المرسوم الرئاسي هي تكريس الحق في الخدمة العمومية، فكان من الأجدر التوجه نحو إحداث مزيد من الدوائر باعتبارها الساهرة على تقديم الخدمات العمومية، أما إذا كان قصد المشرع التنظيمي إشراك المواطن في السياسات المحلية، فكان من الأجدر أن يزيد من عدد البلديات باعتبارها القاعدة الإقليمية لامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وإطار لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم³.

ولاشك أن هذه الوحدة الإدارية الجديدة تطرح إشكالية عدم دستورتيتها، فالمادة 16 من التعديل الدستوري واضحة، وبينت أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، فلا مكان هنا للمقاطعات الإدارية إطلاقا، وقد يكون الحل ربما في ترقيتها إلى ولايات، والأكثر من هذا فإن مسودة الدستور المتوقع تعديله، لم تتدارك هذه الإشكالية، وأبقت على ذات الصياغة لنص المادة 16.

1- فاروق شرشاري، "النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 01، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2017، ص.483.

2- تمّ التقسيم الإداري الحالي بناء على عدة معايير تفتقد إلى الأسس العلمية والموضوعية، حيث يتم الاعتماد تارة على معيار الكثافة السكانية، وتارة أخرى على مساحة الولاية، وفي حالات أخرى يتم الاكتفاء برسيم تقسيم تاريخي موروث عن الاحتلال، وظل قائما بالنسبة لبعض البلديات إلى اليوم، وتوزيع البلديات وتقسيمها داخل الولاية الواحدة كان على أساس عشائري في العديد منها، وكذلك كان المعيار ذاته في ترقية مداشر، وقرى، وتجمعات إلى مستوى بلديات، والأکید أن هذا التقسيم العشوائي للإقليم أثر بشكل مباشر على أداء الوحدات المحلية للخدمات المكلفة بها، بسبب التفاوت الصارخ بينها في الموارد المتاحة وحتى الكفاءات البشرية، كما لا يتلاءم أبدا التقسيم الإداري للإقليم في الجزائر مع الكثافة السكانية، من حيث تعدادها وتوزيعها عبر الإقليم، وهذا ما عصف فعلا بالخدمات العمومية وعدم تكافئها، فهي متوفرة ويرتفع مستواها في الشمال، مقابل الجنوب أين قد تتعذر لديهم أبسط الخدمات، وبهذا فإن مبدأ العدالة الاجتماعية في توزيع الموارد غير معمول به، نظرا للتقسيم العشوائي لإقليم الجزائر. أنظر: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص.118، 119.

3- فاروق شرشاري، المرجع السابق، ص.486.

بالمقابل نجد أنّ قانون البلدية أوجد حلولاً أفضل في هذا المجال، من خلال نظام المندوبيات والملحقات¹، ويرجع عدم اعتمادها سابقاً كحلول لمشاكل الخدمة العمومية من ناحية قربها للمواطن، وكذا تزايد حجم الطلب، إلى تأخر صدور النص المنظم لها²، والذي لم يصدر إلا في أواخر عام 2016. حيث تتولى المندوبية البلدية مهام المرفق العمومي، ويجوز لكل البلديات باستثناء تلك التابعة لولاية الجزائر العاصمة أن تُنشئها، آخذة بعين الاعتبار انسجام المنطقة من الجانب العمراني، وطبيعة الحاجات في مجال المرافق العمومية، وبالنسبة للبلدية ذات الامتداد الجغرافي الشاسع، فعليها النظر في التجمعات الثانوية الموزعة عبر إقليمها، لاسيما من خلال الاعتبارات التي تضمن فعالية المرفق العمومي ونجاعته³. وعليه وسعياً لتحسين الخدمة العمومية وزيادة نجاعتها، تحلّ المندوبية البلدية مشاكل المرفق العمومي، في البلديات ذات الكثافة السكانية العالية لاسيما الشمالية منها، الأمر الذي من شأنه إصلاح الخدمة العمومية، والحدّ من البيروقراطية.

حيث يتولى مهامها مندوب بلدي تحت سلطة رئيس م ش ب، يقوم بتنشيط عمل المرافق العمومية التابعة للمندوبية، والمبادرة بكل عمل من شأنه المساهمة في تحسين شروط معيشة السكان، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدية، وكذا متابعة المسائل التي تهم المرافق العمومية المخولة له⁴، فمهام المندوب البلدي إذا هي في صميم نشاط المرافق العمومية، وبالتالي وجب أن يتصف بالكفاءة والجِدّة في العمل، والخبرة أيضاً، والمسؤولية، ضماناً لخدمة عمومية في المستوى المطلوب من طرف المواطن، وهو خاضع في تصرفاته جميعاً إلى رئيس م ش ب، حيث أنّ الهدف من هذه المندوبيات هو تخفيف العبء الخدماتي على م ش ب، ومحاولة تقديم خدمات أفضل.

وفي خطوة حسنة جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 16-258، يعتبر تشاور المندوب البلدي مع المواطنين القاطنين في إقليم مندوبية البلدية، أمر يخدم التسيير المحلي التشاركي جيداً، وبهذه الصفة فهو يشجع كل عمل أو مبادرة فردية أو جماعية ذات منفعة عامة⁵، وتبقى الإشكالية دائماً في غياب الآليات الإجرائية لتفعيل التشاور، ومع الأخذ بعين الاعتبار أنّ المرسوم نصّ على ضرورة إعلام المواطنين بكل إنشاء لهذه المندوبيات⁶، فعلى المواطن من جهته إثر علمه بهذا الإجراء، المساهمة والتقدم للمندوب البلديّ لطرح ملاحظاته، آرائه، وخبراته، بغية الرقيّ بإقليمه، وعدم أخذ موقف سلبي من هذا الأمر.

1- أنظر: المادة 133 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

2- المرسوم التنفيذي رقم 16-258، المؤرخ في 10 أكتوبر 2016، المحدد لكيفيات إنشاء المندوبيات البلدية، وتعيين حدودها، ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، الصادر في 19 أكتوبر 2016.

3- أنظر: المادتين 02 و 03 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 11 من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- أنظر: المادة 13 من المرسوم التنفيذي نفسه.

6- أنظر: المادة 08 من المرسوم التنفيذي نفسه.

ومن أجل قرب أكثر للمواطن من المرفق العمومي، إثر صعوبة الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها، لبعد المسافة أو للضرورة، يُحدِث م ش ب بموجب مداولة مُلحقة إدارية، ويحدد مجال اختصاصها، ويعين لها مندوبا خاصا، وقد أحسن المنظم هنا إذ جعله من بين المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية¹، فيكون على علم بالمتطلبات الحقيقية للمواطنين من الخدمة العمومية، وبمشاكلها، حتى أنه قد يسهل عليه التشاور مع المواطنين الأكفاء، والخبراء، وذوي المبادرات الفعالة بحكم أنه منهم ويعرفهم. لكن المرسوم التنفيذي رقم 16-258 لم يعنّي ببيان إمكانية قيام المندوب الخاص بمثل هذا الإجراء، وغيره من الإجراءات التي تفعل المقاربة التشاركية، ولم يُعطي للملحقة سوى مادتين فقط من أصل 23 مادة، وتمثل الملحقة الإدارية التي أناطها المنظم بمهام المرفق العمومي الإداري، حلا لإشكاليات الخدمة العمومية في جنوبنا الكبير.

وعليه يمكن القول أنّ المندوبية البلدية عموما، تصلح كثيرا كحل لمشاكل جودة الخدمة العمومية في البلديات الشمالية، التي تعرف كثافة سكانية كبيرة، كبلديات المركز خاصة، وأنّ الملحقات هي حل ناجع لمشكلة بعد المرافق العمومية عن المواطن، الأمر الذي يعاني منه بشدة سكان الجنوب. فلو أنّ المنظم الجزائري سارع بإصداره للنص المؤطر لإنشاء وسير المندوبيات والملحقات، ولم ينتظر قرابة 05 سنوات، لَمَا لجأ بطريقة متسرعة وغير مدروسة، افتقدت إلى منهجية واضحة في التقسيم، إلى إحداث نظام المقاطعات الإدارية غير الدستورية، وكذلك يتوجب إذا تمّ إعادة تنظيم التقسيم الإداري الجزائري، الاعتماد على أسس علمية مدروسة في عملية التقسيم، والابتعاد عن العشوائية.

الفرع الثالث:

تنصيب المجالس الإستشارية، وإعتماد المواثيق البلدية في إطار برنامج كابدال

تعتبر المجالس الإستشارية والمواثيق البلدية، أو ما يسمى بميثاق المواطنة و/أو المواطن، أحد الآليات المعبرة عن الفكر التشاركي، والتي تحضى بتطبيقات لا تكاد تُحصى في عديد من الدول، وتُبنى فكرة المجالس الاستشارية أساسا على مفهوم الإدارة الاستشارية، هذه الأخيرة التي تعتبر مصطلحا كلاسيكيا يضم إجراءات إشراك الغير في إعداد وصياغة القرارات الإدارية، فالأشخاص المُستشارون ينشأ لهم حق تمثيلهم من قِبَل منظمات المجتمع المدني مثلا، أو الخبراء، أو غيرهم².

وعرفت الجزائر تنصيب مجالس استشارية للبلديات النموذجية المعتمدة في إطار برنامج كابدال، فمثلا نُصب المجلس الاستشاري البلدي لبلدية مسعد (الجلفة) وأنتخب رئيسه، بغية تنفيذ المقاربة التشاركية التي يروج لها برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية، ويُعد هذا الحدث مكسبا هاما لسكان البلدية النموذجية، إثر استحداث فضاء مميز للتشاور والحوار والمشاركة، بين منتخبي وإطارات البلدية من جهة،

1- أنظر: المادة 138 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

2- Michel Le Clainche, Op.Cit, p.40.

وممثلة منظمات المجتمع المدني والمواطنين والشباب من جهة أخرى، في تسيير الشأن العمومي المحلي، والاستجابة لمتطلبات الساكنة، وتحسين نوعية الخدمات العمومية¹.

وسعى منها لإشراك المواطنين في تسيير الشأن العمومي، خُطت بلدية جميلة النموذجية لولاية سطيف، خطوة كبيرة نحو تجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية، بتتصيب أعضاء ورئيس المجلس الاستشاري البلدي، المتكون من 50 عضوا يمثلون مختلف شرائح المجتمع (شباب ونساء، خبراء، ذوي الاحتياجات الخاصة، ممثلي لجان الأحياء، والتجمعات السكانية، متعاملين اقتصاديين، جمعيات، هيئات عمومية)، ويعتبر هذا المجلس بمثابة الشريك المفضل ل م ش ب، كآلية مستحدثة لإرساء قيم الحوكمة التشاركية، من أجل بعث تنمية محلية مستدامة ومندمجة، ومقاربة إقليمية، ورؤية إستراتيجية شاملة².

كما صادق م ش ب لبلدية تيميمون على الميثاق البلدي لمشاركة المواطنين، إذ يعتبر هذا الميثاق العقد المعنوي بين البلدية ومواطنيها، لتجسيد وتقنين كفاءات مشاركتهم في تسيير الشؤون العمومية للبلدية، وبهذا تكون بلدية تيميمون قد وضعت أول خطوة لها لتكريس الديمقراطية التشاركية، وإشراك المواطنين في تسيير الشأن العمومي.

واحتضن أيضا م ش ب لبلدية جانت النموذجية حدثا مهما، تمثل في المصادقة على الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة عن طريق المداولة، وهذا بحضور بعض أعضاء اللجنة المحلية المنتدبة، الذين كلفوا بصياغة الميثاق، وبموجب "الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة"، يلتزم كل الفاعلون المحليون بالمشاركة الفعالة والبناءة عبر هيئات دائمة للتشاور، والتي سيشرف رئيس م ش ب لبلدية جانت، والمُنْتَخَبِينَ، والإدارة البلدية على تحقيقها³.

تتصيب هذه المجالس الاستشارية، ووضع المواثيق البلدية، لاشك أنه من أسمى التعبيرات عن الديمقراطية التشاركية، وعن التوجه نحو المواطن كفاعل محلي تشاركي، يشارك في التسيير والإصلاح الإداري، لكن يتطلب الأمر التزاما حقيقيا أمام هذه المستجدات، وتسييرها في الاتجاه الصحيح، كي تحقق الأهداف التشاركية المنوطة بها، والتخلي عن سياسة تقمص مظاهر الديمقراطية لأجل الظهور والإشادة فقط، إذ لا بد من السعي حقا نحو التجسيد الفعلي لكل ما ترمي إليه هذه الآليات، للرفي بالخدمة العمومية، وبناء الوطن.

الفرع الرابع:

رغبة وإستعداد المواطن الجزائري للمشاركة في التسيير المحلي

بالرغم من جلّ الإنتقادات الموجهة للمواطن الجزائري، والتي تجتمع في قلة أو عدم وعي هذا الأخير، بأهمية مبدأ المشاركة في الإصلاح الخدماتي، وغياب أو تدني الحس المدني لديه، إضافة إلى عدم التفاته

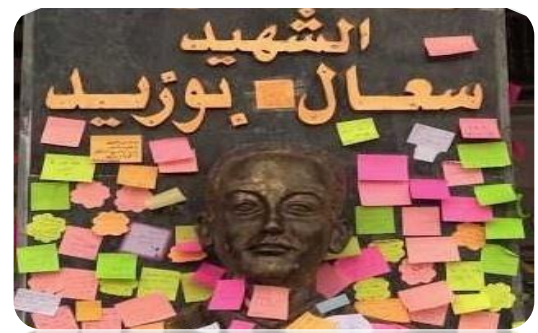
1- أنظر: الصفحة الرسمية لبرنامج كابدال على الرابط: "www.facebook.com/CapDeLAlgerie"، أُطْلِعَ عليه بتاريخ: 19-01-2019.

2- الصفحة الرسمية لبرنامج كابدال، المرجع السالِق.

3- المرجع نفسه.

إلى الأمور الجماعية، وسعيه الدائم وراء تحقيق مصلحته الشخصية، فإن "الحراك الشعبي" الذي قاده الشعب منذ 22 فيفري 2019 ضد النظام الحاكم أثبت العكس تماما، حيث ظهر المواطن الجزائري بمختلف فئاته بوعي مدني وسياسي كبير، وكان هدفه تحقيق المصلحة العامة للبلاد، في إطار احترام قواعد النظام العام والالتزام بالسلمية التامة.

وما يهمننا فعلا في هذا الإطار، أنّ المواطن الجزائري قد إعتد مبدأ المشاركة، بنوع كبير من الإيجابية، إذ طبق عفويا الديمقراطية التشاركية عبر عديد الآليات، لاسيما التجمهر، والتظاهر السلمي كل جمعة للتعبير عن رأيه، وإبصال مطالبه للسلطات، وتحديد من يرغب في تسيير شؤونه العمومية، فمثلا شهدت ولاية سطيف في شارعها الرئيسي، قيام المواطنين بتقديم مقترحاتهم الإصلاحية، والتي منها ما تعلق بالقضاء على الفساد والبيروقراطية، والرقي بالخدمة العمومية، من خلال تدوين هذه المقترحات على قصاصات لاصقة ملونة Stickers، وتثبيتها على الجدران، لاسيما على المعلم المخلد للشهيد سعال بوزيد رحمه الله تعالى، وهو ذات الأمر الذي حصل في الجزائر العاصمة.



صور لمشاركة المواطنين في تقديم آرائهم عبر القصاصات اللاصقة، بالشارع الرئيسي لمدينة سطيف، وساحة أودان بالجزائر العاصمة¹.

وعلى هذا الأساس فالقول أنّ المواطن الجزائري لا يبغي أهمية مبدأ المشاركة، وأنّ سلوكياته وتركيبته تجعله بعيدا عن تكريسه، أمر قد دحضه حراك 22 فيفري، فالمواطن الجزائري يستطيع التعامل بشكل ممتاز، مع هذا المبدأ التسييري، وبالتالي نرى أن الخلل من البداية كان من جانب السلطة والإدارات المختلفة، التي لم تعطي هذا المبدأ حقه من التطبيق، ولم تكثر بمدى قدرة المواطن الجزائري على إستيعابه، إن لم نقل أقصته من هذا المجال، نظرا لأن السياسة المنتهجة في الترويج لمبدأ المشاركة، كانت ولا تزال سياسة

1- تمّ إعتاد هذه الصور من خلال الموقعين الإلكترونيين:

"<https://i.ytimg.com/vi/UclhjRoX5EM/hqdefault.jpg>"

"<https://www.independentarabia.com/sites/default/files/styles/1200x630/public/article/mainimage/2019/04/05/30506-29405571.jpg?itok=AtyhWs2e>".

أُطلع عليهما بتاريخ: 01-06-2020.

تهميشية، تلغي أيّ دور فعلي للمواطن على أرض الواقع، بالرغم من كثرة الخطب السياسية للمسؤولين، التي تجعله في صلب الإصلاح.

ونظرا لما أبان عنه المواطن الجزائري من وعي وإستعداد كاف، للمشاركة في إصلاح الخدمة العموميّة، ومواصلة بناء الجزائر، يتعين وضع الميكانيزمات والآليات القانونية والمؤسّساتية الملائمة والكافية، لتحقيق هذا المسعى وفقا لإرادة الشعب.

الفصل الثاني:

مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي:

بين مثالية التصور وهشاشة التفعيل

أمام صعوبة نهوض المواطن بدوره التشاركي منفردا، فإن تواجده ضمن جماعات أو تنظيمات مؤطرة تسعى لتحقيق المصلحة العامة، وسيلة تعيد الاعتبار لدوره التشاركي، وتمنحه فعالية أكبر، ليتم الانتقال بهذا من الحديث عن مشاركة المواطن كفاعل منفرد، إلى المجتمع المدني الفاعل التشاركي، والذي يضم تكتلات من مواطنين تجمعهم مصالح مشتركة وقضايا إصلاحية واحدة، يربون تحقيقها بالمشاركة الجماعية المنظمة.

لقد أصبح المجتمع المدني شعارا يتداوله السياسيون في خطاباتهم، يلجؤون إليه كحل للتخفيف من حدة الأزمات، كما قد يُستعمل كعامل تأثير يبرز مدى ديمقراطية ومشروعية النظام الحاكم، ويعطي الوجه الحسن للبلد على المستوى العالمي.

ومما لاشك فيه أن هذا المفهوم الذي يوصف "بالنبل" مرّ على محطات ومراحل عديدة، تطورت بموجبها معانيه، خصائصه، ومكوناته، والأکید هو اضطلاع بهمام حسنة إزاء المواطنين، لاسيما الفئات الهشة، ومشاركته في دعم وإصلاح مختلف الخدمات العمومية، خاصة في مجالي الصحة والتعليم.

هذا التطور ما لبث أن جمع وجوبا بين مبدأ المشاركة في التسيير المحلي والمجتمع المدني، الذي تقضي مساهمته كشريك إلى جانب الدولة في تسيير المرافق العمومية، توفير الخدمات الجيدة ومعالجة اختلالاتها، وإن ثبتّ هذا الجمع نظريا ونجح، فواقعا علاقات الصراع بينهما لا تلبث أن تنتهي، وإن هدأت فلا بد أن أحد الطرفين قد تنازل، وغالبا ما يكون هو المجتمع المدني، والأكثر من ذلك قد يبيع مبادئه للسلطة مباشرة، ويتناسى القضايا التي جاء لأجلها.

ويرتبط المجتمع المدني بكل ما هو ديمقراطي، فمشاركته في تجسيد مبادئ الديمقراطية، تفرض عليه اتباع سياسة الحدّ من الفساد، وكشف أعوانه ومساءلتهم، والدفاع عن حقوق المواطنين، خاصة ما تعلق منها بحقهم في الخدمة العمومية، المشاركة، والإعلام، وهو منبئ الوعي، والتحسيس، والأخلاق.

ويتطلب نهوضه بجلّ هذه الأعباء، إطارا قانونيا يحمي حقه في المشاركة في التسيير المحلي، ويوفر له الآليات الضرورية لفعالية دوره التشاركي، ويجعله في منأى عن أيّ ضغوطات أو مساومات تقلل من فعالية أدواره الإصلاحية، بل وتقصد ثقة المواطنين فيه، إذ أن أحد أبرز ما حلّ بالثقة اليوم، هو انتقالها من مستوى الأزمة بين مواطن/ دولة، إلى مستوى مواطن/ مجتمع مدني.

وللأهمية التي تحظى بها مشاركة المجتمع المدني في إصلاح الخدمة العمومية، سنخصص لها هذا الفصل الذي سنقسمه إلى مبحثين، حيث سنتناول في المبحث الأول خلفيات وتطورات مشاركة المجتمع المدني باعتباره فاعلا تسييريا تشاركيا، وسنبين في المبحث الثاني مدى التكريس القانوني لهذه المشاركة.

المبحث الأول:

المجتمع المدني كفاعل في إطار التسيير المحلي التشاركي:

الخلفيات، والتطورات

نظرا لكثرة تداول مصطلح المجتمع المدني، بات مألوفا لدى الكثيرين من المختصين بدراسته وغيرهم، إلا أن هذا المصطلح يواجه غياب مفهوم واضح ومحدد، ويفتقد لرؤية موحدة له، ويتباين محله من مجتمع إلى آخر، فما يمثل مجتمعا مدنيا في شكل جمعيات مثلا في دولة غربية، قد لا يجد له مكانا في الدول العربية المسلمة، وزيادة على هذا فإن ارتباطه بمفهوم المشاركة في التسيير، هو من المستجدات التي تعرف قلة وصعوبة الدراسات، فيجتمع لدينا هنا مصطلحان عظيمان هما: المشاركة، والمجتمع المدني، لم يُحسم في أمرهما من حيث المفهوم، التطبيق، وغير ذلك بشكل منفرد، فكيف إن أدمجاً؟

وفي محاولة لتوضيح خلفيات وتطورات، ارتباط مبدأ المشاركة في التسيير المحلي والمجتمع المدني، ارتأينا إفراد هذا المبحث لهذه الإشكالية من خلال مطلبين، يتم تخصيص **المطلب الأول** لبحث العلاقة بين المبدأ والفاعل، في حين سيكون **المطلب الثاني** محلا لدراسة تطورات وأدوار المجتمع المدني التشاركية.

المطلب الأول:

المشاركة في التسيير والمجتمع المدني: العلاقة بين المبدأ والفاعل

قد لا نبالغ إن قلنا أن التعاريف المقدمة للمجتمع المدني لا تكاد تُحصى ولا تُعد، فهو مفهوم جدّ قديم أسهب الفقه القانوني، الاجتماعي، الاقتصادي، والفلسفي في تناوله، وأطر له كبار الفلاسفة والفقهاء أمثال رُوسُو ROUSSEAU، مونتسكيُو MONTESQUIEU، وتُوكفيلُ TOCQUEVILLE، وغيرهم كثير، وأصبح يشكل في العصر الحديث فاعلا بارزا في عمليات الإصلاح المحلي، إلى جانب الدولة الراعي الأول والأسمى للشؤون العموميّة، وبعيدا عن إشكالات الصراع القائم والدائم بينهما، تمثل مشاركته في التسيير المحلي، دعامة أساسية لتكملة نقائص المرافق العموميّة، وتجويد الخدمات التي تقدمها.

ولمّا كان تحديد أوجه وأسس العلاقة بين مبدأ المشاركة والمجتمع المدني ضروريا، سيتم التطرق ضمن هذا المطلب إلى ثلاثة فروع تهتم بهذا الأمر، حيث سنتناول في **الفرع الأول** تعريفه، وفي **الفرع الثاني** خلفيات ارتباطه بمبدأ المشاركة، ونختم **بفرع ثالث** يبين إشكالية علاقته مع الدولة، وأثرها على مشاركته في التسيير المحلي.

الفرع الأول:

تعريف المجتمع المدني

أصبحت عبارة "المجتمع المدني" من أكثر العبارات إستعمالا وتداولاً في السنوات الأخيرة، وتجدر الإشارة أن المهتمين بها، لم يتفقوا في مُجملهم على مفهوم موحد لها، الأمر الذي يجعل فهمها وتوظيفها صعباً، وعموماً يمكن القول أن تعريف المجتمع المدني قد يكون ذا وجهين أساسيين هما¹:

بداية، يمثل المجتمع المدني مجالاً أو حيزاً في إطار المجتمع ككل، حيث إتخذ حيزاً له بين المجال الدولاتي والقطاع الخاص، بتعبير آخر بين الدولة، السوق، والعائلة، ويعتبر فضاء عمومياً مركباً من عدد كبير من التجمعات المنظمة والمستقلة عن الدولة، والتي تأتي على مظاهر عدة لاسيما الجمعيات، النوادي، وغيرها، وما يجب بيانه أن المجتمع المدني الذي نعينه هنا، ليس ذلك المجتمع الذي لا تتجانس فيه تنظيماته، والتي يمكن أن تُمثَل من قِبل جهة واحدة، ولا بكتلٍ لمواطنين معزولين يمثلون مصالحهم الشخصية فقط، بل بتجمع الأفراد بصفة حرة وطوعية، بالنظر إلى مصالح وتوجهاتٍ تجمعهم في إطار الجمعيات مثلاً، أو حركات اجتماعية معينة، أو نوادٍ، بغية التبادل المعلوماتي والتحرك الجماعي، لأجل هدف موحد.

كما يحيل المجتمع المدني إلى تنمية المجتمعات، وهنا يتصف تبعاً لهذا المعنى بصفة الدَمْقَرَطَةِ، وفي نفس المجال يُستعمل مفهوم المجتمع المدني بتعبير مجتمع المواطنين²، وهما يتفقان في المعنى، والواقع أن عبارة المجتمع المدني هي تعبير سياسي أكثر منه قانوني، ولهذا فهي تفتقد إلى تعريف قانوني.

ويمكن القول أن المجتمع المدني في معناه المطلق، هو عبارة عن مجموعة من الهيئات التي تكون خاضعة لقانون خاص أو غير خاضعة له، وهو مكون من عناصر المجتمع، ويقع بين الأسرة والدولة والقطاع الخاص، ويشتمل على جمعيات، ومنظمات غير حكومية، وجماعات أفراد تتعاون لتحقيق أهداف غير ربحية.

ويمثل من الناحية الفكرية إطاراً للتربية على المواطنة، تطور تاريخياً في المجتمعات المعاصرة بالإستناد إلى مقولات أخلاقية وثقافية متكاملة، أما من الناحية العملية فهو فعل مدني متنوع، لا يتوخى توزيع الأرباح بين القائمين عليه، ينشط داخل المجال العام بإعتباره ممارسة تتقاطبها المصلحة العامة والمصالح الخاصة للأفراد والجماعات المكونة له، بشكل يؤدي في الغالب الأعم إلى بلوغ مصلحة مشتركة، سمتها التوافق والنزوع إلى التواصل والإنصات والحوار³.

1- Nina CVETEK, et Friedel DAIBER, **Qu'est-ce que la société civile?**, Brochure traduite par Rabary-AndriamandayVoahanitriniaina, Réalisation de la Comité nationale d'observation des élections en partenariat avec la Friedrich-Ebert-Stiftung, Madagascar, 2009, p.08.

2- مجتمع المواطنين Société Citoyenne تعبير يرجع للفيلسوف أرسطو، وهو ذو أصول إغريقية politikè koinonía، ترجمته اللاتينية هي Societas civilis، واستعمله للتعبير عن المجتمع المدني، الذي حَسَبَهُ هو تجمع غير سُلْمِي يتكون من أشخاص يتقاسمون نفس وجهات النظر. أنظر: Ibid, p.06.

3- الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية المغربية، ص.17، 18. متوفر على الرابط الإلكتروني: "www.mcrpsc.gov.ma"، أُطْلِع عليه بتاريخ: 2019-09-26.

ويبدو أن مصطلح المجتمع المدني له وقع خاص، فهو يبرز كشيء نبيل حسب البعض، حيث أنه فاعل أساسي للنهوض بالأعمال الإجتماعية المحلية، وتأكيد الفاعلية السياسية للمواطن، خصوصا بعد أن تأكد دوره في معرفة حاجيات ومتطلبات المجتمع المحلي، نظرا لاحتكاكه بواقع المواطن، ومساهمته في تثقيف المجتمع بقضاياها التي تقترب من واقعه، ودعم التسيير العقلاني للموارد والمشاريع التنموية في إدارة الشؤون المحلية، من خلال إظهار الأنماط التسييرية الأكثر تفضيلا لدى المواطن، وإتخاذ القرارات التي تمسهم في الحاضر، وتؤثر عليهم أيضا في المستقبل.

ومن منطلق دعمه للتسيير العقلاني وإظهاره للأنماط التسييرية الأفضل لدى المواطن، نفترض أن المجتمع المدني يعمل على إظهار وتطوير التسيير المحلي التشاركي، كنمط تسيير عقلاني يفضله المواطنون، وانطلاقا من هذه الفرضية فإنه لا بد من بيان العلاقة التي تجمع مبدأ المشاركة في التسيير والمجتمع المدني المحلي، وهو ما سيتم تناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني:

خلفيات إرتباط مبدأ المشاركة في التسيير المحلي بالمجتمع المدني

تكمن العلاقة بين التسيير المحلي التشاركي والمجتمع المدني، في كون هذا الأخير يعتبر أحد فواعل هذه الآلية، والحقيقة أن بيان العلاقة بين هذا الفاعل ومبدأ المشاركة في التسيير المحلي، يُحتم علينا الرجوع إلى أشهر الخلفيات التاريخية له، حيث أن هذه العلاقة ليست وليدة العصر الحديث، إنما هي حاصل تطور عدة نظريات ومقاربات.

وفي هذا يرى فلاسفة العقد الاجتماعي مثل جون لوك¹ John LOCKE أن على الدولة واجب ضمان المساواة أمام القانون للمواطنين، وضمان حرياتهم، واندماجهم، وحماية ملكيتهم، وإذا فشلت الدولة في هذا الأمر، فالمواطنون لهم الحق باسم مجتمع المواطنين في الانتفاضة ضدها¹، أما رُوسو² ROUSSEAU المناادي بفكرة سيادة الشعب، فالشعب عنده هو الحاكم، والرعية، وصاحب السيادة، وهو المحكوم، والحكومة ليست سوى مجرد وسيط قابل للتعديل أو السحب، ويرى أن المجتمع المدني واقعة تاريخية لا عودة فيها، وأنه ذلك المجتمع المنظم سياسيا، مع ضمان سيادة الشعب المطلقة التي تستند إلى الإرادة العامة².

أما فلاسفة التنوير فتصدرهم مونتسكيو³ MONTESQUIEU من خلال منحه للمجتمع المدني صفة الرقيب على الدولة، بدلا من صفة الوسيط بين المواطنين والدولة، فحسبه هناك مجالين يجب التمييز بينهما بدقة، المجال السياسي من جهة (المجتمع السياسي)، ومجال مجتمع المواطنين من جهة أخرى³.

1- Nina CVETEK, et Friedel DAIBER, Op.Cit, p.06.

2- نادية خلفة، مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لحضر، باتنة، الجزائر، 2003، ص.15-19.

3- Nina CVETEK, et Friedel DAIBER, Op.Cit, p.06.

لاحقا، إعتبر توكفيل TOCQUEVILLE المجتمع المدني بأنه مكان نشوء وممارسة أخلاقيات وفضائل المواطنين مثل المشاركة، وعليه فالمجتمع المدني بالنسبة له هو "مدرسة الديمقراطية والحرية"، ويفضل هذه الفكرة أصبح أكثر فأكثر هيئة سياسية عمومية تلاحظ وتتنقد تصرفات الدولة¹.

ويحتل المجتمع المدني لدى هيجل HEGEL مكانة وسطا بين الأسرة والدولة، ويعرفه بمجموع الروابط القانونية والاقتصادية التي تنظم العلاقات بين الناس وتضمن تعاونهم، واعتماد بعضهم على البعض الآخر، لكن ذلك لا يعني أنه كيان مستقل تماما عن الدولة، فهو متكون من أفراد لا يرون إلا مصالحهم الخاصة، ويسعون إلى تحقيق حاجاتهم المادية، وهو ما يستدعي المراقبة الدائمة من قبل الدولة لضبط جموع المجتمع المدني²، وبهذا فإن هيجل HEGEL يرى أن المجتمع المدني يعتبر وسيطا بين الفرد والدولة³.

أما القرن 20م فقد برز فيه المفكر غرامشي GRAMSCI الذي سعى إلى تفصيل مفهوم المجتمع المدني وتطويره، وأمده بعناصر جديدة في الفهم والتحليل، إذ ميز بين مستويين فوقيين أساسيين، حيث يعتبر المجتمع المدني المستوى الأول، والذي يعني مجموعة من البنى الفوقية مثل النقابات، الأحزاب، وسائل الإعلام، الجمعيات، الكنائس (المساجد)، والمدارس، تحققت فيها وظيفة الهيمنة الإيديولوجية والثقافية على المجتمع، بواسطة المثقف والمثقفين وبطريقة غير مباشرة، ومستوى ثانٍ هو المجتمع السياسي أو ما يعرف بالدولة، وتحقق فيه وظيفة السيطرة المباشرة والإكراه، ولهذا فإن الاستخدام الغرامشي لمفهوم المجتمع المدني في النصف الأول من القرن 20م هو استخدام إيديولوجي ثقافي⁴.

ويظهر لنا من خلال هذا العرض المفهوماتي التاريخي للمجتمع المدني، أن عملية تأصيل هذا المفهوم ارتبطت وبشدة بمتغير مفاهيمي آخر هو الدولة (المجتمع السياسي)، والذي لا يكاد أي فيلسوف ممن ذكرنا أنفا وغيرهم⁵، إلا واستعمله كمحدد مفاهيمي للمجتمع المدني، فبين اعتباره مرادفا للدولة، أو منفصلا تماما عنها، أو ذا مكانة وسطية بينها وبين المواطنين، نلاحظ أن توكفيل TOCQUEVILLE كرس في مفهومه للمجتمع المدني، لعلاقة واضحة بينه وبين مبدأ المشاركة، باعتبارها فضيلة أخلاقية يمارسها المواطنون في إطار الحرية والديمقراطية.

فالمناداة بمجتمع ديمقراطي ليست ظاهرة سياسية فقط حسب توكفيل TOCQUEVILLE، بل هي ذلك التحول المتعلق خاصة بالمجتمع المدني، ومنه فالديمقراطية تعني بداية حالة سياسية يميزها التساوي في الحقوق، وأيضا حالة اجتماعية تتميز بتوحيد أنماط الحياة، وزوال الطبقات الاجتماعية، وارتقاء حركية المجتمع، وهي أيضا حالة نفسية يشعر فيها الأفراد أنهم متساوون (الأفراد الديمقراطيون)، وبالتالي فأساس

1- Nina CVETEK, et Friedel DAIBER, Op.Cit, p.07

2- بوطيب بن ناصر، وهبة العوادي، المجتمع المدني ودوره في تكريس التحول الديمقراطي وإرساء معالم الديمقراطية التشاركية في دول الربيع العربي، من كتاب المجتمع المدني ورهانات الإصلاح، دار الرابطة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص.354،355.

3- Nina CVETEK, et Friedel DAIBER, Op.Cit, p.07.

4- نادية خلفه، المرجع السابق، ص.40.

5- مثل توماس هوبز HOBBS، توماس بين PAINÉ في كتابه "حقوق الإنسان"، فرغسون FERGUSON في كتابه "مقالة في المجتمع المدني"، وكارل ماركس Marx. لتفاصيل أكثر حول توجهات هؤلاء الفلاسفة، أنظر: نادية خلفه، المرجع السابق، ص.15-19، ص.23، ص.32.

الديمقراطية هو شعور الفرد بروح المساواة¹، وانطلاقاً من تكريس مبدأ المساواة سيتم تطوير التطبيقات التشاركية *Les pratiques associatives/participatives*، نظراً لأن عملية المشاركة تعيد البناء النشط للروابط الاجتماعية تبعاً لنموذج ديمقراطي، ففُت المشاركة يتوافق بامتياز مع الديمقراطية².

وبين هيمنة الدولة وعدم مسؤولية المواطن، يدعو توكفيل *TOCQUEVILLE* المجتمعات الديمقراطية إلى مواطنة حقيقية ناضجة وواعية، ومنه يرى الأهمية البالغة في تشجيع المبادرات التي يقدمها المجتمع المدني، وقيمة المجتمع المدني لديه، تكمن في قدرته على إقناع المواطنين بأهمية المشاركة لاسيما في جانبها السياسي³.

إذا علاقة المجتمع المدني بالمشاركة برزت بداية في شكل سياسي (المشاركة السياسية)، ونتيجة للنقائص التي أفرزتها الديمقراطية التمثيلية، ونظراً لبروز الديمقراطية التشاركية كحل لمعالجة هذه النقائص، تبلورت مشاركة المجتمع المدني في صورتها الإدارية، لاسيما وأن المجتمع المدني يعتبر التمثيل غير المباشر لمشاركة المواطن في التسيير المحلي.

وبما أن هذه المشاركة تتم جنباً إلى جنب مع الدولة، فلا بد من بيان العلاقة التي تجمعهما، وهو ما سيتم عرضه في الفرع الموالي.

الفرع الثالث:

العلاقة التكاملية بين الدولة والمجتمع المدني كأساس لفعالية مشاركته

ليس المقصود بالمجتمع المدني إيجاد معارضة سياسية في مواجهة الدولة، إذ لا وجود للمجتمع المدني دون حماية الدولة له، ولا بناء لمجتمع مدني من دون بناء الدولة، فالدولة والمجتمع المدني واقعتان متلازمان، إذ أن الدولة تستمد من المجتمع المدني قيمها وقواها وسياساتها، ومن ثم فلا بد من وجود درجة من درجات السيطرة للدولة على مجتمعها المدني، وفي الوقت نفسه تمثل الدولة الوعاء أو الإطار الذي يحتضن ويؤطر حركة المجتمع المدني ونشاطه⁴.

وبالرغم من هذا فإن المجتمع المدني يقع في علاقته مع الدولة تحت تأثير العوائق التالية:

أولاً: قوة الدولة في مقابل ضعف المجتمع المدني

تمتلك مؤسسات الدولة إمكانات مادية ومالية وحتى معنوية كبيرة، تؤهلها للسيطرة والتحكم في أي تنظيم خارجها، في حين أن أغلب تنظيمات المجتمع المدني الجزائري، لا تكاد تتوفر على الحد الأدنى من الإمكانيات المالية والمادية لتمارس نشاطها باستقلالية.

1- Égalisation des conditions et démocratie "la thèse d'Alexis DE TOCQUEVILLE", disponible sur le site: "www.ac-grenoble.fr", consulté le: 27-07-2019.

2-Pénélope-Natacha MAVOUNGOU-PEMBA, Alexis DE TOCQUEVILLE et le problème de l'égalité démocratique, thèse de doctorat en cotutelle, Université Laval, Canada, et l'institut catholique de Toulouse, France, 2018, p.276.

3-Ibid, p.294.

4- عنتر بن مرزوق، "إشكالية علاقة الدولة بالمجتمع المدني في المنطقة العربية"، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد الثاني، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، الجزائر، 2018، ص.49.

ثانيا: الدولة هي المُمَوِّلُ الرئيسي لأغلب تنظيمات المجتمع المدني

تفتقد أغلب تنظيمات المجتمع المدني الجزائرية للقدرة على التمويل الذاتي، نتيجة ضعف قاعدتها الشعبية، وعدم قدرتها المالية، والقيود على حريتها لجمع التبرعات والهبات والمساعدات المالية من المُجْتَمَعَيْن المحلي والدولي، الأمر الذي جعلها تابعة في تمويلها بشكل أساسي للدولة، ما نتج عنه سيطرة هذه الأخيرة عليها وعلى قراراتها، فالتبعية المالية والمادية لأغلب الجمعيات مثلا إزاء الدولة، تتمكن هذه الأخيرة من فرض إستراتيجيتها الإدماجية على عدد كبير من الجمعيات، وتحويل العلاقات بها إلى شراكة سلبية بدل العلاقة الايجابية في التكفل بالقضايا المطروحة وتلبية حاجات المنخرطين¹.

ثالثا: عدم ثقة النظام السياسي في تنظيمات المجتمع المدني

يشهد النظام السياسي الجزائري على غرار الأنظمة العربية الأخرى، أزمة ثقة إزاء منظمات المجتمع المدني المختلفة، وقد ساهم إنعدام الثقة في خلق شعور لدى الأنظمة العربية، مفاده أن السماح بإنشاء مؤسسات المجتمع المدني لا يعد كحق من حقوق المواطن، بل هو عبارة عن هبة تمنحها هذه الأنظمة لمن تشاء، ومتى ما تشاء، وتقوم بسحبها إذا توفر لها إعتقاد بأن عمل هذه المؤسسات سيجلب لها متاعب معينة².

ويتضح أن العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني هي علاقة تكاملية، فكل منهما يحتاج الآخر لضمان فاعليته في المجتمع، فالمجتمع المدني كمفهوم مجرد لا يمكن أن ينفصل عن مفهوم الدولة، بل هو يشكل العنصر المكمل لها، وتبقى العلاقة بين المجتمع المدني والدولة في الدول العربية علاقة لا تكافئية، نتيجة استئثار الدولة وسيطرتها عليه، مما يتطلب بالضرورة إعادة صياغة العلاقة بينهما بما يحقق نوعا من التوازن³.

كما أن الحديث عن دولة من جهة، ومجتمع مدني في الجهة المقابلة، وجب تجاوزه والانتقال من منطق الفصل إلى منطق التفاعل بينهما، ولا يجب أن يعد ذلك من باب الصراع أو التفاعل السلبي، وإنما وجب أن يؤخذ من منطلق التكامل، وربما إلى أبعد من هذا إذا ما اعتبرنا أن مجتمعا مدنيا ناطقا هو أحسن سند للدولة، وهو أهم مصدر من مصادر مشروعية السلطة السياسية⁴.

1- سمير كيم، المرجع السابق، ص.438.

2- المرجع نفسه، ص.438، 439.

3- عننرة بن مرزوق، المرجع السابق، ص.49.

4- سعاد علي بلحاج، "منظمات المجتمع المدني والديمقراطية المحلية التشاركية"، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2014، ص.54.

المطلب الثاني:

من المجتمع المدني إلى المجتمع المدني التشاركي: التطور والحدود

ينتعش دور المجتمع المدني التشاركي في إطار سياسات الحوكمة، التي تعتمد أساسا ضمن مبادئها على الديمقراطية من جهة، والنظام التشاركي من جهة أخرى، وهو ما نتج عنه زيادة على بروز مفهوم الديمقراطية التشاركية، توجه الباحثين نحو اعتماد مفهوم الحوكمة التشاركية والاهتمام به. وأمام كثرة واختلاف التنظيمات التي تدخل ضمن المجتمع المدني، كالجمعيات، النقابات، المنظمات غير الحكومية، وغيرها، فإن دوره التشاركي في إصلاح الخدمة العمومية، وتسيير المرافق العمومية، وما يوازيه من حدّ من الفساد، وتعزيز للفعالية الاقتصادية، وتحسيس، وتوعية... إلخ، لا يستقيم مع كل هذه التنظيمات، ويتطلب تجسيده إسناده إلى المؤسسة الخبيرة بهذا النوع من الأدوار. وعليه سيتم تخصيص هذا المطلب لبيان تطورات المجتمع المدني تبعا لدوره التشاركي، وكذا ضبط نطاقه، من خلال ثلاثة فروع، حيث سنخصص الفرع الأول لإثبات الحوكمة كأساس لتطور العلاقة التي تربط بين المجتمع المدني ومبدأ المشاركة، وسيكون الفرع الثاني محلا لبيان حدوده ونطاقه، في حين سنبين دوره في إصلاح الخدمة العمومية ضمن الفرع الثالث.

الفرع الأول:

الحوكمة كأساس لتطور العلاقة بين مبدأ المشاركة في التسيير المحلي والمجتمع المدني

غالبا ما يُطرح مفهوم المجتمع المدني في إطار الحديث عن الديمقراطية، وهو في السنوات الأخيرة أصبح مرتبطا بشدة بمفهوم الحوكمة الجيدة، فأية علاقة تجمع هذه المفاهيم الهامة الثلاث؟ وما مدى التأثير المتبادل بينها؟

والملاحظ في بحث هذا التساؤل أن الحوكمة كالمجتمع المدني تماما، تفتقد إلى مفهوم واضح ومتفق عليه، وتقتضي الحوكمة مشاركة فواعل من غير الدولة في البحث عن حلول للمشاكل الاجتماعية الموجودة، والذين من بينهم المجتمع المدني، ما يبرز وجود نوع من الترابط والتعاون بين قطبين مهمين هما: القطاع العمومي (الدولاتي)، وقطاع المجتمع المدني، وفعالية الحوكمة لا تكون إلا إثر تطبيق جملة من المبادئ التي حددها كل من البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، ودول ODCE¹، وهذه المبادئ هي:

المساءلة، الشفافية، النجاعة والفعالية، الاستماع والإنصات، الرؤية الاستشرافية، دولة القانون والقضاء المستقل، الديمقراطية، النظام التشاركي، محاربة الفساد، العدالة، وروح المسؤولية.

إن استقراء هذه المبادئ يوضح أن كُلاً من الديمقراطية، والتشاركية، يمثلان أحد مبادئ ومقومات الحوكمة، وهما بهذا لا يعتبران مجرد وسائل من أجل تحقيق الحوكمة، بل هما هدفان يجب تحقيقهما، وهنا بالذات يتدخل المجتمع المدني، الذي يمثل على أساس ما أسلفناه فاعلا للحوكمة أيضا، وبالتالي كقوة مجتمعية يجب عليها ممارسة الضغط والرقابة على الدولة، لتطبيق المشاركة في التسيير والديمقراطية².

1- Nina CVETEK, et Friedel DAIBER, Op.Cit, p.20.

2- Ibid.

وإِعتمادا على هذا الطرح نستنتج فيما يخص علاقة التسيير المحلي التشاركي بالحوكمة، عنصرا جديدا، مفاده أن هذه الآلية التسييرية محتواة في مفهوم الحوكمة ونواتجة عنه، وأن الديمقراطية تغذيها، وتسمح بنجاح تطبيق هذه الآلية.

إن عملية المشاركة في تقديم الخدمة العموميّة يجب أن تُشرك قطاع الجمعيات، حيث أن هذا النموذج في تقديم الخدمات، ينطلق من فلسفة أن الخدمة العموميّة لا تمثل مجرد تعامل فردي يترجمه توفيرها للمُرتَبِقين كأفراد، بل مصلحة مشتركة تمثل مصدرا لبناء القيم العموميّة، ومقاربة كهذه تؤدي إلى جعل المجتمع المدني فاعلا يشارك في توفير الخدمة العموميّة، بما له من مكانة مهمة تعزز القدرات المحلية، وتؤثر على المجتمع ككل¹.

وإذا قمنا بتصنيف النشاطات المشتركة عبر مراحلها أو تبعا لوظائفها، يظهر أن مصطلح المشاركة في توفير الخدمة العموميّة من خلال جمعيات المجتمع المدني، يضم ثلاث أنواع مختلفة من النشاط المشترك Co-activité، والتي تشمل التصنيف الذي قدمه أوزبورن ومكولوجين OSBORNE et MACLAUGHLIN كمايلي²:

- الحوكمة المشتركة: الجمعيات تشارك في التخطيط، وتوفير الخدمات العموميّة "الحوكمة التشاركية".
 - التسيير المشترك: الجمعيات تنتج خدمات بالتعاون مع الدولة، والاشتراك معها.
 - الإنتاج المشترك: يصبح المواطنون قادرون على إنتاج جزء من الخدمات التي يحتاجونها على الأقل.
- وباعتبار المشاركة تتحقق إما عبر ممثلي المواطنين (ديمقراطية تمثيلية)، إثر تمثيلهم في البرلمان والمجالس المحلية، أو في إطار الديمقراطية التشاركية، إما بصفة فردية عبر المواطن مباشرة، أو بصفة جماعية، أي بصورة غير مباشرة من خلال المجتمع المدني، فإننا نعتبر أن المشاركة غير المباشرة للمواطن، في التسيير المحلي تكون عبر منظمات المجتمع المدني، وهنا يجب علينا الوقوف لبيان أي مجتمع مدني هذا الذي نعتبره فاعلا تسييريا تشاركيا، ذا وظيفية إصلاحية للخدمة العموميّة؟

الفرع الثاني:

تحديد المجتمع المدني الفاعل في إطار آلية التسيير المحلي التشاركي

من أجل تحديد المجتمع المدني الذي يعتبر فاعلا في إطار التسيير المحلي التشاركي، ومنوطا بإصلاح الخدمة العموميّة، استأنسنا بأحد تعاريفه التي جاء فيها أنه: "ذلك المجتمع الذي توجد فيه دولة المؤسسات بالمعنى الحديث للمؤسسة، أي البرلمان، والقضاء المستقل، والأحزاب، والنقابات، والجمعيات"³، ويتميز هذا التعريف بطابعه البنائي المؤسسي، حيث يبين لنا المقصود بالمجتمع المدني من خلال بيان التنظيمات والمؤسسات المشكلة له، هذا من جهة.

1- OCDE, Op.Cit, p.41.

2- Ibid, p.42.

3- بو طيب بن ناصر، والعوادي هبة، المرجع السابق، ص.354، 355.

ومن جهة أخرى، وبالعودة إلى التعريف التي سعت اللجنة الأوروبية لإضفاؤه على المجتمع المدني، نجدتها إستبعدت منه صراحة الجهات السياسية، وهو الحاصل عام 2002 في بلاغ لها معنون ب: "من أجل ثقافة تدعم الإستشارة والحوار"، موضحة أن الهدف من الاستشارة هو السماح لممثلي السلطات المحلية والجهوية، والمجتمع المدني المنظم، المؤسسات، المواطنين، الوسط الجامعي، الخبراء، وكذا الجهات الأجنبية المهمة بتقديم مساعداتها¹.

وعلى إثر استبعاد الجهات السياسية (الأحزاب) من تعريف المجتمع المدني، ميزت ذات اللجنة بين مفهوم "المجتمع المدني"، و"المجتمع المدني المنظم"، هذا الأخير الذي ابتدعته اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية، من أجل استعماله كمحدد لمجموع المنظمات التي تضم مختلف فواعل السوق، كالمنظمات النقابية، المنظمات غير الحكومية، المنظمات الخيرية، تيارات الشباب، وكل منظمة يشارك من خلالها المواطنون في الحياة المحلية، إضافة إلى الجمعيات الدينية.

ومجددا أقصت اللجنة المؤسسات من المجتمع المدني، وأدمجتها في إطار المجتمع المدني المنظم، وعليه يظهر هنا للجنة الأوروبية أن المجتمع المدني يجب أن يفهم حسب معناه الضيق، متمثلا في المنظمات غير الحكومية، المنظمات الخيرية، جمعيات المواطنين، الكنائس (المساجد)، وبقية المنظمات الدينية، في حين أن المجتمع المدني المنظم يفهم تبعا لمعناه الواسع، والذي يضم المجتمع المدني السالف الذكر، إضافة إلى النقابات، منظمات العمال، والجمعيات المهنية².

وما يجب الانتباه إليه أيضا في تعريف اللجنة الأوروبية للمجتمع المدني، هو عدم الخلط بين مفهوم المجتمع المدني الذي يعني مجموع مواطني إقليم ما، والمجتمع المدني الذي يعني المنظمات التي تمثل هؤلاء المواطنين، وعليه فإن أكثر التعاريف استقرارا للمجتمع المدني تنحصر ضمن مقاربتين، الأولى تعني مجموع المواطنين المهتمين بشؤون إقليم بلديتهم، دولتهم، أو منطقة عيشهم ...، والثانية تحيل إلى المنظمات التي تمثل هؤلاء المواطنين، والقاسم المشترك بينهما هو استقلالية كليهما عن الدولة³.

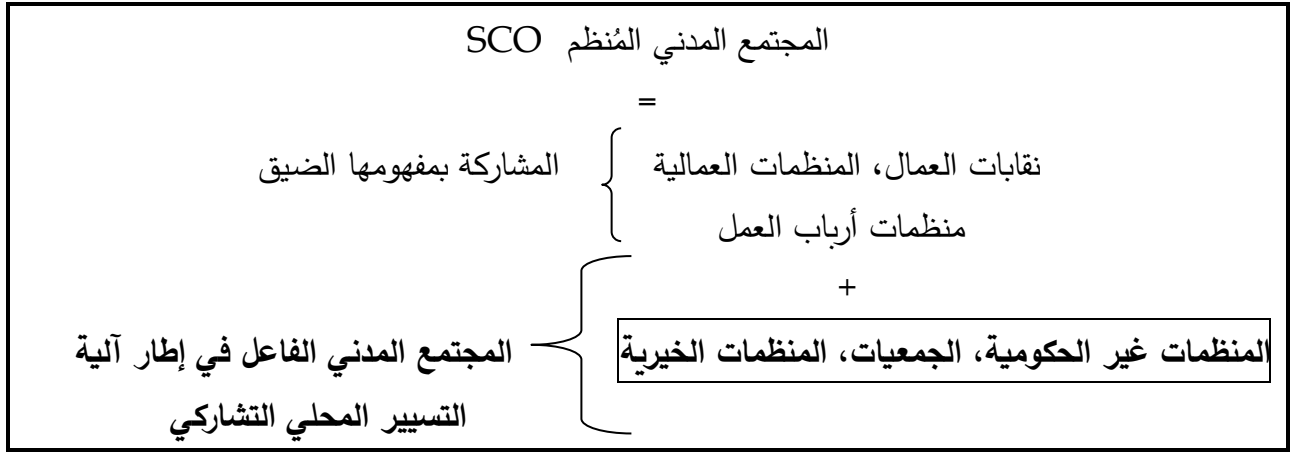
وبالمطابقة بين ما أوردته اللجنة الأوروبية، وبين مبدأ المشاركة في التسيير المحلي، نستبعد من جهتنا أيضا الأحزاب السياسية باعتبار أننا نهتم بدراسة المشاركة الإدارية دون السياسية هذا من جهة، ومن جهة أخرى نستبعد أيضا النقابات وما يواليها في المعنى والوظيفة، إثر تبنيها للمشاركة بمفهومها الواسع والذي سلف توضيحه، ونصل إلى أن المجتمع المدني كفاعل تسييري تشاركي محلي، هو ذلك الذي خصته اللجنة الأوروبية بتعريف ضيق، والذي تدعمه الجمعيات بالدرجة الأولى.

ونلخص ما أسلفناه كمايلي:

1- Leticia BIENDO-BECERRA, *l'encadrement juridique de la participation de la SC à la procédure décisionnelle européenne*, thèse de doctorat, UFR droit et science politique, université de Picardie Jules VERNE, France, sd, p.153.

2- Ibid, p.154.

3- Richard RAYMOND, "La société civile ce nouvel acteur de l'aménagement des territoires", In: *Revue L'information géographique*, V 73, N° 02, France, 2009, p.17,18.



من إعداد الباحثة.

المجتمع المدني في إطار آلية التسيير المحلي التشاركي.

الفرع الثالث:

دور المجتمع المدني في إصلاح الخدمة العمومية ونطاقه

باعتباره أحد الفواعل التسييرية المهمة المنوطة بإصلاح الخدمة العمومية، يتمتع المجتمع المدني بجملة من الأدوار الهامة، التي يوظفها في سبيل الارتقاء بالخدمة العمومية، وتتمثل هذه الأدوار في مايلي:

أولاً: تعزيز الفعالية الاقتصادية

يرى البعض أن المجتمع المدني هو واحد من القطاعات الثلاث إلى جانب الدولة والسوق، منفصلا عن القطاعين الآخرين ومستقلا عنهما، مع أنه أحيانا يكون متداخلا معهما في وسط الطريق، بينما يؤكد فريق آخر على الحدود والعلاقات المتبادلة غير الواضحة الموجودة بين هذه القطاعات¹، ويستخدم مصطلح القطاع الثالث بصورة واسعة في مختلف الدراسات في الدول الغربية، وبالأخص و م أ للتعبير عن ظاهرة المجتمع المدني، وهذا بالنظر لتطور التنظيمات التي تقع بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، وهي تسمية اعتمدها منظمة الأمم المتحدة في وصف المنظمات غير الحكومية وغير الربحية، المستقلة عن القطاع العمومي والخاص، ويعتبر هذا المصطلح الأكثر تعبيرا عن تلك المنظمات التي تنبع من مبادرات المواطنين، وتحتل موقعا ثالثا بين مشروعات القطاع الخاص والمؤسسات العمومية.

ويعتبر المنظور الاقتصادي للمجتمع المدني من بين أهم الأسباب التي تدفع إلى تبني مصطلح القطاع الثالث، وذلك باعتباره أكثر تعبيرا عن الدور الاقتصادي والتنموي له، حيث أصبح للمجتمع المدني أدوار عديدة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، مثل مساهمته في الدخل القومي وتقديم الخدمات². كما يساهم في إشراك الأفراد في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتنظيمهم في جماعات ذات تأثير في السياسات العامة المحلية، ويساعد أيضا على تجاوز فشل السوق أحيانا،

1- مايكل إدواردز، المجتمع المدني النظرية والممارسة، ط2، ترجمة عبد الرحمن عبد القادر شاهين، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، قطر، 2009، ص.20.

2- عادل انزارن، القطاع الثالث وإشكالية المشاركة في تسيير الشأن العام "دراسة حالة تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2018، ص.23، 24.

فالتعاضديات cooperatives مثلا تساعد المجتمع المحلي على الحصول على ميزة نسبية في المعاملات التجارية، بإعطاء الأسعار التنافسية لذوي الدخل المتدنية، من خلال البيع المباشر دون وسطاء¹. ولم يعد قطاع المجتمع المدني يمثل قوة اقتصادية ذات بعد عالمي فحسب، إنما أضحت الكثير من الدول تعترف بالتفوق المحتمل له في توفير العديد من السلع والخدمات العموميّة، فبسبب وجود ثقافة التطوع والإيثار، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن توظف أو تدفع أجورا لموظفين، أقل ممن ستحتاج إليهم الوكالات والهيئات الحكومية لإنجاز نفس المهام، وإذا كانت العديد من منظمات المجتمع المدني تتوخى توفير نفس السلع والخدمات عوضا عن الدولة التي لا تتجزأ، فإن عامل المنافسة حينئذ من شأنه أن يرفع مستوى الفعالية، علاوة على ذلك من المرجح أن تكون المنظمات المحلية الصغرى واعية بشكل أكبر باحتياجات السكان، وأفضل السبل للاستجابة لتلك الحاجيات من الأجهزة الحكومية الضخمة، التي عادة ما تكون بعيدة عن السكان، ونتيجة لذلك كانت هناك تحركات في دول عدة، لإشراك منظمات المجتمع المدني في مجال تقديم الخدمات العموميّة².

ثانيا: مكافحة الفساد والوقاية منه في مجال الخدمات العموميّة

للمجتمع المدني دور في الرقابة والمحاسبة وحتى المساءلة، ولمنظماته دور هام في إتخاذ القرار وضمان الشفافية، وهذا باعتبارها فاعلا هاما في إرساء مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي³، كما يستطيع أن يكون مراقبا على أداء وعمل الأجهزة الرسمية عند إعدادها للسياسة العامة، والتي تتطلب اعتماد مبدأ الشفافية في كل مجالات تدخلها، وهكذا يمكن أن تتحول هذه المنظمات المدنية إلى منظمات تنموية رقابية، تساهم في تطوير المجتمع وترقيته⁴.

ويمكن للعمل الجمعي التصدي للفساد والرشوة في مجال الأعمال والتجارة، وتعبئة الرأي العام المحلي⁵، وتساهم منظمات المجتمع المدني بأدوار رقابية مهمة في تسيير الشأن المحلي، من خلال:

- 1- المساهمة في إتخاذ القرار:** فمن أجل إضفاء مزيد من الشفافية، يتمتع المجتمع المدني بدور هام في مكافحة الفساد والوقاية منه، وذلك من خلال مشاركة للهيئات الحكومية في إتخاذ القرار، وكذلك إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العموميّة، وإشراكهم في تحمل المسؤولية، ومن ثمّ تمكينهم من الاطلاع عن قرب على المعلومات المتعلقة بالميزانية، ومعرفة كيفية صرف الأموال العمومية.
- 2- التحسيس:** تقوم فكرة المجتمع المدني اليوم على مفهوم المواطنة، الذي يقضي بإشراك المواطن في تسيير الشؤون العموميّة، ومنه يستوجب أن يقوم المجتمع المدني بحملات التحسيس لشرح مخاطر جرائم

1- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، المرجع السابق، ص.373.
2- المجتمع المدني في العالم العربي التطور، الإطار القانوني، والأدوار، 2013، ص.77. منهج جامعي متوفر على الموقع الالكتروني: www.icnl.org، أُطع عليه بتاريخ: 20-06-2019.
3- السعيد سليمان، "الديمقراطية التشاركية كآلية لتجسيد الحكم الراشد"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2018، ص.108.
4- مريم حمدي، المرجع السابق، ص.155.
5- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، المرجع السابق، ص.373.

الفساد، وأثرها المدمر على التنمية، والقيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، ومع الأشخاص الضالعين فيه، وينبغي توجيه هذه الحملات لفائدة الشباب من خلال وسائل الإعلام والاتصال، ومن خلال برامج تربوية تعليمية، تحذر من هذه المخاطر، وتعرف بأسبابها وبآثارها السيئة.

3- الحصول على المعلومات: من أجل إضفاء الشفافية على تسيير الشؤون العمومية، ينبغي على هيئات المجتمع المدني وكذا وسائل الإعلام الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، ونشرها وتعميمها وتمكينها من ذلك، ودور هذه الوسائل هام في كشف الممارسات المتعلقة بالفساد، وهي مسؤولة حساسة وخطيرة لا تقل أهميتها عن مسؤولية الأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية في محاربة الفساد¹.

ثالثا: تعزيز مشاركة المواطن في الإصلاح والتسيير

يعتبر المجتمع المدني وسيطا بين المواطنين والجماعات المحلية، ويتمتع بدور الميسر في إتخاذ القرارات المحلية، وفي هذا الإطار يضمن مراعاة السلطات لتعدد المصالح والآراء الموجودة في المدينة، فباعباره وسيطا يُيسرُ المجتمع المدني التعبير، وتشكيل وهيكل آراء المواطنين وتطلعاتهم وشكاويهم، كما يمكن له أن يشكل قوة إقتراح لإيجاد حلول للمشاكل التي تواجهها المدينة، فمثلا يمكن لبعض الجمعيات إنجاز منصات إعلامية بين المواطنين والبلدية، ويتم إنجاز هذا الدور على مستويين إثنين: إما بين المجتمع المدني والمواطنين من خلال أنشطة الاستماع والملاحظة والتحسيس، أو بين المجتمع المدني والجماعات المحلية ضمن آليات الحوار الموجودة، كمكاتب الجمعيات، والموظفون المكلفون بهذه المهمة، والاجتماعات الدورية أو الخاصة².

فتفاعل منظمات المجتمع المدني مع محيطها المحلي، و العامل الذي يكسبها مصداقيتها وفعاليتها، فكلما اتجهت هذه المنظمات إلى تلبية الاحتياجات الأولية للمجتمع، كلما أثبتت جدواها وضرورة وجودها، خاصة أن هذه المنظمات هي الوسيط بين المواطن والدولة³.

رابعا: التعاون في قيادة العمليات التشاركية

ويتجسد هذا الدور من خلال:

1- التطوع: يساعد المجتمع المدني السلطات المحلية في مجال قيامها بأعمال النظافة، والتطهير، وإيجاد المساحات الخضراء، وغيرها، وهذا العمل من شأنه أن يرفع قدرة السلطات المحلية في جوانب أخرى تدفع بالتنمية وتخدم المواطنين، ويدفع العمل التطوعي السلطات المحلية إلى تجريب طرق جديدة لمقابلة إحتياجات المجتمع، والتمهيد لنشاط محلي في مجالات العمل التي تطرق لها المتطوعون، والعمل التطوعي يكمل العمل المحلي، ويدعمه لصالح المجتمع، عن طريق رفع مستوى الخدمة أو توصيلها، ويساهم في توفير خدمات قد يصعب على الإدارة المحلية تقديمها، لما تتسم به الأجهزة التطوعية من مرونة وقدرة على الحركة السريعة⁴.

1- سمير كيم، المرجع السابق، ص. 442.

2- الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، المرجع السابق، ص. 21.

3- المجتمع المدني في العالم العربي التطور، الإطار القانوني، والأدوار، المرجع السابق، ص. 78.

4- سمير كيم، المرجع السابق، ص. 440.

2- **دعم البلدية في العمليات التشاركية:** على الرغم من إقتناع الجماعات المحلية بأهمية الحوكمة والمشاركة، إلا أنها لازالت بحاجة إلى الدعم والمساندة ولفت الانتباه، حيث تستطيع منظمات المجتمع المدني تعزيز قدرات الجماعات المحلية في المجال التشاركي، باعتبار تجاربها العملية مع المواطنين، ومع هذا الدعم والمساندة تصبح البلديات أكثر استعدادا وتأهيلا لتطوير آليات مؤسسية وأدوات تشاركية، وفي هذا الإطار يمكن لمنظمات المجتمع المدني المساهمة في تنظيم مشاركة المواطنين في نشاط الجماعة المحلية بشكل أفضل، من خلال تيسير النفاذ إلى المعلومة.

3- **المشاركة في مختلف مراحل العمليات التشاركية:** وهذا في جميع مراحلها مع متابعة إنجاز المشاريع، حيث يحتل المجتمع المدني مكانة الشريك مع البلدية، ويساهم في العملية بأشكال مختلفة، كإعداد ميثاق المواطنة، التعبئة الاجتماعية، تنشيط المشاركة وتسييرها، تقديم الخبرات، التقييم والمتابعة، والمساهمة في تنفيذ البرامج المختلفة¹.

المبحث الثاني:

مدى تكريس القانون الجزائري لمشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي

مهما تكلمنا عن مزايا مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي، وأدواره الإصلاحية بالغة الأهمية، إلا أن هذه المشاركة لن تستقيم ولن تحقق النتائج المرجوة منها، إلا في إطار وجود ضوابط قانونية واضحة ومباشرة تحكمها، إذ تعزز فعاليتها من جهة، وتضبط عدم إبتعادها عن أهدافها الأساسية من جهة أخرى، أي تحمي تمييع المجتمع المدني، وإفراغه من أدواره التشاركية الإصلاحية.

وبالتالي يبدو أن أول ما يجب أن يوفره القانون من ضمانات لمشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي، هو كفالة حقه في النفاذ إلى المعلومة، وفي إعلامه للغير بها، لبناء ثقافة الحوار، والتشاور، وإذاعة الشفافية الإدارية، كمبدأ ذي مساهمة هامة في إصلاح الخدمات العمومية، خاصة في جانبها المالي، وأمام هشاشة هذه الضمانة، معوقات قانونية أخرى تعطل مشاركة الجمعيات المحلية في مختلف المجالات الخدماتية، كما أن آليات المشاركة المتاحة تبقى دون مستوى الفعالية المطلوب، ضعيفة التأسيس والتكريس، وقد تصل بهذا إلى حدّ إقصاء المجتمع المدني تماما من المشاركة.

وتعليلًا لهذا، سنخصص هذا المبحث لبيان مدى تكريس القانون الجزائري، لمبدأ مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي، من خلال ثلاثة مطالب، سنتطرق ضمن **المطلب الأول** إلى حق المجتمع المدني في الإعلام، وسنبين في **المطلب الثاني** مختلف المعوقات التي تعطل مشاركته، وسنعرض في **المطلب الثالث** مختلف الآليات القانونية الخاصة بمشاركته في إصلاح الخدمات العمومية.

1- الديمقراطية المحلية ومشاركة المواطنين في العمل البلدي، المرجع السابق، ص.21.

المطلب الأول:

حق المجتمع المدني في النفاذ إلى المعلومة

"القاعدة الأساسية لفعالية دوره التشاركي"

لا يليق الجهل أبداً بالمجتمع المدني، ولا يمكن أبداً أن يتوافق الجهل مع المجتمع المدني، كما لا يستوي جهل المجتمع المدني بما يدور في أروقة الإدارات العمومية، مع مبدأ مشاركته في إصلاحها، ولهذا فإن قاعدة نجاح مشاركة أي تنظيم من تنظيمات المجتمع المدني لاسيما الجمعيات، هي العلم والمعرفة، العلم بأوضاع الفئات التي تتبنى الجمعية مساعدتها، والعلم بأوضاع الخدمات العمومية التي تتولى إصلاحها وتجويدها، وإعلام المعنيين والمهتمين من المواطنين بهذا، من أجل تعزيز مشاركتهم ودعمها.

ولا يتحقق حق المجتمع المدني في الإعلام، إلا إذا توفر له تكريس قانوني يضمنه ويحميه، وتبيننا لمدى كفالة القانون لهذا الحق، سنتناول ضمن هذا المطلب حق المجتمع المدني في النفاذ إلى المعلومة تبعا لفرعين، حيث سنبين ضمن الفرع الأول عدم كفالة القانون لهذا الحق، في حين سنتطرق في الفرع الثاني لقصور قانون الجمعيات في تكريس حق تصدير المعلومة للغير.

الفرع الأول:

عدم كفالة القانون لحق المجتمع المدني في النفاذ إلى المعلومة

لقد أصبحت مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن العمومي المحلي ضرورة ملحة، بعد أن تم إدراك أنه لا تقدر ولا تحديث بدون مجتمع مدني قوي، يراقب ويحد من السلطة المحلية، حين تتحرف عن خدمة المصلحة العامة لإقليمها، وقد تُرجم الوعي بأهمية المجتمع المدني كفاعل حقيقي في عملية التنمية والتسيير المحلي، من خلال الشعار الذي ارتفعت به الأصوات هاتفة في بعض بلدان أوربا الغربية "قليل من الدولة، كثير من المجتمع المدني"¹.

وحتى يتسنى له القيام بهذا الدور التشاركي لاسيما من خلال الجمعيات، فإن أول تحدٍ يواجهه هو النفاذ إلى المعلومات المتعلقة بالجوانب الخدمائية التي تهتم المواطن، ثم استعمال الآليات القانونية التي تمكنه من القيام بدوره كشريك فاعل في إصلاح الخدمة العمومية على المستوى المحلي.

إن لمنظمات المجتمع المدني دورا مهما في تشكيل السياسات العامة والقوانين، وفي الترويج لاحتياجات المواطنين، وهي بذلك تعزز حق المواطنين في المشاركة في إدارة الشأن العمومي، الذي يضمن تمكن الناس من التعامل مع المشاكل التي تؤثر في حياتهم بشكل مباشر، ويُمكّن السلطات من تفعيل قدراتها بكفاءة أكبر.

واعتبارا لصعوبة وصول المواطنين بشكل فردي لمتخذي القرار، والمشاركة في صنعه، يُنظر لمنظمات المجتمع المدني على أنها الجسر بين المواطنين والسلطات العمومية، ما يساعد على توضيح آراء المواطنين بطريقة بناءة، وبذلك تأخذ منظمات المجتمع المدني على عاتقها مهمة تجميع آراء المواطنين، في

1- سعادعلي بلحاج، المرجع السابق، ص.54.

سبيل تحسين أو تغيير السياسات العامة، وتمكين المواطنين من تنظيم أنفسهم، ومن التعبير عن مصالحهم المشروعة، والأمور التي تؤثر في الصالح العام بطريقة أكثر فعالية وشفافية.

وتتطلب هذه الشفافية خلق رأي عام مضاد للتستر والسرية التي تتمسك بها الحكومات، ولا يمكن لذلك أن يتحقق، إلا بالحصول على المعلومات اللازمة بعيدا عن الشائعات، أي الحصول على الحقائق والمعلومات الموثقة، من أجل مكافحة هذه الظاهرة عبر آليات مؤثرة.

ويستدعي ذلك من منظمات المجتمع المدني استخدام آليات التوعية الاجتماعية مثل الإعلام¹، والتقارير والملصقات... إلخ، إضافة إلى تشجيع الجمهور على حضور جلسات الاستماع العامة للمسؤولين، كما يمكن لتلك المنظمات القيام بالمساءلة المباشرة، وفق آلية تعتمد على توجيه استدعاء لمسؤولين يشغلون مواقع عامة، للإجابة عن تساؤلات الجمهور التي تتعلق بطبيعة العمل الذي يقومون به، ومطالبتهم بتقديم كل ما يهم الصالح العام من معلومات بكل صدق وشفافية².

وعلى هذا الأساس فإن الحق في المعلومة هنا له جانبين، الأول هو حصول المجتمع المدني ونفاذه إلى المعلومة "الإستعلام"، والثاني هو تصدير هذه المعلومة للغير، وإعلام المواطنين المعنيين بها.

وبالعودة لنص المادة 51 من التعديل الدستوري الأخير³، نجد أنها حصرت حق الحصول على المعلومات، الوثائق، والإحصائيات، في المواطنين فقط دون سواهم، فالنص إستثنى صراحة الأجانب من هذا الحق هذا من جهة، ومن جهة أخرى مصطلح مواطن يحيل إلى الشخص الطبيعي فقط، وأن المجتمع المدني (الجمعيات) عبارة عن أشخاص معنوية⁴، لم تَعْنَهَا إطلاقا هذه المادة، بالرغم من أن هذا الفاعل يستعمل الإحصائيات التي أشارت إليها المادة بكثرة، لبيان الاختلالات وتقديم تقاريره وبياناته.

هذا وبينت المادة أن المعلومات قد يحصل عليها المواطن بصفة مباشرة، ودلت كلمة "ونقلها" أن المواطن هنا قد يحصل على هذه المعلومات بصفة غير مباشرة، وفي بيان هذه الصفة غير المباشرة في النقل، يرد احتمالين، الأول هو أن تقوم الإدارة بنفسها بنشر معلوماتها وإعلام المواطنين بها، تجسيدا لحق الإعلام الإيجابي، والثاني هو أن يَحُلَّ مَحَلَّ المواطن، طرف آخر إثر توافق مصلحتهما في طلب الحصول على المعلومات، أي يتكسر هنا الحق غير المباشر للمواطن في المعلومة من خلال المجتمع المدني، باعتباره شكلا غير مباشر لمشاركة المواطن في التسيير المحلي.

1- تقرير الدفاع عن المجتمع المدني، النسخة الثانية، شارك في كتابته المركز الدولي للقانون الذي لا يهدف للربح ICNL، وأمانة الحركة العالمية من أجل الديمقراطية بالصندوق الوطني للديمقراطية NED، 2012، ص.104. متوفر على الموقع الإلكتروني: "<https://movedemocracy.org/>"، أطلع عليه بتاريخ: 10-06-2020.

2- المرجع نفسه، ص.105.

3- أنظر: القانون رقم 16-01 السالف ذكره.

4- "الأشخاص الاعتبارية هي...4- الجمعيات والمؤسسات، ...". أنظر: المادة 49 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، الصادر في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، الصادر في 13 ماي 2007.

وبالأخذ بعين الاعتبار دسترة الديمقراطية التشاركية¹، والتي يعتبر المجتمع المدني فاعلا أساسيا فيها، فكان من الأجدر لو أن المؤسس الدستوري بين حق المجتمع المدني في النفاذ إلى المعلومات. وإستنادا لما سبق بيانه لا توجد كفالة دستورية مباشرة وواضحة، تضمن حق المجتمع المدني في النفاذ إلى المعلومات، وفي انتظار صدور القانون المنظم لكيفيات ممارسة هذا الحق، فإنه يتعين تضمينه لحق المجتمع المدني فيه وبيان إجراءات ممارسته.

هذا ونصت المادة 14 من قانون البلدية²، على إمكانية إطلاع كل شخص على مستخرجات مداوات م ش ب وكذا القرارات البلدية، ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، لقد وسع المشرع هنا دائرة المستفيدين من الحق في النفاذ إلى المعلومات التي خصتها هذه المادة، إذ أن مصطلح "كل شخص" غير مقصور على المواطن، بل يشمل الأجنبي، كما يشمل الأشخاص المعنوية، والتي منها الجمعيات، وبالفعل هذا ما أكدته المرسوم التنفيذي المحدد لكيفيات الإطلاع على مستخرجات مداوات م ش ب، والقرارات البلدية³، لاسيما في المادة 04 منه، والتي بينت أن طلب الإطلاع يتقدم به المعني بالنسبة للأشخاص الطبيعية، كما تتقدم به الأشخاص المعنوية.

وتجدر الإشارة أنه بالرغم من كون المشرع قد نص على مبدأ علنية الجلسات، وعلى ضرورة إعلام الجمهور بالمداوات، وبجدول أعمال المجالس المنتخبة، لكن ذلك لا يكفل الحق تلقائيا لقوى المجتمع المدني في المشاركة الفعلية بتقديم التوصيات أو الاقتراحات التي تتسجم مع مجالات نشاطها، وطبيعة المشاريع المعدة للمناقشة والتصويت، أو تقديم عرائض كما هو معمول به في بعض التشريعات المقارنة، كالمغرب⁴. وبالتالي كفل قانون البلدية الحق للجمعيات في الحصول على المعلومات والنفاذ إليها بصفة غير مباشرة، لكن غياب الإجراءات المبينة لطريقة الاستفادة من هذا الحق، يجعل تفعيله واقعا والاستفادة منه، أمرا صعبا تعترضه عديد العراقيل.

أما المرسوم المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن⁵، والذي كرس للحق في النفاذ إلى المعلومة في المواد، 08، 09، و10، فالواضح أنه ضَمِنَ هذا الحق للمواطن فقط، ولم تَرِدْ فيه أية إشارة إلى أي شخص معنوي (الجمعيات) يحق له الاستفادة من هذا الحق، وبالرغم من تكريسه لحق الإعلام الإيجابي ضمن المادتين 08، و09، أين تلتزم الإدارة بالإعلام، وكذا المادة 10 التي تضمنت هذا الحق في وجهه الإيجابي إثر تمكين المواطنين منه، إلا أنه في الحالتين لا يستفيد المجتمع المدني بتاتا من هذا الحق.

1- أنظر: المادة 15 من القانون رقم 16-01 السالف ذكره.

2- أنظر: القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

3- أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 16-190 السالف ذكره.

4- محمد أمين أوكيل، "إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، المجلد 01، العدد 01، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2017، ص.105.

5- أنظر: المرسوم رقم 88-131 السالف ذكره.

وكون هذا المرسوم يمثل أهم نص تنظيمي مباشر ينظم علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، ومع استمرار نفاذه إلى اليوم، فإن عدم تكريسه لحق فعاليات المجتمع المدني في المعلومة أمر لا بد من تداركه، حيث يتطلب هذا تعديلا في المرسوم يجعله مواكبا أكثر لتطورات النشاط الإداري الحالية.

واستنادا إلى قصور حق المجتمع المدني في النفاذ إلى المعلومة، فإن هذا النقص يعتبر معوقا كبيرا لقدرة على التوصل إلى آراء سليمة، إذ يتحدد الرأي مقابل المعرفة، ويحصل التراجع في الرأي عندما تنقص المعرفة، لكن إذا زادت المعرفة والمعلومات عند الشخص أو الجماعة التي لديها الرأي يصبح رأيها أفضل، وهنا تتحدد نوعية الرأي بوضوح طبقا للمعرفة والمعلومات¹.

الفرع الثاني:

فُصُورُ قَانُونِ الْجَمْعِيَّاتِ² فِي تَفْعِيلِ دَوْرَهَا فِي إِعْلَامِ وَتَصْدِيرِ الْمَعْلُومَاتِ لِلْغَيْرِ

تعتبر الجمعية في مفهوم قانون الجمعيات³، تجمع أشخاص طبيعيين و/أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لاسيما في المجال المهني، والاجتماعي، والعلمي، والديني، والتربوي، والثقافي، والرياضي، والبيئي، والخيري، والإنساني⁴.

إن عملية تسخير المعارف والوسائل الخاصة بالجمعية، تدخل في إطار ترقية وتشجيع مجالات عديدة للخدمة العمومية، كخدمة التعليم، الصحة، والضمان الاجتماعي،... الخ، ولا شك أن هذه المعارف التي تكون لدى الجمعية يدخل في نطاقها المعلومات، الوثائق، والإحصائيات، التي قد تتعلق بهذه الجوانب الخدمائية التي تنشط فيها، ولهذا فإن تسخير هذه المعارف وإعلام المواطن بها، والاحتجاج بها أمام الإدارة العمومية، أمر يفعل دورها التشاركي في إصلاح الخدمة العمومية، لاسيما وامتلاك الجمعيات لحق التقاضي.

1- كميلا زروقي، الحق في الإعلام الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة امحد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2006، ص.21.

2- القانون العضوي رقم 06-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادر في 15 يناير 2012.

3- إلى جانب التعريف القانوني للجمعية، عُرِفَتْ قضائيا في قرار صادر عن المحكمة الدستورية العليا المصرية، في حكمها الشهير رقم 153 القاضي بعدم دستورية القانون رقم 153 لسنة 1999، المتضمن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية: "هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، إذ هي الكفيلة بارتقاء شخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع، عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطن على ثقافة الديمقراطية والتوافق، في إطار من الحوار الحر البناء وتعبئة الجهود الفردية والجماعية، لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معا، والعمل بكل الوسائل المشروعة على ضمان الشفافية والتأثير في السياسة العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة، والمشروعات التطوعية، على أداء أفضل للخدمات العامة والحثّ على حسن توزيع الموارد وتوجيهها وعلى ترشيد الإنفاق العام، وإبراز دور القدوة وبكل أولئك، تذيع المصادقية، وتتحدد المسؤولية بكل صورها، ويتحقق العدل وتتناغم قوى المجتمع الفاعلة، فتتلاحم على رفعة شأنه، والنهوض به إلى دُرى التقدم". أنظر: نص الحكم في القضية رقم 153 لسنة 21 قضائية، المحكمة الدستورية العليا، 03 يونيو 2000. متوفر على الرابط الإلكتروني: <http://hrlibrary.unn.edu/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-153-Y21.html>، أُطلع عليه بتاريخ: 30-05-2020.

4- أنظر: المادة 02 من القانون العضوي رقم 06-12 السالف ذكره.

ويدخل في نطاق الوسائل التي تمتلكها الجمعية وتستعملها لغرض الإعلام، الملصقات، الإعلانات الإخبارية، توزيع المطويات على الأشخاص، استعمال مزايا الانترنت والتكنولوجيا الحديثة، واعتمادها لمواقع وصفحات تنشر فيها كل المستجدات الإعلامية ذات الصلة بمجال نشاطها، وهو ما جسده المشرع في المادة 24 من قانون الجمعيات، والتي جاء فيها إمكانية تنظيم الجمعية لأيام دراسية، ملتقيات، ندوات، وكل اللقاءات المرتبطة بنشاطها، وكذا إصدارها ونشرها نشرات، ومجلات، ووثائق إعلامية، ومطويات لها علاقة بهدفها في إطار إحترام الدستور، ولا شك أن مثل هذه الأعمال تساهم بدرجة كبيرة في عملية إعلام الجمعيات للمواطنين، بما لديها من معلومات حول واقع الخدمات العمومية، وتحسيسهم بضرورة المشاركة في الارتقاء بها، وتوويرهم بالحقوق التي يمتلكونها في هذا المجال.

وعموما فإن قانون الجمعيات لم يَبَيِّنْ إطلاقا مفهوم مشاركة الجمعيات في التسيير المحلي، ولم يَعْتَبِرْ ببيان الدور المهم لها في عمليات الإصلاح، وفي تفعيل الحوكمة المحلية، وجاء الجانب الإعلامي الذي تقوم به هذه الجمعيات في إشارة بسيطة ضمن المادة 24 فقط، والتي تفتقد إلى بيان وتعزيز الدور الإعلامي للجمعيات.

المطلب الثاني:

العقبات القانونية أمام مشاركة منظمات المجتمع المدني في التسيير المحلي

لا يمثل عدم كفالة القانون لحق المجتمع المدني في النفاذ إلى المعلومة، العائق الوحيد أمام فعالية دوره التشاركي، بل وتبعاً لارتباطه الدائم بالدولة، فإن هذه الأخيرة قد تستغل ضبطها القانوني له لتعرقل نشاطه خاصة في الجانب المالي، الذي يعتبر الجانب الحساس الذي تعاني منه غالبية جمعيات المجتمع المدني فقد يكون الحصول على تمويل دولاتي، سببا لتخلي الجمعية عن مبادئها وسيورها في فلك الدولة، حتى وإن فشلت سياسة هذه الأخيرة وَفُسِدَتْ.

وعليه سيتم التطرق ضمن هذا المطلب إلى مختلف العقبات القانونية التي تَحُولُ بين المجتمع المدني وفعالية مشاركته المحلية، من خلال ثلاثة فروع، حيث سنتطرق ضمن الفرع الأول إلى العقبات المتعلقة بالتكوين، ونبين في الفرع الثاني تلك المرتبطة بممارسة النشاط، لنختم بالعقبات أمام الحصول على الموارد ضمن الفرع الثالث.

الفرع الأول:

عقبات أمام التكوين

إن أبرز عقبة تواجه تأسيس الجمعيات هي السلطة التقديرية للإدارة، في منح الجمعية وصل تسجيل قيمة اعتماد، أو إتخاذ قرار بالرفض¹، هذا الأخير الذي إشتراط المشرع تعليقه بعدم احترام أحكام قانون الجمعيات²، وهنا تتأثر استقلاليتها، ويشكل وجود مجتمع مدني مستقل أمرا ضروريا ولازما، لقيامه بأدواره

1- أنظر: المادة 08 الفقرة الأخيرة من القانون رقم 12-06 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 10 من القانون نفسه.

التشاركية في مجال التسيير المحلي، لاسيما الرقابة على الجهات الإدارية المكلفة بتقديم الخدمات العمومية وتوفيرها، فإن وجدت السلطة المانحة للإعتماد لجمعية¹ ما، أنها قد تشكل تهديدا لها، أو مساسا بسير نشاطها، قد ترفض مباشرة منحها إعتماد التأسيس، وأمام هذه الإشكالية الكبيرة يبرز دور القضاء الإداري المستقل في إنصاف هذه الجمعيات، حيث يمنح القانون لهذه الأخيرة، أجل 03 أشهر لرفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، وأن القرار الصادر لصالح الجمعية يمنح لها وجوبا وصل التسجيل². لكن مكن المشرع الإدارة من الطعن بالإلغاء في تأسيس الجمعية، مانحا إياها أجل 03 أشهر ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الممنوح لها، الذي حددته المادة 08 من قانون الجمعيات³.

وإذا كان سكوت الإدارة بعد إنقضاء الأجل الممنوحة لها للرد، يعتبر بمثابة إعتماد للجمعية، فإن حقها في الطعن بعد فوات الأجل، وإثر سكوتها، يبقىها دائما في مركز ممتاز مقابل الجمعية، إثر تمكنها قانونيا من رفع دعوى إلغاء هذا الاعتماد.

من جهة أخرى تستأثر أيضا الإدارة بحق تعليق وحلّ الجمعيات، لأسباب ترجع حسب المادة 39 من قانون الجمعيات، إلى كون نشاطها يعتبر تدخلا في الشؤون الداخلية للبلاد، أو يشكل مساسا بالسيادة الوطنية⁴، أو حسب ما جاء في المادة 02 في الفقرة الأخيرة، والتي إشتطت على الجمعيات أن يندرج موضوع نشاطها وأهدافها ضمن الصالح العام، وأن لا يكون مخالفا للثوابت والقيم الوطنية، والنظام العام، والآداب العامة، وأحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها⁵، وبمفهوم المخالفة إذا ما خرجت جمعية ما عن النظام العام، والآداب العامة، سيعلق نشاطها، أو تحلّ، وأمام عدم دقة مثل هذه المصطلحات وإتساعها، فإن السلطة التقديرية للإدارة في تعليق وحلّ الجمعيات تبقى واسعة، وتمثل وسيلة هامة بيدها قد تستعملها بطريقة تعسفية، لأجل إبعاد أي جمعية من شأنها التشويش على الإدارة في نشاطاتها الخدمائية.

الفرع الثاني:

عقبات أمام ممارسة النشاط

أزم المشرع الجمعيات بتبليغ السلطات العمومية المختصة، عندما تعقد جمعيتها العامة بالتعديلات التي تدخل في قانونها الأساسي، والتغييرات التي تطرأ على هيئاتها التنفيذية خلال 30 يوما الموالية

1- وتتمثل في: م ش ب بالنسبة للجمعيات البلدية، الولاية بالنسبة للجمعيات الولائية، الوزارة المكلفة بالداخلية بالنسبة للجمعيات الوطنية، أو ما بين الولايات. أنظر: المادة 07 من القانون نفسه.

2- أنظر: المادة 10 من القانون العضوي رقم 12-06 السالف ذكره.

3- وتتمثل هذه الأجل في: 30 يوما بالنسبة ل: م ش ب، فيما يخص الجمعيات البلدية؛

40 يوما بالنسبة للولاية، فيما يخص الجمعيات الولائية؛

45 يوما بالنسبة للوزارة المكلفة بالداخلية، فيما يخص الجمعيات ما بين الولايات؛

60 يوما بالنسبة للوزارة المكلفة بالداخلية، فيما يخص الجمعيات الوطنية. أنظر: المادة 08 من القانون نفسه.

4- أنظر: المادة 39 من القانون نفسه.

5- أنظر: المادة 02 الفقرة الأخيرة من القانون نفسه.

للمصادقة على القرارات المتخذة¹، ويعتبر هذا الإلزام تدخلا مباشرا في نشاطاتها، إذ يمسّ باستقلاليتها، وقد يعيقها في أداء مهامها كما ينبغي، بسبب الإشراف الرقابي الذي تخضع له.

وأكثر من مجرد تبليغ السلطة العموميّة المختصة بما جاء أعلاه، تلتزم الجمعيات بتقديم نسخ من محاضر إجتماعاتها وتقاريرها الأدبية والمالية السنوية إلى السلطة العموميّة المختصة، إثر انعقاد جمعية عامة عادية أو إستثنائية²، ومثل هذا الإلزام يعتبر أحد أهم عقبات مشاركة الجمعيات في تسيير الشأن العمومي المحلي، إذ تكاد تتعدم إستقلاليتها بهذا الشكل، وإشكالية الإشراف الرقابي المفروض عليها، تمنعها بكل تأكيد من أن تقوم بدورها التشاركي بشكل فعال، وهنا قد تسيير الجمعية في فلك السلطة المُراقِبَة لها، ولا تقوم إلا بنشاطات ومهام تُزكّيها السلطة العموميّة.

هذا وإشترط المشرع أن يندرج موضوع نشاطها وأهدافها ضمن الصالح العام، وأن لا يخالف النظام العام، والآداب العامة، والأحكام القانونية المعمول بها³، وإن كان مثل هذا الشرط منطقيا، إلا أن خفاياه تجعل الجمعيات مجبرة في أن تسيير في فلك المخطط الحكومي المعمول به في البلاد، وأن لا تخرج عنه، الأمر الذي يجعلها لا تقدم أي خطط إصلاحية بديلة، إذ بهذا الشكل لا يدعو أن يكون عملها سوى دعامة للحكومة، حتى في إطار مخططاتها الفاشلة، التي لا تنتج سوى خدمات عمومية دون المستوى المطلوب.

الفرع الثالث:

عقبات أمام الحصول على الموارد

تمثل الإعانات التي تقدمها الدولة، أو الولاية، أو البلدية، للجمعيات أحد أهم وأبرز مواردها⁴، وهذا إذا ما اعترفت لها السلطة العموميّة بأنها تمارس نشاطا ذو صالح عام و/أو منفعة عمومية، وتكون هذه المساهمات مقيدة أو غير مقيدة بشروط، وتبعا لهذه الأخيرة فإن حصول الجمعية على الإعانات مرهون بالتزامها بدفتر شروط يحدد برامج نشاطها، وكيفيات مراقبتها، وهنا يتضح بجلاء أن هذه الإعانات ما هي سوى آلية لإخضاع الجمعيات للسلطة العموميّة في إطار التبعية المالية، فالحصول على إعانة يتطلب الموافقة على شروط هذه السلطة، وبالتالي تنتفي إستقلالية الجمعية، وينتهي معها دورها التشاركي في إصلاح الخدمة العموميّة، لتصبح مجرد تابع للسلطة، تقول ما قالت، وتنفذ ما أمرت، وتُروّجُ له.

ضف إلى ذلك فإن تحديد شروط وكيفيات الاعتراف بالصالح العام، أو المنفعة العموميّة مُحال على التنظيم⁵، هذا الأخير الذي لم يَرَى بعد النور، ودون أن ننسى أصلا إشكالية غياب التحديد المفاهيمي لهذين المصطلحين.

1- أنظر: المادة 18 من القانون العضوي 12-06 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 19 من القانون العضوي نفسه.

3- أنظر: المادة 02 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي نفسه.

4- أنظر: المادة 29 الفقرة 05 من القانون العضوي نفسه.

5- أنظر: المادة 34 الفقرة 03 من القانون العضوي نفسه.

وتجدر الإشارة أن خضوع الإعانات والمساعدات العمومية، التي تمنحها الدولة والجماعات المحلية، لقواعد المراقبة¹ (المراقب المالي، ومجلس المحاسبة) يعد تدخلا صارخا في حرية العمل الجمعي². إن المساعدات المُقدَّمة من قِبَل الدولة لم تُحدَد بناء على أسس علمية وتقنية، بل تُركت للسلطة التقديرية للإدارة، وأصبح تمويل الجمعيات لا يعتمد على نشاطها، وبرامجها، وحركيتها، بل على معايير الولاء والتبعية السياسية، وهذا ما عصف بفكرة إستقلالية المجتمع المدني في الجزائر³، الأمر الذي بدوره يعيق دورها التشاركي ويجعلها بعيدة كل البعد عنه، ويُضعفُ علاقة المواطن بها لعدم ثقته فيها.

المطلب الثالث:

الفعالية النسبية لآليات مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي

تطُرقت عدة قوانين ضمن نصوصها لمشاركة المجتمع المدني في تسيير المجال الذي تُوّطره، لاسيما قانوني الجماعات الإقليمية، قانون البيئة، قانون مكافحة الفساد والوقاية منه، وغيرها، والقاسم المشترك بينها هو أن نصّها على هذه المشاركة جاء كإشارات بسيطة من قِبَل هذه القوانين فقط، وتعاملت معها بمنطق صوريّ، يعكس عدم إدراك المشرع الجزائري للدور الهام لمشاركة المجتمع المدني في سياسات الإصلاح، هذا وإن جُلَّ ما وُفِر له من آليات تدعم مشاركته، كالاستشارة مثلا لا تتوفر لها أدنى إجراءات التنغيع. وأمام هذه الوضعية لا بد من التطرق لمختلف النصوص التي أشارت إلى مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية، وبيان ما جاء فيه من إيجابيات وسلبيات، وهذا من خلال هذا المطلب الذي سنخصص فرعه الأول لدراسة هذه الآليات ضمن قانوني الجماعات الإقليمية، وفرعه الثاني لهذه الآليات ضمن نصوص قانونية أخرى متفرقة.

الفرع الأول:

آليات مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي في قانوني الجماعات الإقليمية

أثبتت جميع التجارب الحديثة أن الأفراد باتخاذ القرار، وتهميش قوى المجتمع المدني يعني القفز إلى المجهول، حيث أن مشاركته تؤمن التواصل بينه وبين المجالس المحلية المنتخبة، ذلك أنه حتى ولو تمّ إنتخاب أفضل مجلس محلي، فإنه لا يلبث أن ينفصل عن المواطنين، إذا لم يكن هناك متابعة مستمرة وتشاور دائم، هذا وتؤمن المشاركة نوعا من الاستفتاء المحلي الدائم للمجتمع المدني لتصحيح المسار، وتحديد الأولويات، وتوجيه العمل المحلي⁴.

وانطلاقا من إعتبار المجتمع المدني الصورة أو الآلية غير المباشرة، لمشاركة المواطن في التسيير المحلي، فإن ما أُسْنِدَ من آليات للفرد يكون وبلا شك للجماعة.

1- أنظر: المادة 36 من القانون العضوي رقم 12-06 السالف ذكره.

2- بوطيب بن ناصر، "النظام القانوني للجمعيات في الجزائر قراءة نقدية في ضوء القانون 12-06"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 10، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2014، ص.264.

3- بوطيب بن ناصر، المرجع السابق، ص.265.

4- سعاد علي بلحاج، المرجع السابق، ص.53، 54.

وفي هذا أشار قانون الولاية إثر مساهمة م ش و في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية، والرياضية، والخاصة بالشباب، وحماية التراث الثقافي والحفاظ عليه، إلى تشاوره مع الجمعيات التي تَنشُطُ في هذا الميدان¹، ولم يذكر لنا إجراءات هذا التشاور، ولا مآل الرأي الناتج عنه، وأثره على إنشاء هذه الهياكل المؤسسة لمرافق تقدم خدمات عمومية، لاسيما دُورُ الشباب، الثقافة، المتاحف، وغيرها.

ومكنت المادة 13 من قانون البلدية رئيس م ش ب أن يستعين بصفة إستشارية، بكل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، من شأنه تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانته، بحكم مؤهلاته أو طبيعة نشاط الجمعية²، وتبقى استعانة رئيس م ش ب هنا إختيارية فإن شاء إستشار ممثل الجمعية، وإن لم يَشَأْ فلا يستشير، وحتى في حالة قيامه بهذه الإستشارة، فإن الرأي المنبثق عنها لا يلزم بأي حال من الأحوال الجهة التي طلبتها.

وفي مجال السكن تشجع وتنظم بصفة خاصة البلدية، كل جمعية سكان تهدف إلى حماية، صيانة، وترميم المباني أو الأحياء³، كما تتخذ كافة الإجراءات قصد تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب، الثقافة، الرياضة، التسلية، ثقافة النظافة، الصحة، ومساعدة الفئات الإجتماعية المحرومة، لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة⁴، إن إستعمال المشرع لعبارة "يشجع" لا يوحي إطلاقا بالمكانة المحورية للجمعية في المجالات الحيوية السالف ذكرها، وبالتالي تنتفي أية إجراءات أو ضمانات لمشاركة الجمعيات في هذه الميادين بصورة فعلية، إضافة إلى أن إهتمام المشرع بالجمعيات كشكل من أشكال المجتمع المدني، قَصُرَ على هذه المواد الثلاث فقط من قانون البلدية، والتي لم تَرِدْ هذه التنظيمات الجمعوية أية فعالية في الحياة المحلية.

واستنادا إلى ما سلف بيانه، فإن قانونا الجماعات الإقليمية لم يوفر للجمعيات أية آليات حقيقية للمشاركة في تسيير الشأن المحلي، وتعتبر كل من آليات التشاور وإستشارة الجمعيات مجرد إشارات بسيطة، تفنقد إلى ضمانات وإجراءات تفعيلها.

الفرع الثاني:

آليات مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي ضمن نصوص قانونية أخرى

صَمِنَ المشرع من خلال قانون البيئة، مساهمة الجمعيات في حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي، جنبا إلى جنب مع الهيئات العمومية من خلال إبداء رأيها والمشاركة⁵، لكن لم يتم تحديد إجراءات هذه المشاركة، ولا قيمة الرأي الإستشاري الذي تبديه في هذا المجال، خاصة وتأثير المجال البيئي على

1- أنظر: المادتين 97 و 98 من القانون رقم 07-12 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 13 من القانون 10-11 السالف ذكره.

3- أنظر: المادة 119 من القانون نفسه.

4- أنظر: المادة 122 الفقرة الأخيرة من القانون نفسه.

5- أنظر: المادة 35 من القانون 10-03 السالف ذكره.

خدمات عمومية بالغة الأهمية كالصحة، والتعليم، وتوفير هاتين الخدمتين في محيط بيئي متدهور، يشكل خطرا جسيما على المُرْتَقِقِينَ.

هذا وتعتبر آلية الطعن القضائي المخولة لهذه الجمعيات، أبرز آلية لمشاركتها في عملية التسيير المحلي، وذات أهمية بالغة في مجال إصلاح الخدمة العمومية، فهي من جهة تحمي حق المُرْتَقِقِينَ في خدمة ذات جودة، ومن جهة أخرى أيضا تحمي المرافق العمومية، وتساهم في أن تُؤْمِنَ هذه الأخيرة خدمات في مستوى الجودة المطلوب¹.

وتحت عنوان مباشر وصريح "مشاركة المجتمع المدني"، أكدت المادة 15 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، على إلزامية تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته، ولا شك أن مجال المرافق العمومية والخدمات التي تقدمها يعاني من فساد مستغل، أدى إلى التدهور الشديد في مستوى جودة الخدمات العمومية، وأثر سلبا على حياة المواطنين.

وفي هذا حددت المادة إجراءات مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد، وهذا من خلال²:

1- إعتاد الشفافية في إتخاذ القرار، وتعزيز مشاركة المواطنين في الحياة المحلية، ولا تُتَّأَخ هذه الشفافية إلا من خلال تكريس الحق في النفاذ إلى المعلومة من قِبَل المجتمع المدني، والذي يبقى قاصرا ولا يصل إلى المستوى المطلوب كما سبق بيانه، ففي غياب المعلومة لا يمكن أبدا للمجتمع المدني المشاركة في الوقاية من الفساد، ولا دعم مشاركة المواطنين في التسيير المحلي.

2- إعداد برامج تعليمية، وتربوية، وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع، وهو ما يتوافق مع ما جاء في قانون الجمعيات في مادته 24، في إطار الدور التحسيبي، الإعلامي، والتوعوي للجمعيات.

3- وأخيرا، تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد، وهنا يبرز من جديد مبدأ النفاذ إلى المعلومة، وتصديرها للغير وإعلامه بها، وإن كانت لا توجد أية ضمانات لحصوله على المعلومة، لاسيما في مجال الفساد أين يستغل التَسْتُرُّ، وتغيب إجراءات نشره لهذه المعلومات، يبقى هذا الإجراء نسبي الفعالية وقاصر التنفيذ، فإن هو في حد ذاته كفاعل لم يُمَكَّن من المعلومة، فكيف له بتمكين غيره منها!

لقد ربط قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مشاركة المجتمع المدني في هذا المجال الهام، ربطا مباشرا بمبدأ وحق النفاذ إلى المعلومة، وفي ظل قصور هذا الأخير، تبقى مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد خاصة في مجال الخدمات العمومية، قاصرة، نسبية، ولا تحقق نتائج فعلية في الإصلاح.

كما تشارك الحركة الجمعوية في إطار القانون التوجيهي للمدينة، في بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراكها في تسيير البرامج والأنشطة، التي تتعلق بالمحيط المعيشي للمواطن، وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها³، وعليه تشارك الجمعيات في إعداد سياسية المدينة، من خلال تقييم البرامج

1- أنظر: المواد 36،37، و38 من القانون رقم 03-10 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 15 من القانون رقم 06-01 السالف ذكره.

3- أنظر: المادة 02 الفقرة 04 من القانون رقم 06-06 السالف ذكره.

والأنشطة المتعلقة بالإطار المعيشي للمواطن، والذي يشمل الجانب الخدماتي الذي توفره له المدينة، وعلى أهمية هذه الآلية، إلا أن الأهم هو مدى فعاليتها، ومدى اعتماد الجهات القائمة على هذه البرامج على نتائج التقييم الذي تقدمه الجمعيات، وأكدت المادة 11 صراحة مساهمة الحركة الجمعوية في تسيير المدينة بهدف ترقية الحكم الراشد، ورغم أهمية النص، إلا أنه لا يوجد أي إجراءات تكفل أو تضمن هذه المشاركة¹.

وبالرغم من أهمية مشاركة الحركة الجمعوية في تسيير الشؤون العمومية، ومساهمتها في إصلاح الخدمات العمومية، لاسيما من خلال لجان الأحياء الناشطة على مستوى أحياء المدن، فإن القانون التوجيهي للمدينة، لم يولي العناية اللازمة لآليات وإجراءات مثل هذه المشاركة.

ويدخل ممثلان للجمعيات ذات الطابع الإنساني والاجتماعي، الناشطة بانتظام في مجال المهام ذات الصلة بالخلايا الجوارية للتضامن²، في تشكيلة المجلس الإستشاري للتضامن الجوارى على مستوى الولاية³، ومن بين مهام هذه الخلايا⁴، ترقية الإطار المعيشي للسكان، خاصة الفئات المحرومة، والمساهمة في تنفيذ نشاطات ذات طابع إنساني، إجتماعي، وطبي، وإعلام السكان ببرامج المساعدة الاجتماعية، والتضامن الوطني، وعلى إقتراب هذه المهام من الخدمات العمومية، خاصة في المجال الصحي، فإن عضوية الجمعية في هذا المجلس تمثل أمرا إيجابيا، باعتبارها تُحصى الفئات المحتاجة لهذه الخدمات، وعلى دراية بنوعية وكمية هذه الاحتياجات.

وأكد المرسوم المحدد لكيفيات إحداث هذه الخلايا وتنظيمها وسيرها، استعانتها بالحركة الجمعوية في مهامها⁵، وتقريب المواطنين الذين لهم الحق في الخدمات العمومية من المصالح المعنية، لتسهيل لهم قراءة القواعد الإجرائية وفهمها، وحيث أن هذه الخلايا تتدخل لتحسين ظروف معيشة المواطن، في مجال الصحة، التعليم، التنشيط الثقافي، والرياضي⁶، فإن إستعانتها بمشاركة الحركة الجمعوية أمر حسن، يضيفي الفعالية على هذه المهام، نظرا لاحتكاك الجمعية بالمواطنين ومعرفتها لاحتياجاتهم.

1- أنظر: المادة 11 الفقرة 03 من القانون رقم 06-06 السالف ذكره.

2- تُعد الخلايا الجوارية للتضامن القوة الفاعلة لوكالة التنمية الاجتماعية ADS، وعنوانا للحضور الدائم والمستمر في الميدان من أجل تقريب المواطن من مؤسسات الدولة، وتمكينه من الإستفادة من خدماتها، ومن مختلف آليات المساعدة والإدماج الاجتماعي، فالخلايا الجوارية تمثل حلقة وصل بين مختلف الفاعلين على المستوى المحلي، واضعة الفرد في صلب إهتمامات هذه المؤسسات، كما تسعى إلى تفعيل العمل الشبكي للتكفل بالاحتياجات التي تمّ الوقوف عليها، وفق مقاربة تشاركية يساهم فيها المواطن رفقة مختلف الفاعلين، فهي تقوم منذ حوالي 17 سنة من التواجد الميداني، بتقديم خدمات الإستماع والمساعدة، والتوجيه، والمرافقة لمختلف الفئات الهشة في المجتمع. أنظر: أصداء "وكالة التنمية الاجتماعية"، العدد الأول، خاص بالخلايا الجوارية للتضامن، الجزائر، 2017، ص.01.

3- أنظر: المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 08-307، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المتعلق بالخلايا الجوارية للتضامن، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 56، الصادر في 28 سبتمبر 2008. وأنظر أيضا: المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 2000-37، المؤرخ في 07 فبراير 2000، المحدد لكيفيات إحداث الخلايا الجوارية، والتضامنية وتنظيمها، وسيرها، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 05، الصادر في 09 فبراير 2000.

4- أنظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-307 السالف ذكره.

5- أنظر: المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 2000-37 السالف ذكره.

6- أنظر: المادة 04 من المرسوم التنفيذي نفسه.

وتبقى آليات مشاركة الحركة الجمعوية إلى جانب هذه الخلايا غير واردة في هذين النصين، ولا يملك مُمثلاً الحركة الجمعوية، سوى رأي استشاري فقط لا يلزم هذه الخلايا إطلاقاً.

وفي إطار تشكيلة المرصد الوطني للمرفق العمومي، نجد ممثلين عن الجمعيات ذات الطابع الوطني، يُختاران من بين الجمعيات الأكثر تمثيلاً¹، وباعتباره منوطاً بإقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العمومي وسيره، وترقية الابتكار والنجاعة في مجال الخدمات العموميّة، فإن عضوية الجمعيات تكسبها وظيفة المساهمة في إصلاح الخدمة العموميّة، وتكسبها أيضاً دوراً تشاركياً إيجابياً يساهم في نجاعة مهام الإصلاح التي يتبناها المرصد، لكن وفي إطار الدور الاستشاري البحت لهذا الأخير، فإن ما يتوصل له من نتائج، وما يقدمه من آراء ضمن تقاريره، لا يكتسب أية صفة إلزامية، فإن كان هذا هو حال هذه الهيئة، فالأمر واضح بالنسبة للآراء التي يقدمها ممثلاً الجمعيات الوطنية، إذ تبقى آراؤها استشارية، ولا تلزم المرصد حين يضع تقريره بالتنقيدها، وكذلك هي ترتبط بالمستوى الوطني وليس المحلي.

هذا ويكلف المرصد في مجال إستفادة المواطنين من المرفق العمومي، بدفع وتشجيع المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق²، إن عملية التشجيع هذه لا تأتي من العدم، بل لابد لها من إجراءات دقيقة توضحها، وتعتمد عليها في سبيل دعم إصلاح المجتمع المدني للخدمات العموميّة.

وتبقى مشاركة المجتمع المدني صورية في الكثير من الأحيان ودون جدوى، نظراً لعدم إلزامية القيام بها من طرف المجالس والهيئات المسؤولة عن التسيير، كالجماعات والإدارات المحلية، بحيث تبقى هذه الجهات في سعةٍ من أمرها في مدى عرض المشاركة على فعاليات المجتمع المدني من عدمها، مستفيدة من عدم إلزام المشرع لها، ويسهم الطابع الاستشاري والاختياري الذي يسود آليات المشاركة في تعميق الإطار الصوري لمشاركة المجتمع المدني، بحيث لا يترتب عن إستشارته في مسألة ما من المسائل الشأن العمومي التقيّد التلقائي اللازم بنتائجها، وهو ما يجعل إسهامه في إتخاذ القرار المحلي إسهاماً شكلياً فقط³.

وتبعاً لكل ما أسلفناه، فإن المجتمع المدني موجود في الجزائر بالاسم فقط، ما عدا ذلك فالقانون لم يهتم إطلاقاً بتأطير مشاركته في تسيير الشأن العمومي المحلي، ولم يعطه القيمة التي يستحقها.

1- أنظر: المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 16-03 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 04 الفقرة 03 من المرسوم الرئاسي نفسه.

3- محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص.103.

الفصل الثالث:

مشاركة القطاع الخاص في التسيير المحلي: تقنية تفويض تسيير المرفق

العمومي نموذجا

تتنوع أساليب توفير الخدمات العمومية، لكن عموما يتم التمييز بين أسلوبين، الأول هو التوفير الداخلي للخدمة In house، ويتم من خلال الإنتاج الذاتي لها من قِبَلِ المرفق العمومي، عن طريق الإستغلال المباشر مثلا، والثاني هو التوفير الخارجي لها، وفقا لتفويض مهام تسيير المرفق العمومي، لمتعامل خارجي "عمومي، خاص، أو مختلط"¹.

ويأتي الأسلوب الثاني لتوفير الخدمة العمومية إستجابة لمبادئ الليبرالية، والانفتاح على السوق الحرة والمنافسة، وكذا تخلي الدولة في إطار تغير دورها عن إحتكار المرافق العمومية، وإسناد مهام تسييرها إلى الغير، لاسيما إلى أشخاص القانون الخاص، نظرا لما يتمتعون به من تقنيات تسييرية تُوصَفُ بأنها جيدة، حيث مكنت من تحقيق نجاعة وجودة السلع والخدمات التي يوفرها هذا القطاع، خاصة وإن كانوا ذوي قدرات مالية كافية، فاجتماع التقنية الجيدة، مع وفرة الموارد المالية، يحقق في الغالب نتائج جيدة في مستوى الخدمات المقدمة.

ويمثل تفويض المرافق العمومية أحد التقنيات التي يتم من خلالها إدماج القطاع الخاص في تسيير المرافق العمومية، وتظهر هذه التقنية كتعبير واضح عن آلية التسيير المحلي التشاركي، بإعتبار أن القطاع الخاص يمثل أحد فواعلها الأساسية، وهذا سواء أكان التفويض إنفراديا أو إتفاقيا، هذا الأخير الذي يحضى بشيوع أوسع من الأول، وخصته الجزائر لأول مرة (2018) بمرسوم تنفيذي يؤطره، مما يبين الإهتمام الذي توليه الدولة لإشراك القطاع الخاص في تسيير المرافق العمومية، وكذا لإعتبار هذه التقنية من أساليب إصلاح الخدمة العمومية، نظرا لما يتمتع به القطاع الخاص من إمكانيات تضمن تحقيق النجاعة والجودة، وكذا مساهمته في تجاوز أو تخفيف الأزمة المالية للدولة، خاصة في ظل إنخفاض أسعار النفط، التي تمثل الممول الأول للخزينة العمومية.

هذا ويبقى مصير جودة ونجاعة الخدمة العمومية المُفَوَّضَة، مرهونا بحسن إختيار السلطة المُفَوَّضَة للمُفَوَّضِ له، وعليه إعتنى المنظم الجزائري من خلال النص الذي خص به تفويض المرفق العمومي، لاسيما الإقليمي، بتأطيره لهذا الإختيار ضمن المبادئ التي يقوم عليها الطلب العمومي، ضامنا بذلك مبدأ المنافسة، المساواة، الموضوعية، والشفافية، مع الأخذ بعين الاعتبار مختلف المبادئ التي تحكم سير المرفق العمومي، كلاسيكية كانت أو حديثة.

1- Lia CAPONETTI, Vaia DEMERTZIS, et Barbara SAK, "Services publics et missions de service public en Belgique – État des lieux", In: CIRIEC, N° 12, Bruxelles, Belgique, 2016, p.10.

ولا تلغي المؤهلات التي مكنت المَفَوَّض له من الظفر بعقد التفويض من إعمال الرقابة عليه، سواء في مراحل الإختيار والإنتقاء المختلفة، أو بعد مباشرته لمهامه التفويضية، فإن كان هدفه الأول هو تحقيق الربح كمصلحة خاصة، فإن المصلحة العامة لا بد أن تُراعى من طرفه بعناية.

وتفصيلا لكل هذا، سيتم التطرق ضمن هذا الفصل إلى مبحثين، حيث سنتناول في **المبحث الأول** تعريف تفويض المرفق العمومي لأشخاص القانون الخاص، مع بيان مبررات اللجوء إليه، في حين سنخصص **المبحث الثاني** لكيفيات وطرق إختيار السلطة المَفَوَّضة للمَفَوَّض له.

المبحث الأول:

تفويض تسيير المرافق العمومية لأشخاص القانون الخاص: تعريفه، ومبرراته

يعتبر تفويض المرافق العمومية لصالح أشخاص القانون الخاص، تقنية تسييرية تلجأ إليها سلطة مسؤولة عن مرفق عمومي، إذا رأت أن مثل هذه التقنية هي الأصلح لتسيير مرفقها، من جانب جودة الخدمات التي سوف يُقدِّم على توفيرها شريكها الخاص، وكذا من جانب دعمه المالي لها، إن كانت ميزانيتها لا تكفي للتسيير الناجع، وينقسم هذا التفويض إلى صنفين أساسيين، الأول يتعلق بالتفويض الإفرادي، والثاني التفويض الإتفاقي.

ويمثل نموذج التفويض الإتفاقي الصنف الأكثر شهرة فقها وقانونا، وحتى على المستوى العملي، ويحصل أن يتداخل معناه ومظاهر أخرى لمشاركة القطاع الخاص للقطاع العمومي في عمليات التسيير المحلي للمرافق، لاسيما في إطار سياسات الخصوصية، وكذا عقود الشراكة العمومية الخاصة، ولكل من هذين الصنفين قواعده، مبادئه، ومبررات اللجوء إليه.

وتأصيلا لهذا، سيتم التطرق ضمن هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنخصص **المطلب الأول** لتعريف تقنية تفويض تسيير المرافق العمومية للخواص، وسنبين في **المطلب الثاني** مبررات اللجوء إلى هذه التقنية.

المطلب الأول:

تعريف تقنية تفويض تسيير المرافق العمومية للخواص

بصفة عامة يمكن القول أن التعاريف المتعلقة بتقنية تفويض المرفق العمومي، سواء أكانت فقهية أم قانونية، تنقسم إلى قسمين، الأول يضم التعريف الواسع لهذه التقنية، أما الثاني فيتعلق بتعريفها الضيق، حيث يمتد الأول إلى ما يسمى بالتفويض الإفرادي وكذا التفويض الإتفاقي، في حين يقتصر الثاني على التفويض الإتفاقي فقط.

وعلى هذا الأساس يعتبر تفويضا بالمفهوم الواسع، كل عمل قانوني تعهد بموجبه جماعة عمومية ضمن اختصاصاتها ومسؤوليتها، لشخص آخر إدارة واستثمار مرفق عمومي بصفة كلية أو جزئية، مع أو

بدون بناءٍ لمنشآت عامة، ولمدة محددة وتحت رقابتها، وذلك مقابل عائدات يتقاضاها، وفقا للنتائج المالية للاستثمار والقواعد التي ترعى التفويض¹.

ويعد تفويض المرافق العمومية أسلوبا يهدف إلى تسيير مرفق عمومي وإستغلاله، من جانب أحد أشخاص القانون الخاص، كما يمكن تعريفه بأنه عقد مقتضاه تسيير وإستغلال مرفق عمومي، في مقابل مالي يتحصل عليه المفوض له، يدفعه المنتفعون من خدمات المرفق أو الإدارة المُفَوَّضَة، أو هو العقد المبرم بين شخص عمومي يتمتع بامتيازات السلطة العامة، وشخص آخر مكلف بتسيير المرفق العمومي².
فعندما تقرر الإدارة العمومية تفويض تسيير مرفق عمومي، فلها أن تختار بين التفويض الإفرادي، والتفويض التعاقدية.

وتبعا لهذا سوف نخصص هذا المطلب لتعريف التفويض الإفرادي للمرافق العمومية لصالح أشخاص القانون الخاص ضمن الفرع الأول، في حين سنتطرق لتعريف التفويض الإتفاقي ضمن الفرع الثاني.

الفرع الأول:

التفويض الإفرادي³ للمرافق العمومية لصالح أشخاص القانون الخاص

يعتبر التفويض الإفرادي أو ما يسمى بالتأهيل الإفرادي، عملية قيام الدولة بإرادتها المنفردة أو أحد أشخاص القانون العمومي، بتفويض إدارة وتسيير مرفق عمومي لأحد الأشخاص العمومية أو الخاصة، ويُعرَف أيضا بأنه تفويض تسيير مرفق عمومي أو جزء منه إلى شخص خاص من جهة واحدة وبصفة إفرادية، وإستعماله بصفة دائمة يجعل البعض تارة يتجاهل فيه صفة التسيير المُفَوَّضِ.

ويمكن تقسيم الوسائل المعتمدة للقيام بالتفويض الإفرادي إلى قسمين: تفويض تشريعي بموجب نص قانوني أو تنظيمي، وتفويض عن طريق إصدار قرار إداري إفرادي⁴.

ونظرا لكون المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تخضع لنظام قانوني مختلط، فإن عملية تفويض تسييرها لا تطرح إشكالا بتاتا، إنما الإشكال يقع في تفويض المرافق العمومية الإدارية، نظرا لخصوصيتها وخضوعها لأحكام القانون العمومي فقط، لكن الإجتهد القضائي الإداري كرس قابليتها للتفويض تبعا لقراره في قضية تيريّ TERRIER لأول مرة، ثم في قضية مؤسسة فيزيا Vézia، وكذا قضية La caisse primaire، السالف طرحهم، وتبعا لقرار مجلس الدولة في هذه الأخيرة تمّ الإعتراف لأول مرة

1- وليد جابر حيدر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العمومية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص.65.

2- خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص.119.

3- تَقَلُّ الدراسات الفقهيّة بخصوص تقنية التفويض الإفرادي حتى في فرنسا، ويرجع الأستاذ رشيد زوايمية هذه الظاهرة إلى كون المنظمات الخاصة المكلفة بمهام المرفق العمومي تبعا لتفويض إفرادي، تشكل مجموعة مركبة تضم منظمات مختلفة عن بعضها البعض، ومثل هذا التنوع، يؤدي بالضرورة إلى عدم توافق المهام الموكلة لها، وأيضا فهي لا تخضع لذات النظام القانوني. أنظر:

Rachid ZOUAÏMIA, "La délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées", In: *Revue IDARA*, N° 42, ENA, Algérie, 2011, p.50.

4- حسام الدين بركيبة، "تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة"، *مجلة المفكر*، المجلد 12، العدد 14، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017، ص.571.

بإمكانية تفويض الشخص العمومي لمرفق عمومي ذي طابع إداري إلى شخص خاص، وهذا ليس عن طريق اللجوء إلى عقد الإمتياز، بل من خلال تفويض إنفرادي، يُطبق خاصة في إطار المنظمات المهنية، التعاونيات، والتجمعات الفلاحية... إلخ، وتجدر الإشارة أن هذا الاجتهاد القضائي جعل العديد من الأعمال التي يقوم بها أشخاص القانون الخاص في إطار احترامهم لشروط معينة، أعمالا إدارية تدخل في إطار اختصاص القاضي الإداري.

وبالتالي يُستعمل التفويض الإنفرادي حاليا في المرافق العمومية الإدارية، وكذا الصناعية والتجارية، أما مظاهر الأشخاص الخاصة المستفيدة منه، فتكون في شكل جمعيات، شركات الإقتصاد المختلط، إضافة إلى المؤسسات التجارية البسيطة¹.

وإذا كان الأصل في التفويض الإنفرادي أن يتم في إطار المؤسسات العمومية، التي يحدد نص إنشائها المهام المرفقية المنوطة بها، تبعا لنص تشريعي أو تنظيمي، فإن هذا التفويض يمكن أن يُسند للأشخاص الخاصة أيضا، حيث يحدد القانون بصفة صريحة الأشخاص الخاضعين للقانون الخاص، الذين يُمنح لهم تسيير المرفق العمومي، ومثال ذلك الإتحاديات الرياضية الوطنية²، وأيضا التعاضديات الإجتماعية³، إضافة إلى المنظمات المهنية¹، والتي يتم تفويضها بموجب نص تشريعي².

1- les modes de gestion des services publics: de la gestion directe à la gestion déléguée, disponible sur le site: "www.fallaitpasfairedudroit.fr", consulté le: 23-08-2019.

2- الإتحادية الرياضية الوطنية جمعية ذات صبغة وطنية، تضم مجموع الرابطات والنوادي الرياضية المنضمة إليها، وتقوم بتنسيق ومراقبة أنشطتها، تمارس مهامها للخدمة العمومية في إطار تفويض لها، من طرف الوزير المكلف بالرياضة لمدة 04 سنوات قابلة للتجديد، ويمثل التفويض بالخدمة العمومية في هذا المجال ذلك القرار الذي يمكن أن يُفوض بموجبه الوزير المعني بالإتحادية الرياضية الوطنية المتخصصة لممارسة مهمة أو عدة مهام للخدمة العمومية، ويتم إرفاق هذا التفويض بكل الوسائل المالية والبشرية والمادية، ويرتبط بإكتساب الرابطة لصفتي المنفعة العمومية والصالح العام، اللتان يعترف بهما الوزير لها. أنظر: المواد 87، 88، 92، 94، 98، 174، و178، من القانون رقم 05-13، المؤرخ في 23 يونيو 2013، يتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 39، الصادر في 31 يوليو 2013. وأنظر أيضا: المواد 02، 37، و42، من المرسوم التنفيذي رقم 05-405، المؤرخ في 17 أكتوبر 2005، المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 70، الصادر في 19 أكتوبر 2005. ولتفاصيل أكثر راجع:

سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018، ص.159-163.

3- التعاضدية الإجتماعية شخص معنوي يخضع للقانون الخاص ذات غرض غير مريح، تهدف إلى القيام بأعمال التضامن والمساعدة والاحتياط لفائدة أعضائها المنخرطين وذوي حقوقهم، لاسيما من خلال دفع الاشتراكات، ويمكن أن تتأسس بين عمال أجزاء في المؤسسات والإدارات العمومية، والمؤسسات والمقاولات العمومية أو الخاصة، وكذا بين أشخاص يمارسون نشاطا لحسابهم الخاص، كما يمكن أن تُؤسس من قبل أشخاص لهم صفة المؤمن لهم إجتماعيا، وقد خول لها المشرع ممارسة مهام المرفق العمومي، حيث تمارس نشاطات ذات مصلحة عامة لصالح أصناف مختلفة من المواطنين، لاسيما في مجال الصحة العمومية. أنظر: القانون رقم 04-15، المؤرخ في 04 يناير 2015، المتعلق بالتعاضديات الإجتماعية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد الأول، الصادر في 07 يناير 2015. وأنظر أيضا:

Rachid ZOUAÏMIA, "La délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées", Op.Cit, p.53.

ولتفاصيل أكثر بخصوصها، راجع: سهيلة فوناس، المرجع السابق، ص.164-168.

هذا وقد يكفي النص القانوني ببيان إمكانية ممارسة الأشخاص الخاصة لمهام المرفق العمومي، دون أن يكون هناك أي نوع من الحصرية أو التحديد، وهنا فإن التفويض الإنفرادي يتم عن طريق قرار إداري إنفرادي يأخذ شكل الترخيص أو الإعتماد، مثلما يتم في المرافق العمومية للصحة، والتعليم³.

ويمثل كل من الترخيص والإعتماد⁴ الإداريين قرارات إدارية، تصدر عن جهة إدارية مختصة بإرادتها المنفردة، تستعملهما لفرض رقابتها على المَفَوَّضِ له، وعليه فهما يمثلان آليتان إجرائيتان مهمتان، من خلالهما يمكن ضبط النشاط المرفقي، والتحقق من مدى جودة ونجاعة الخدمات العمومية التي سيتم توفيرها، فلا يتم منحهما، إلا بعد التأكد من أن المَفَوَّضَ له إستوفى جملة الشروط اللازمة لنجاعة الخدمة.

ويظهر هذا مثلا في إطار المرفق العمومي للتعليم الذي يقدم خدمات عمومية إدارية، لاسيما مرفق التكوين والتعليم المهنيين، الذي تمّ تحديد الشروط المتعلقة بإنشاء المؤسسات الخاصة المرتبطة به، وكيفية فتحها، وكذا مراقبتها تبعا للمرسوم التنفيذي رقم 18-162، والذي إعتبر المؤسسة الخاصة للتكوين أو التعليم المهني، كل مؤسسة يؤسسها شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص، قصد تقديم تكوين مهني أولي في النمط الحضوري، أو تكوين متواصل، أو تعليم مهني بمقابل، يهدف إلى إكتساب تأهيل مهني أو الرفع منه، حسب الشُعَبِ المنصوص عليها في المدونة الوطنية لشُعَبِ وتخصصات التكوين المهني، أو الفروع المهنية المُحدَّدة في دليل فروع التعليم المهني، مع إثباته لطاقة استيعاب بيداغوجية قدرها عشرون منصب تكوين، أو ثلاثون منصبا في التعليم المهني على الأقل⁵.

1- المنظمات المهنية ونذكر منها على سبيل المثال: منظمة المحامين، المحضرين القضائيين، الموثقين،... إلخ، وهي أشخاص معنوية خاضعة للقانون الخاص تمارس مهام المرفق العمومي. أنظر:

القانون رقم 13-07، المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 55، الصادر في 30 أكتوبر 2013.

القانون رقم 06-03، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادر في 08 مارس 2006.

القانون رقم 06-02، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن تنظيم مهنة الموثق، الجريدة الرسمية نفسها.

2-Rachid ZOUAÏMIA, "La délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées", Op.Cit, p.50.

3- Ibid, p.61.

4- عرف المنظم الجزائري الإعتماد في إطار المرسوم المحدد لشروط فتح مخابر تحاليل الجودة وإعتمادها بأنه: "إعتماد رسمي بكفاءة مخبر للقيام بتحاليل وتجارب في ميادين محددة، في إطار قمع الغش وذلك لتحديد مدى مطابقة المنتوجات للمقاييس، و/أو للمواصفات القانونية والتنظيمية التي يجب أن تميزها، أو لتبيان عدم إلحاق المنتج أو المادة ضررا بأمن المستهلك ومصالحته المادية". أنظر: المادة 02 الفقرة الأخيرة، من المرسوم التنفيذي رقم 02-68، المؤرخ في 06 فبراير 2002، المحدد لشروط فتح مخابر تحاليل الجودة وإعتمادها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11، الصادر في 13 فبراير 2002.

5- أنظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-162، المؤرخ في 14 يونيو 2018، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة الخاصة للتكوين أو التعليم المهني وفتحها ومراقبتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 36، الصادر في 17 يونيو 2018. وأنظر أيضا: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 01-419، المؤرخ في 20 ديسمبر 2001، المحدد لشروط إحداث المؤسسات الخاصة للتكوين المهني وفتحها ومراقبتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 80، الصادر في 26 ديسمبر 2001.

وتمثل هذه المؤسسة أحد مكونات المنظومة الوطنية للتكوين والتعليم المهنيين، وتشارك في وضع السياسة الوطنية للتكوين والتعليم المهنيين حيز التنفيذ وتحقيق أهدافها، كما تساهم في الجهد الوطني لترقية وتطوير التكوين المهني الأولي والمتواصل¹، وتجسيدا للامركزية وللجوارية سمحت المادة 04 من المرسوم التنفيذي المتعلق بهذه المؤسسات، بإقامة ملحقات لها في أمكنة متجاورة أو متباعدة بإقليم ولاية المؤسسة.

ويخضع إنشاؤها إلى اعتماد يُمنَح بموجب قرار من الوزير المكلف بالتكوين والتعليم المهنيين، بناء على إقتراح اللجنة الولائية لدراسة طلبات الإعتماد²، ويرتبط فتحها بعد حصولها على الإعتماد بترخيص فتح يسلمه المدير الولائي للتكوين والتعليم المهنيين، تبعا لهذين الشرطين³:

- تقديم مؤسس المؤسسة الخاصة إثباتا على تسجيله في السجل التجاري، تحت رمز ممارسة نشاط التكوين المهني الحصري، عنوانه "مؤسسة خاصة للتكوين المهني"؛

- تقرير المصالح التقنية المؤهلة التابعة للمديرية الولائية للتكوين والتعليم المهنيين، المعد تبعا لمراقبة مسبقة تمت في عين المكان تبعا لما حُدد في دفتر الشروط⁴.

ويظهر هنا أن الترخيص الإداري يمثل آلية ضبئية وقائية، إذ لا يُمنح إلا بعد تحقيق ومراقبة جدية حول الشروط اللازمة لفتح المؤسسة، وإلى جانب هذه الآلية السابقة للرقابة، ركز المنظم على عدة ضمانات تتطلبها الخدمة العمومية الجيدة في المؤسسة الخاصة؛

ففي إطار السير الحسن للخدمة العمومية للتعليم والتكوين المهنيين:

- إشتراط المشرع جملة من المعايير الأخلاقية المرتبطة بالسمعة الحسنة للمؤسس إن كان شخصا طبيعيا، وإملاكه لمؤهلات مالية، وطاقته إستيعاب كافية إذا تعلق الأمر بشخص معنوي⁵؛

- إثبات مدير المؤسسة لمستوى تعليم عالٍ، وكفاءة تسييرية وخبرة في المجال، مع حسن سمعته وسيرته، وكامل أهليته البدنية والعقلية⁶؛

- إعلام المستفيدين من خدمات المؤسسة بنظامها الداخلي وجوبا بتعليقه⁷؛

- بيان الأسعار المعتمدة في المؤسسة إلى علم الجمهور كتابيا، عن طريق التعليق وبكل وسيلة إعلام واتصال⁸؛

1- أنظر: المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-162 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 07 من المرسوم التنفيذي نفسه. وفي قرارات إعتماد المؤسسات الخاصة للتكوين المهني أنظر مثلا: القرار رقم 5820 المؤرخ في 27 سبتمبر 2016، يتضمن تعديل القرار رقم 631، المؤرخ في 04 فيفري 2013، المتضمن إعتماد مؤسسة خاصة للتكوين المهني المسماة SIEMENS SPA. متوفر على الرابط الإلكتروني: "<https://sitrain.siemens.dz>"، أُطْلِع عليه بتاريخ: 09-2019.

3- أنظر: المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 18-162 السالف ذكره.

4- أنظر: المادة 08 من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- أنظر: المادة 09 من المرسوم التنفيذي نفسه.

6- أنظر: المادة 17 من المرسوم التنفيذي نفسه.

7- أنظر: المادة 18 من المرسوم التنفيذي نفسه.

8- أنظر: المادة 20 من المرسوم التنفيذي نفسه.

- الترخيص الوجوبي المسبق من قبل الوزير المكلف بالتكوين والتعليم المهنيين، في حال أرادت المؤسسة إبرام مشاريع تعاون مع الهيئات والمؤسسات الأجنبية¹؛

- الإلتزام بإرسال تقارير سداسية عن نشاطات المؤسسة إلى المديرية الولائية للتكوين والتعليم المهنيين، وحصيلة عن التقرير إلى الوزير المختص²؛

- إعمالاً لمبدأ استمرارية الخدمة العمومية يتم إستخلاف منصب المدير إثر شغوره، بعضو من أساتذة المؤسسة، يعينه المؤسس لفترة لا تتعدى 03 أشهر³.

والملاحظ أن هذه الشروط تدعم مبدأ أخلة المرفق العمومي، وكذا المبادئ الكلاسيكية الأخرى، لاسيما الاستمرارية، والمساواة، خاصة إثر إعمال مبدأ الإعلام، وأيضاً التكيف الدائم للمرفق في إطار الشراكة والتعاون مع مؤسسات أخرى، وتبقى الرقابة والتبعية حاضرة وبشدة من خلال التقارير الخاصة بنشاطات المؤسسة، وهو أمر حسن يجعل المؤسسة لا تحيد عن أهدافها الخدمائية وتحققها بشكل جيد.

وعليه فإن السلطات العمومية أصبحت ملزمة بالتوفيق بين مقتضيات المصلحة العامة من جهة، ومبادئ الليبرالية الإقتصادية من جهة أخرى، بمعنى آخر إذا ما تمّ إسناد مهام المرفق العمومي لجهة خاصة، لا بد أن تبقى خاضعة للمبادئ الحاكمة لسير المرفق العمومي، لاسيما استمرارية توفير الخدمة، وضرورة تكيفها لضمان خدمات ذات جودة⁴.

أما في إطار تقييم ومراقبة الخدمة العمومية:

تخضع المؤسسة الخاصة إلى المراقبة والتفتيش التقني والبيداغوجي للتكوين المتوفر، وكذا لتقييم وتقدير شروط سير التكوين والتعليم، من قبل سلك من المفتشين المؤهلين للقطاع، والمصالح المؤهلة بالمديرية الولائية الخاصة بالقطاع، شروط وكيفيات هذا العمل تتم بناء على قرار من الوزير المكلف بالتكوين والتعليم المهنيين⁵.

وفي إطار المساعدة التقنية والبيداغوجية⁶:

تساعد المؤسسات العمومية للتكوين والتعليم المهنيين نظيرتها الخاصة، من خلال وضع برامج التكوين المعمول بها في المؤسسات العمومية تحت تصرفها، وتزويدها بمخططات التجهيزات التقنية والبيداغوجية، التي تسمح لها بإقتناء التجهيزات المكيفة مع التكوين المعني، التكوين التكميلي التقني والبيداغوجي للمكونين، وكذا تحسين مستواهم وتجديد معارفهم.

1- أنظر: المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 18-162 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 25 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 21 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- Rachid ZOUAÏMIA, "La délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées", Op.Cit, p.49,50.

5- أنظر: المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 18-162 السالف ذكره.

6- أنظر: المادة 34 من المرسوم التنفيذي نفسه.

ويظهر هنا عامل الشراكة بين القطاع العمومي والخاص في مجال ترقية وتجويد الخدمات العموميّة، حيث يتوحد القطاعين كل في نطاقه من أجل توفير خدمات ناجعة وفعالة، وإلى جانب هذا التعاون الإيجابي سيتم خلق نوع من المنافسة بين المؤسسة العموميّة والخاصة، الأمر الذي من شأنه تحسين نجاعة الخدمة العموميّة المقدمة لدى القطاعين.

وفي الأخير يمكن القول أن أهمية التفويض الإفرادي، تكمن أساسا في البحث عن تقديم أجود الخدمات العموميّة للمواطنين، لاسيما من خلال التفويض الإفرادي الذي يتم بموجب نص تشريعي، أين لا يكون الشخص الخاص محققا لأي ربح مادي في إطار هذا التفويض، في حين أن التفويض الإفرادي القائم على قرار إداري إفرادي يمثل العكس، فالشخص الخاص المنوط بتأدية مهام المرفق العمومي هدفه الأول هو تحقيق الربح المادي، ويساهم هذا حسب الأستاذ رشيد زوايمة في وجود خلط في مجال النظام القانوني المطبق على تفويض المرافق العموميّة بصفة عامة، وحسبه يمثل إختيار التقنية التعاقدية للتفويض أفضل وسيلة للإدارة، كي تضمن رقابة فعالة على تسيير المرفق¹، وهو ما سوف يتم التطرق إليه ضمن الفرع الموالي.

الفرع الثاني:

التفويض الإتفاقي للمرافق العموميّة لصالح أشخاص القانون الخاص

يعتبر التفويض الإتفاقي للمرفق العمومي من المفاهيم القانونية البارزة في نظرية العقود الإدارية، والتي عرفت تطورات بارزة في التحديد، التعريف، وكذا التمييز، من قبل الفقه وكذا القضاء خاصة في فرنسا، لاسيما منذ عام 1993 أين تمّ تأطير هذا العقد بموجب قانون سابان. وبالمثل وبالرغم من تأخرها في وضع تأطير قانوني خاص لهذا العقد، تبنت الجزائر منذ سنة 2015 عقود تفويض المرفق العمومي بصفة رسمية، وأطرتها سنة 2018 بمرسوم تنفيذي من خمس فصول، تطرق لهذا العقد في عدة جوانب لاسيما في تعريفه من خلال تحديد محله، هدفه، أطرافه، ومدته. وللتمكن من الإحاطة بهذا الأسلوب التسييري، سنخصص هذا الفرع لتعريف التفويض الإتفاقي أولا، ثمّ نتطرق ثانيا لتمييزه عنما يقترب منه من عقود.

أولا: تعريف التفويض الإتفاقي

إن الحديث عن التفويض الإتفاقي، يعني أساسا الحديث عن التجربة الفرنسية في هذا المجال، حيث تعد فرنسا أول دولة إعتمدت هذه التقنية بفضل الإجتهد والفقه، وتبناها التشريع في العديد من نصوصه، حيث ظهر مفهوم التفويض في المنشور الصادر في 07 أوت 1987، المتعلق بالتسيير من قبل الجماعات المحلية لمراقفها العموميّة المحلية²، تحت تسمية التسيير المُفَوَّض La gestion déléguée، وجاء فيها

1- Rachid ZOUAÏMIA, "La délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées", Op.Cit, p.73,74.

2- Circulaire du 07 Aout 1987, relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux, champ d'application et conditions d'exercice de la gestion déléguée de ces services, **journal officiel de la république française**, du 20 Décembre 1987. Disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 10-09-2019.

النص على تفويض تسيير المرفق العمومي الإداري في المجالات غير السيادية، معتمدا في ذلك على رأيين لمجلس الدولة، الأول صادر في 07 أكتوبر 1986 تعلق بمجال تطبيق التسيير المفوض¹، والثاني صادر في 07 أبريل 1987 تعلق بإمكانية تطبيق قانون الصفقات العموميّة على التفويض²، وحقيقة شكل هذا المنشور النص الأكثر صراحة ووضوحا حول مفهوم تفويض المرفق العمومي.

هذا وأُسْتُعْمِلَ مفهوم تفويض تسيير المرفق العمومي La délégation de la gestion de service public، لأول مرة في المادة 40 من القانون رقم 88-13، الصادر في 05 جانفي 1988، المتعلق بتحسين اللامركزية، والتي أصبحت حاليا المادة 6-12-5212L من القانون العمومي للجماعات الإقليمية، من جهته قانون 06 فيفري 1992 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية³، المسمى قانون لويس La loi LOXE، إستعمل ثلاث تسميات للتفويض الإتفاقي هي: إتفاقيّة تفويض المرفق العمومي، إتفاقيّة التسيير المُفَوَّضِ، وعقود تفويض المرفق العمومي، وعليه وظف هذا القانون لأول مرة عبارة عقد تفويض المرفق العمومي، من خلال تعريف الشروط الإجرائية لإبرام هذه العقود⁴.

ولم يحضى هذا المفهوم بنظام قانوني خاص قائم بذاته، إلا من خلال القانون الصادر في 29 جانفي 1993، المتعلق بالوقاية من الفساد والشفافية في المجال الاقتصادي والإجراءات العموميّة، المُسمى قانون سابان⁵ La loi SAPIN، وما تبعه من تعديلات كثيرة، مثل القانون رقم 95-127 المتعلق بالصفقات العموميّة وتفويضات المرفق العمومي⁶، هذا وعرفت المادة 38 من قانون سابان تفويض المرفق العمومي

1- ومما جاء فيه: "لا يمنع الطابع الإداري للمرفق العمومي، تسييره من قبل شخص خاص إلا في حالتين إستثنائيتين، تتعلق الأولى بعدم قابلية المرفق للتفويض بناء على إرادة المشرع، والثانية تتعلق بالمرفق العمومي غير القابل للتفويض بطبيعته". لتفاصيل أكثر راجع التعليق التالي:

Thierry DAL FARRA, "Commentaires des grands avis", avis N° 340.609, champ d'application et financement de la gestion déléguée, 07 Octobre 1986, p.246-254. Disponible sur le lien: "<https://alainvanzella.fr>", consulté le: 10-09-2019.

2- ومما جا فيه: "العقد المسمى أو غير المسمى الذي بموجبه يُكَلَّفُ مقالٍ بتسيير مرفق عمومي ليس بصفقة، وعليه لا يخضع لقانون الصفقات العمومية". أنظر:

Nil SYMCHOWICZ, "Point de vue délégation de service public le délicat critère de la rémunération", 1998. Article disponible sur le site: "www.lemoniteur.fr", consulté le: 10-09-2019.

3- la loi N° 92-125, du 06 Février 1992, relative à l'administration territoriale de la république, **journal officiel de la république française**, N°33, du 08 Février 1992. Disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le : 10-09-2019.

4- Lama AZRAFIL, la durée des délégations de service public l'exemple de la France et du Liban, thèse de doctorat, collège doctoral du languedoc-roussillon, université Montpellier 01, France, 2015, p.28,29.

5-La loi N° 93-122, du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, **journal officiel de la république française**, N° 25, du 30 Janvier 1993. Disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 10-09-2019.

6-La loi N° 95-127, du 8 février 1995, relative aux marchés publics et délégations de service public, **journal officiel de la république française**, N° 34, du 09 Février 1995. Disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 10-09-2019.

بأنه عقد بموجبه يعهد شخص معنوي عمومي تسيير مرفق مسؤول عنه، إلى مُفَوِّض له عمومي أو خاص، وأن المُفَوِّض له يمكن تكليفه بإنجاز منشآت أو إقتناء السلع اللازمة لذلك التفويض¹.

فتفويض تسيير المرفق العمومي يعني إسناد تسييره لشخص قانوني متمايز عن الدولة، ويمكن القول أن هذه التقنية التسييرية ظهرت على الأقل منذ ظهور التمييز بين الأشخاص العمومية والخاصة، وتحيل فكرة التفويض الوظيفية إلى التعاون والمشاركة بين الأشخاص العموميّة، والجهة المُفَوِّضة لها، هذه الأخير التي لا تساعد الإدارة بتوفير ما تحتاجه من خدمات فقط، بل حتى أنها تنجز لها هذه الخدمات بنفسها².

من جهته المنظم الجزائري عرف هذه التقنية مُستخدما مصطلح تفويض المرفق العمومي، بإعتباره تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العموميّة لمدة محددة إلى المُفَوِّض له، سواء أكان شخصا معنويا عموميا أو خاصا خاضعا للقانون الجزائري، بهدف تحقيق الصالح العام³.

وعليه يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العمومي المسؤول عن مرفق عمومي، أن يقوم بتفويضه إلى مُفَوِّض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المُفَوِّض له بصفة أساسية من إستغلال المرفق، ويتم هذا التفويض بموجب إتفاقية، وبهذه الصفة يمكن للسلطة المُفَوِّضة أن تعهد للمُفَوِّض له، إنجاز منشآت أو إقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العمومي⁴.

إستلهم المنظم الجزائري هذا التعريف من قانون سابان المُلغى، وكذا الإجتهااد القضائي الإداري الفرنسي، الذي سمح بتفويض المرافق العموميّة الإدارية، ما لم يمنع القانون ذلك صراحة بنص، ويبرز لنا من خلال هذا التعريف عناصر أساسية، ترتبط مباشرة بنجاعة وجودة الخدمة العموميّة التي سوف تُقدّم، وهي:

1- وتجدر الإشارة أن هذه المادة قد أُلغيت تبعا للتعليمية رقم 65-2016 المتعلقة بعقود الإمتياز، وهذا نظرا للتعديلات التي قامت بها فرنسا إمتتالا للتعليمات الأوروبية في مجال الطلبات العمومية، لاسيما التعليمية رقم UE/23/2014، ذلك أن القانون الأوربي لا يعرف تفويضات المرفق العمومي، ويعترف فقط بامتياز المرفق العمومي. أنظر:

L'ordonnance N° 2016-65, du 29 Janvier 2016, relative aux contrats de concession, **journal officiel de la république française**, N° 25, du 30 janvier 2016, disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 10-09-2019.

Directive 2014/23/EU du parlement européen et du conseil, du 26 Février 2014, sur l'attribution de contrats de concession, **Journal officiel de l'Union européenne** 94/1, du 28 Mars 2014. Disponible sur le site: "<https://eur-lex.europa.eu>", consulté le: 10-09-2019.

وللإطلاع حول الوضعية الحالية لتفويضات المرفق العمومي في فرنسا، بعد هذه التعديلات الجذرية، أنظر:

Laurent CHOMARD, "La délégation de service public a-t-elle disparu?", 2018, article disponible sur le site: "<https://marches-publics.legibase.fr>", consulté le: 10-09-2019.

2- David SOLDINI, "la délégation de service public, sa fonctions, ses critères", In: **RFDA**, N° 6-2, France, 2010, p.1115,1116.

3- أنظر: المادتين 02، و04 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

4- أنظر: المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادر في 20 سبتمبر 2015.

1- محل التفويض "مرفق عمومي غير سيادي":

إن الحديث عن مرفق عمومي غير سيادي، يعني بداية التمييز بين المرافق العموميّة الدستورية غير السيادية وكذا السيادية، حيث أن المرافق السيادية تمثل مرافق الدرجة الأولى المرتبطة مباشرة بسيادة الدولة، وغير السيادية تمثل مرافق الدرجة الثانية، كالتعليم والصحة¹.

وبرز مفهوم المرافق العموميّة الدستورية بشكله الاصطلاحي لأول مرة، من خلال قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 86-207، المتعلق بالسماح للحكومة بإتخاذ التدابير اللازمة للأمن الاقتصادي والاجتماعي²، فالمرافق العموميّة الدستورية هي المرافق ذات الطابع الوطني التي ترتبط إرتباطاً عضوياً بكيان الدولة، وليس بالضرورة أن يكون كل مرفق عمومي وطني مرفقاً عمومياً دستورياً، حيث أن مفهوم المرفق العمومي الدستوري أضيق من مفهوم المرفق العمومي الوطني³، ويدخل في نطاق المرافق العموميّة الدستورية مثلاً، مرفق التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي وغيرها، هذه المرافق التي أتفق على جواز تفويضها، من خلال منح القطاع الخاص مكنة تسييرها.

أما المرافق العموميّة الدستورية ذات الطابع السيادي، فهي تلك المرافق التي نص الدستور عليها ومنح الدولة حصرية إتمام مهامها، فمنطقياً وبحكم الدستور يستحيل قيام الدولة بتفويضها⁴، إذ أنها ترتبط وجوداً وعدماً بالدولة، وتمثل هذه المرافق أساس الدولة القانونية، والتعبير الفعلي عن سيادتها، وتقسّم إلى⁵:

- مرافق عمومية سيادية تضم الأمن والنظام العام، كالدفاع الوطني، الشرطة، والقضاء؛
- وأخرى متعلقة بالسيادة الخارجية للدولة، كالدبلوماسية؛
- وأيضاً تلك المتعلقة بالسيادة النقدية والاقتصادية، كالجباية، وإصدار النقود⁶.

فتفويض هذا النوع من المرافق يكافئ تنازلاً من الدولة عن أبرز مقومات وجودها، لكن إذا كانت هذه الفكرة غير مقبولة بهذا المنطق، فإن التطورات الحاصلة، ورغبة الدول في ضبط نفقاتها وتقليص حجم نشاطها قد إمتدت لتشمل هذه المرافق، حيث برزت ممارسات التفويض للعديد من خدماتها إلى القطاع الخاص، ومن هنا نتحدث عن التفويض في المرافق العموميّة الدستورية، وليس تفويض المرافق العموميّة

1- Jean-François AUBY, et Olivier RAYMUNDIE, Op.Cit, p.429.

2- Décision N° 86-207, DC du 26 juin 1986, Relative à la loi autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, disponible sur le site: "www.conseil-constitutionnel.fr", consulté le : 20-01-2018.

3- سام دلّه، "مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة"، مجلة الشريعة والقانون، العدد 96، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، 2016، ص.131.

4- المرجع نفسه، ص.132.

5- Jean-François AUBY, et Olivier RAYMUNDIE, Op.Cit, p.429.

6- "... يعود للدولة إمتياز إصدار العملة النقدية عبر التراب الوطني، ويفوض ممارسة هذا الإمتياز البنك المركزي دون سواه، الذي يدعى في صلب النص ضمن علاقته مع الغير بنك الجزائر، ويخضع لأحكام هذا الأمر". أنظر: المادة 02 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، الصادر في 27 غشت 2003.

الدستورية في حدّ ذاتها، حيث أن التفويض يردُّ على بعض الخدمات وليس على المرفق ككل¹، وفي مايلي مثال في مجال الأمن يوضح هذا:

بالنسبة للأمن الخارجي، تعتبر النشاطات العسكرية أحد مسؤوليات الدولة، وهي لا تعني احتكارا تاما يقصي المشاركة الخارجية بالنسبة لدولة مثل م و م أ، حيث يتعلق الأمر بتحديد المحل المعالج، إذ يجب فهم التمييز بين المشاركة في النشاطات التي لا تتعلق مباشرة بصلب الوظيفة العسكرية، والتي إشراك القطاع الخاص فيها يعتبر مبررا، وتلك المتعلقة بالوظائف الردعية المرتبطة بالقوة والإكراه مثل القتل، والتي تمثل الإشكالية الحقيقية في العشرية الأخيرة في م و م أ².

أما في مجال الأمن الداخلي تعتبر م و م أ أهم سوق عالمي للأمن الخاص، فالشرطة الخاصة تتدخل غالبا في الرقابة والردع من الجرائم المرتكبة على الأفراد، حيث ما يقارب 45% من مجموع الحكومات المحلية إستعملت من قَبْل هذه الوسيلة في نهايات عام 1990، وهو ما تعبر عنه فعلا مؤسسة Blackwater³، فالخراب الذي سببه إعصار كاترينا في أوت 2005، جعل المنطقة في وضعية خاصة وصعبة للغاية، ومن أجل مجابهة هذا الخراب تمّ إستدعاء المؤسسات الخاصة لتضمن وظائف الشرطة والنظام العام، وهو ما نتج عنه وضعية مدهشة وصادمة، تمّ فيها تغطية قصور القطاع العمومي للأمن، باللجوء إلى التعاقد مع الشركات الأمنية الخاصة، وتبقى م و م أ لوحدها من تضع وسائل لتجسيد هذا النوع من التفويضات⁴.

ولاشك أن الجزائر لا تزال بعيدة عن هذا التطور، وتتنحصر تقنية التفويض لديها في المرافق العموميّة غير السيادية فقط، حيث لا يكون محل تفويض للمرفق العمومي في أيّ حال من الأحوال المهام التالية⁵:

- تسليم وثائق الهوية والسفر "أعمال سيادية تتبع مرفق الحالة المدنية"؛
- الحالة المدنية "مرفق سيادي"؛

1- سام دلّه، المرجع السابق، ص.145.

2- Manuel TIRAD, la gouvernance aux ETATS-UNIS étude comparative des conceptions américaine et française du droit public, thèse de doctorat, droit, économie, science sociales, université Panthéon-Assas, Paris 02, France, 2009, p.256.

3- Blackwater هي مؤسسة عسكرية خاصة ذات قوة تقارب 23000 جندي موزعين على 09 بلدان، و21000 جندي إحتياطي، صممت تجهيزات مراقبة، وتمتلك جهاز إعلامي خاص بها، تتجاوز عقودها مع م و م أ قيمة المليار دولار، ونجاح هذه المؤسسة راجع لمالكها إيريك برانس Erik PRINCE، الذي دُعِم من طرف جورج بوش G. BUSH، ووزير الدفاع الأمريكي رامسفالد RUMSFELD، الذين هدفوا إلى إقامة حوصصة في وزارة الدفاع. لتفاصيل أكثر أنظر:

Jean-François DOMINÉ, et Jeremy SCAHILL, "Blackwater, l'ascension de l'armée privée la plus puissante du monde", In: **Revue historique des armées**, N° 255, France, 2009, p.01.

"Blackwater, c'est quoi?", article disponible sur le site: "www.20minutes.fr", publié le: 20-09-2007, consulté le: 22-07-2019.

4- Manuel TIRAD, Op.Cit, p.257,258.

5- أنظر: التعليم رقم 006، المؤرخة في 09 جوان 2019، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

- العمليات الانتخابية "تشرف عليها السلطات العمومية حصرا"؛
- تحصيل الجباية المحلية "مرفق سيادي"؛
- الوقاية وتسيير الأخطار الكبرى "الحماية المدنية مرفق سيادي، وتشارك هنا الشرطة، والجيش"؛
- حماية الأشخاص والممتلكات "مرفق الأمن سيادي".

2- هدف التفويض "تحقيق الصالح العام":

لا يجب أن يَحِيدَ تفويض تسيير المرفق العمومي للأشخاص الخاصة، عن تحقيق هدف الصالح العام إطلاقاً، لأنه لا وجود أصلاً لمرفق عمومي في غياب المصلحة العامة، هذه الأخيرة التي لا تتحقق إلا عند إحترام المبادئ التي تحكم سير المرفق العمومي لاسيما الكلاسيكية منها، وهو ما أكدته المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، وكذا المادة 209 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، وعليه يجب أن يتم تفويض المرفق في إطار إحترام مبادئ المساواة، الإستمرارية، والتكثيف، ولا يمكن تفويض المرفق العمومي، إلا لشخص قادر على تحمل مسؤولية التفويض، ويخضع لمبادئ المرفق العمومي، ويلبي إحتياجات المستعملين¹، والأكد أن هذه الإحتياجات تمثل مصلحة عامة، إضافة إلى إعتناء مدة كافية لسريان الإتفاقية من أجل تحقيق هذه المصلحة.

3- أطراف التفويض "علاقة تعاقدية":

يتم تفويض المرفق العمومي تبعا لإتفاقية، تمثل عقدا إداريا بين سلطة مُفَوِّضَة، تكون إما جماعة إقليمية، أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري مسؤولة عن مرفق عمومي، ومُفَوِّض له يكون شخصا معنويا عموميا أو خاصا خاضع للقانون الجزائري، وجوهر إتفاقية التفويض يتعلق بتفويض التسيير إلى المُفَوِّض له².

وبالعودة إلى المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الذي يمثل الإطار المرجعي الأول لتقنية التفويض، نجده توسع في مجال السلطة المُفَوِّضَة، فهي كل شخص معنوي خاضع للقانون العمومي مسؤول عن مرفق عمومي³، وتحدث هنا عن الدولة، الجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وتبعا لهذا يُطرح التساؤل بخصوص حصر المرسوم التنفيذي رقم 18-199 للسلطة المُفَوِّضَة في إطار الجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فقط، بخلاف ما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 15-247؟

وفي هذا تأتي المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المُطَبَّقة لأحكام المادتين 207 و210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، لحصر هدف المرسوم التنفيذي في تحديد شروط وكيفيات تفويض المرفق العمومي للجماعات الإقليمية فقط، أي أن هذا القانون يخص تفويض المرفق العمومي المحلي دون الوطني، الذي لا يزال إلى يومنا غير خاضع لتأطير خاص في هذا المجال، وبالعودة إلى العنوان الذي جاء

1- أنظر: المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 88-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادتين 04 و06 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف ذكره.

به المرسوم التنفيذي "تفويض المرفق العام"، وكذا المادة الأولى منه، كان الأولى أن يكون العنوان هو "تفويض المرفق العام المحلي أو الإقليمي".

وتتعلق خلفية هذا الإشكال في الواقع، في أن المبادرة بنص المرسوم التنفيذي رقم 18-199، تعود إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، إضافة إلى عدم مبادرة وزارة المالية بالنص التنفيذي، بحجة غياب سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي، المختصة قانونا بإعداد مشروع يتعلق بقانون تفويض المرفق العمومي، والمُبادر الوحيد كما أشرنا كان وزارة الداخلية بالمشاركة مع القطاعات المعنية، في جلسات مناقشته على مستوى الأمانة العامة للحكومة، مما جعل المسؤولين عن القطاعات الوزارية المختلفة، يقترحون تطبيق هذا النص على الجماعات الإقليمية فقط كونها المبادر الوحيد¹.

من جهة أخرى يمكن ردّ هذا الأمر إلى السياق الذي أسس فيه المرسوم الرئاسي رقم 15-247 لمفهوم تفويض المرفق العمومي، الذي واكب تراجع المداخل النفطية للبلاد، ما تسبب في عجز مالي للبلديات، وجاء في تعليمة² وزير الداخلية المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199، أن الجماعات المحلية³ هي من بين الهيئات المعنية أكثر بتفويض تسيير المرفق العمومي، بحيث يمكنها اللجوء إلى هذا النمط من التسيير، لتنفيذ مختلف مهام الخدمة العمومية المنوطة بها، مما يفيد أنها ليست الهيئات الوحيدة التي تلجأ إلى هذه التقنية، وأن هذا المرسوم معني بتفويض المرافق العمومية المحلية فقط.

4- مدة التفويض "مبدأ تحديد وتقييد مدة العقد":

يمثل تقييد إتفاقية التفويض بمدة زمنية محددة وسيلة هامة لضمان مكافحة الفساد، والتصدي لتدني مستوى الخدمات المقدمة في المرفق المُفَوَّض، وكما يُقال: "فلقد حاول المُفَوَّض له اختراع الأبدية، لكن المُفَوَّض ذكره بالوقت"، وهنا نكون أمام مبدأ تحديد وتقييد مدة عقد التفويض، فالعقد يُسجل في إطار زمني إما في لحظة إبرامه أو في مراحل تنفيذه، فالمدة تمثل عنصرا أساسيا من عناصر العقد، وهي الأجل الذي يؤدي فيه المُفَوَّض له التزاماته وينفذها، وتلعب دورا معقدا في إقامة التوازن بين المصالح المتناقضة تماما للمتعاقدين، فمن جهة السلطة المُفَوَّضَة تتطلع نحو التفاوض في مدة معقولة، ومن جهة أخرى مخاوف المُفَوَّض له بخصوص ضمانه تسيير المرفق لأطول مدة ممكنة، لأجل تحقيقه لأرباح أكبر⁴.

ويعتبر المنشور الفرنسي الصادر في 07 أوت 1987 من أهم النصوص التي تطرقت لمدة إتفاقية التفويض⁵، موضحا أن هذه المدة تُحدد تبعا لمعايير هي:

1- سامية حساين، وأمينة لميز، "قراءة نقدية في تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 02، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2019، ص.56.
2- أنظر: التعليمة رقم 006 السالف ذكرها.
3- استعملت التعليمة مصطلح الجماعات المحلية، رغم أن المرسوم التنفيذي رقم 18-199 استعمل مصطلح الجماعات الإقليمية الوارد في الدستور.

4- Lama AZRAFIL, Op.Cit, p.32-34.

5- Voir: Circulaire du 07 Aout 1987, déjà cité.

- شكل عقد التفويض، وجاء في المنشور أن إتفاقية إمتياز المرفق العمومي غالبا تتطلب فترة أطول من إتفاقية الإيجار؛
 - طبيعة وأهمية المرفق، فالمفوض له قد يجد نفسه أمام نفقات إضافية إستثنائية، يجب أن تُقسم على الزمن؛
 - الهامش المتروك للمفوض له من أجل تكييف المرفق مع التطورات التقنية وإحتياجات المُرتفقين، وضمان صيانة التجهيزات في ظروف مثالية؛
 - حق السلطة المُفوضة في إعادة فحص شروط تسيير المرفق وعمله دوريا.
- وبالتالي فمدة العقد تتعلق بمختلف المعايير التي يجب أن تُرجح وتُكَيَّف، حسب الخدمة المقدمة للمُرتفق، من الطبيعة الخاصة للخدمات الموفرة من قبل المؤسسة المسيرة لاسيما في مجال الاستثمار، إضافة إلى وجوب ضمان التوازن الاقتصادي والمالي للعقد¹.
- وترك هذا المنشور هامشا كبيرا للسلطة المُفوضة في إختيار مدة إتفاقية التفويض التي تقرر إبرامها، هذا ويمثل قانون سابان القانون الوحيد الذي وضع قواعد تحديد مدة إتفاقية تفويض المرفق العمومي، في إطار احترام مبدأ الشفافية ضمن المادة 40 منه²، التي نصت على أن إتفاقيات تفويض المرفق العمومي يجب أن تُحدّد في مدتها من قبل السلطة المُفوضة، تبعا للخدمات التي تُطلب من المفوض له، وبينت حالات تمديدها لأسباب تحقيق المصلحة العامة، أو عندما يُطلب من المفوض له القيام باستثمارات مادية لم تُحدد في العقد الأولي³، وعليه تمثل المدة عاملَ تحليل أساسي لكل عقود التفويض، لاسيما في إطار توازنها إذ تشكل أداة للتوازن المالي في هذا العقد⁴.
- ولاشك أن تمديد مدة عقد تفويض المرفق العمومي، يرتبط أساسا بمبدأ تكييف هذا الأخير، إذ أن إتفاقيات تفويض المرفق العمومي، إتفاقيات غير تامة فهي قابلة للتطور في الزمن، تجسيدا لمبدأ التكييف الدائم للاحتياجات الجماعية تبعا للتطورات التقنية وللظروف الاقتصادية، وبالتالي فتحديد مدة العقد وتقييدها، يجعل منه غير قادر على التكيّف مع التغيرات الاقتصادية، ما يؤدي إلى تعارض صارخ مع مبدأ تكييف العقود الإدارية⁵.
- وفي الوقت الذي تخلت فيه فرنسا عن قانون سابان، إستجابة لدواعي أوربية لا تعترف بفكرة تفويض المرفق العمومي، ينادي الفقه أيضا بضرورة التخلي عن فكرة تحديد وتقييد مدة هذه العقود بصفة جامدة، والتي وُجدت أصلا كآلية للحدّ من الفساد، لكنها لم تحقق هذا الهدف كما كان متوقعا، نجد أن المرسوم رقم 18-199 ليس سوى ترجمة لقانون سابان المُلغى في هذا الإطار، أين تبنى المنظم الجزائري مبدأ تحديد

1- Lama AZRAFIL, Op.Cit, p.37.

2- Ibid, p.38.

3- Voir: L'article 40 de la loi N° 93-122, déjà citée. (Abrogé)

4- Lama AZRAFIL, Op.Cit, p.53.

5- Ibid, p.560.

وتقييد مدة إتفاقية تفويض المرفق العمومي في حدها الأقصى¹، وجعل تمديدتها محصورا بإبرام ملحق لمرة واحدة في حالة إنجاز إستثمارات مادية غير منصوص عليها في الإتفاقية، أو لحاجات إستمرارية المرفق العمومي²، ولو أنه إستعمل عبارة "لحاجات المصلحة العامة"، لكان ذلك أفضل لجمعها لبقية مبادئ سير المرفق العمومي لاسيما مبدأ التكيف الدائم، وتجدر الإشارة أن تعديل مدة الإتفاقية لا يمكن أن يحصل بأي حال من الأحوال خارج هاتين الحالتين³، فالتقييد والتحديد هو الأصل، والتمديد هو الاستثناء.

وعلى هذا الأساس فإن تأثير هذا المبدأ على مبدأ التكيف الدائم للمرافق العموميّة، بل وتعارضه معه يؤدي إلى عدم إستجابة الخدمة العموميّة لمتطلبات الجودة والنجاعة، التي جاء هذا المرسوم من أجل تحقيقها، ولا يساهم في إصلاحها بقدر كافٍ.

5 - المقابل المالي للمفوض له:

يتلقى المفوض له مقابلا ماليا ناتجا عن إستغلاله للمرفق العمومي، وبإعتباره يسعى لتحقيق مصلحته الخاصة والحصول على الربح، فإن الإشكالية التي قد تحصل هي كيفية حصوله على مقابل مالي متعلق بتفويض مرفق عمومي إداري، يتميز أساسا بكونه مجانيا، أو يفرض رسوما رمزية وبسيطة على المرْتَفِقِين فقط؟

إن السلطة المفوضّة وعند إختيارها اللجوء إلى تفويض مرفق من مرافقها العموميّة، تتمتع بكامل الحرية في إختيار شكل التفويض الذي تراه يتناسب والمرفق، وترى فيه أيضا إصلاحا ونجاعة للخدمات العموميّة، ولها في هذا إما تفويضه تبعا لعقد الإمتياز، أو الإيجار، أو الوكالة المحفّزة⁴، أو عقد التسيير⁴، ويتلاءم الشكلين الأخيرين إلى حدّ كبير مع المرافق العموميّة الإدارية إذا تمّ تفويضها، حيث أن السلطة المفوضّة تمول بنفسها المرفق وتحتفظ بالإدارة والرقابة الكلية عليه، وتدفع للمفوض له أجره مباشرة في شكل منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الإنتاجية، وعند الاقتضاء حصة الأرباح⁵. وإذا ما قلنا بالتوافق الشديد لهذين الشكلين مع تفويض المرافق العموميّة الإدارية، فإن تحديد منحة الإنتاجية التي تضاف إلى أجرة المفوض له، تطرح عدة إشكالات في قياسها وتقييمها في هذه المرافق.

1- جاء في المادة 53 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199: "لا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للامتياز ثلاثين (30) سنة"، ونصت المادة 54 الفقرة 04 من ذات المرسوم على مايلي: "تحدد مدة إتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الإيجار، بخمس عشر (15) سنة، كحد أقصى"، وتضيف المادة 55 الفقرة 06: "تحدد إتفاقية تفويض المرفق العام، في شكل الوكالة المحفّزة بعشر (10) سنوات، كحد أقصى"، كما نصت المادة 56 في فقرتها الأخيرة على أنه: "لا يمكن أن تتجاوز مدة إتفاقية تفويض المرفق العام في شكل التسيير، خمس (5) سنوات"، دون أن يكون لهذه الأخيرة إمكانية التمديد بسبب طلب إنجاز إستثمارات مادية لم يتم النص عليها في الإتفاقية، كبقية الأشكال السالف ذكرها.

2- "... يمكن تمديد إتفاقية تفويض المرفق العام لمدة سنة واحدة (1)، بموجب ملحق وبطلب من السلطة المفوضّة، على أساس تقرير معلل، وذلك لحاجات إستمرارية المرفق العام". أنظر: المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

3- "لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يخص الملحق: ... - تعديل مدة الإتفاقية، بإستثناء الحالات المذكورة في القسم الثاني". أنظر: المادة 59 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 52 من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- أنظر: المادة 55 الفقرة 04، والمادة 56 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي نفسه.

ثانياً: تمييز تفويض المرفق العمومي عن المفاهيم التي تقترب منه

1- تفويض المرفق العمومي والخصوصية:

تعني الخصوصية في مفهومها الفرنسي تراجع حركة القطاع العمومي التي بدأت منذ عام 1986م، والتي تعلقته إجمالاً بتحويل رؤوس أموال المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص، أما استعمال هذا المفهوم في و م أ فهو جدّ مختلف وله ميزتين، فمن جهة تُوظف الخصوصية غالباً كمرجعية لكل عمليات التحويل من القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، ومن جهة أخرى في معناها الضيق الأمريكي ترمي إلى رفض وتجاوز المقاربة الفرنسية، وبهذا المعنى فهي نادرة جداً ما تدل على بيع الأسهم العمومية لمشتريين خاصين، وفي غالب الأحيان تعني الخصوصية استعمال آليات وأجهزة غير حكومية، من أجل تسيير برامج حكومية، بمعنى الاضطلاع بتسيير نشاطات عمومية لكن إسناد تنفيذها للقطاع الخاص¹، ويستعمل الأمريكيون أيضاً مصطلح Outsourcing أو Contracting out للدلالة على مفهوم الخصوصية.

وتُعرف من الناحية القانونية بأنها عمل من أعمال السيادة تقوم به السلطة التشريعية، بمقتضاه يتم نقل ملكية كل أو بعض المرافق العمومية المملوكة للدولة، إلى الملكية الخاصة ممثلة في الأشخاص الطبيعية أو المعنوية لتحقيق أهداف سياسية، إقتصادية، وإجتماعية، أو هي التحول صوب القطاع الخاص، وبالتالي فهي تمثل عملية سياسية إقتصادية تهدف إلى إشباع الحاجات العامة الذي تقوم بها الدولة، بالطريقة التي تراها مناسبة من أجل إشراك القطاع الخاص في إشباع هذه الحاجات، وبحسب نوع النشاط وطبيعته، وتتم هذه العملية من خلال تحويل مشاريع القطاع العمومي بيعة وإدارة، وكذا تهيئة البيئة الاقتصادية، ليتمكن القطاع الخاص من تأدية هذه المهام بعيداً عن التخطيط المركزي أو البيروقراطي².

وعرف البنك الدولي الخصوصية بقوله: "أنها تعني زيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة وملكية الأنشطة والأصول، التي تسيطر الدولة عليها أو تمتلكها"³.

ويمكن القول بوجود ثلاثة أنواع من الخصوصية هي⁴: الخصوصية العضوية، الخصوصية الوظيفية، وخصوصية للمورد البشري⁵.

1- Manuel TIRAD, Op.Cit, p.245.

2- إسماعيل صعصاع البديري، "فكرة التخصيصية في المرافق العامة"، مجلة جامعة بابل، المجلد 14، العدد 02، العراق، 2008، ص.188، 189.

3- نقلاً عن: "الخصخصة"، مقال صادر عن إضاءات، نشرة نوعية يصدرها معهد الدراسات المصرفية، العدد 06، الكويت، 2011، ص.04.

4- Pierre DELVOLVÉ, "la privatisation du service public", In: **Revue Pouvoirs**, N° 117-02, le Seuil, France, 2006, p.107.

5- خصوصية المورد البشري Privatisation personnel: يُقصد بها تحويل الأعوان العاملين بالمرفق العمومي، الذين لهم غالباً صفة الموظف العمومي ويخضعون للقانون العمومي، أو أولئك المتعاقدون، إلى أعوان أو عمال في إطار المؤسسات الخاصة، مع خضوعهم للقانون الخاص. أنظر: Ibid, p.110.

أما النوع الأول فيضم جانبين، الأول يتعلق بنقل وتحويل ملكية المؤسسة من القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، وهنا تتحول الملكية من الشخص العمومي إلى الخاص، أما الجانب الثاني فلا يمسّ بالملكية إطلاقاً، بل يتعلق بنظامها القانوني، وبهذا تتحول مؤسسة خاضعة للقانون العمومي، إلى مؤسسة تخضع للقانون الخاص، لكن الملكية العمومية لا تتغير¹.

وبالنسبة للخصوصية المادية أو الوظيفية فهي ذات جانبين أيضاً، الأول يتعلق بخصوصية التسيير، وهنا قد يحصل أن يتغير طابع المرفق العمومي من إداري إلى صناعي وتجاري، فالتسيير الذي كان قائماً على أساس القانون العمومي يصبح خاضعاً للقانون الخاص، كما قد يتم إسناد المرفق العمومي إلى المؤسسات الخاصة وهو حال تفويض المرفق العمومي، الذي بموجبه الشخص العمومي عوض أن يستغل بنفسه ومباشرة المرفق، يعهد تسييره إلى شخص آخر، وإذا كان هذا الأخير أحد أشخاص القانون الخاص يمكننا في هذه الحالة التكلم عن الخصوصية، أما الثاني فالخصوصية فيه لا ترد فقط على تسيير النشاط المرفقي، بل تقع على النشاط بحدّ ذاته، وفي هذه الحالة ينتمي طابع المرفق العمومي تماماً، ليصبح نشاطاً خاصاً مماثلاً لما تقوم به المؤسسات الخاصة².

هذا وقد حدد كل من الأمر رقم 95-22³، وكذا الأمر رقم 01-04⁴، الإطار القانوني للخصوصية في الجزائر، فبتبعاً للأمر رقم 95-22 تتعلق الخصوصية إما بنقل الملكية، والتي تعني تحويل ملكية كل الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها، أو كل رأسمالها أو جزء منه، لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، وإما بنقل التسيير، بمعنى تحويل تسيير مؤسسات عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كيفية تحويل التسيير وممارسته وشروطه⁵، وعليه جمع المشرع هنا بين الخصوصية بنقل الملكية، وكذا بتحويل التسيير.

أما الأمر رقم 01-04 فقد حصرها في معنى نقل الملكية مستبعداً خصوصية التسيير، حيث تعني الخصوصية بموجبه، كل صفة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية، والمؤسسات القابلة للخصوصية هي المؤسسات العمومية الاقتصادية، التابعة لمجموع قطاعات النشاط الإقتصادي⁶.

1- Pierre DELVOLVÉ, Op.Cit p.108.

2- Ibid, p.109.

3- الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 غشت 1995، المتعلق بخصوصية المؤسسات العامة الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادر في 03 سبتمبر 1995. المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 97-12، المؤرخ في 19 مارس 1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادر في 19 مارس 1997.

4- الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 يوليو 2001، المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصائصها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 47، الصادر في 22 يوليو 2001. المتمم بموجب الأمر رقم 08-01، المؤرخ في 28 فبراير 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11، الصادر في 02 مارس 2008.

5- أنظر: المادة 01 من الأمر رقم 95-22 السالف ذكره.

6- أنظر: المادتين 13 و15 من الأمر رقم 01-04 السالف ذكره.

وعلى أساس ما سلف بيانه عن الخصوصية، نميزها عن تفويض المرفق العمومي كمايلي:

1.1- أوجه التشابه:

من حيث المعنى: تفويض المرفق العمومي هو نفسه عملية الخصوصية بتحويل التسيير.
من حيث الهدف: تحقيق المصلحة العامة وضمان خدمة عمومية جيدة، لاسيما عندما تكون المؤسسة العموميّة الإقتصادية التي تمّ خوصصتها تقدم خدمة عمومية.
إيجاد بديل مالي للدولة يخفف عنها أعباءها المالية، ويساهم في تجويد الخدمة العموميّة.

2.2- أوجه الاختلاف:

من حيث المعنى: تفويض المرفق العمومي لا يتوافق والخصوصية بتحويل الملكية، حيث بإنهاء مدة عقد التفويض تسترد الدولة مرفقها.
من حيث الهدف: تفويض المرفق العمومي هدفه دائما تحقيق المصلحة العامة، لكن في إطار الخصوصية قد يغلب تحقيق المصلحة الخاصة، أو يصبح هو الهدف بعينه.
من حيث المحل: تفويض المرفق العمومي يرد على كل أنواع المرافق ما دامت غير سيادية، في حين أن الخصوصية تتعلق بالمؤسسات العموميّة الإقتصادية التنافسية، التابعة لمجموع قطاعات النشاط الإقتصادي.
من حيث الأطراف: إضافة إلى الأشخاص الخاصة يجوز التفويض للأشخاص العمومية أيضا، لكن الخصوصية لا تكون سوى مع الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاصة فقط.
وبهذا يجوز أن نقول أن عملية الخصوصية بنقل أو تحويل التسيير، ليست سوى مرادفا لتفويض المرفق العمومي.

2- تفويض المرفق العمومي والشراكة العموميّة الخاصة:

1.2- التمييز بين عقود تفويض المرفق العمومي وعقود الشراكة العموميّة الخاصة:

يعني مصطلح الشراكة العموميّة الخاصة¹ بصفة عامة، مُجْمَل الأشكال التعاونية التعاقدية التي تنشأ بين السلطات العموميّة وعالم المؤسسات، وتهدف إلى ضمان التمويل، البناء، الإنشاء، الترميم، الإصلاح، التسيير، صيانة البنى التحتية، أو توفير وتقديم خدمات.

1- كلمة partenariat مصورها كلمة partner الإنجليزية، والتي تُعرَفُ بالشخص المُشْرِكِ في شيء أو أمر ما، وتتحدر كلمة partner بدورها من فرنسية القرن 18م، ويصبح هذا المفهوم أكثر صعوبة على مستوى أصله اللاتيني *partitio, partitionis*، والذي يعني تشارك، إقتسام، فصل، وإضافة *aire* في كلمة "*aire*" de "*partenaire*", يعني التواجد في نظام لأشخاص ملكفين بأمر ما بالتعاون والإشتراك مع، فمفهوم الشراكة العمومية الخاصة يمثل نسحا حرفيا للمصطلح الأنجلوسكسوني *public-private partnership*، وكلمة partner ترجع للفرنسية القديمة *parçonier* التي تعني التشارك في إطار مجموعة عائلية فلاحية *la parsonerie*، وتمتلك تبعا لهذا حصتها من الإرث، وإضافة *ship* تحيل إلى وجود حالة عمل، وعليه *the partnership, le partenariat* تحلل كوظائف تشاركية أو للتشارك. أنظر:

MERINI, "Le partenariat: histoire et essai de définition", actes de la Journée nationale de l'OZP, 05 mai 2001, disponible sur le site: "www.ozp.fr", consulté le: 16-09-2019.

ولتفاصيل أكثر راجع:

Francois WILINSKI, *l'évolution du droit de la commande publique en France et en Italie à l'une du PPP*, thèse de doctorat, université Lille 2, France, 2015, p.08.

وتتميز عمليات الشراكة العمومية الخاصة بكونها¹:

- علاقة طويلة المدة؛
- الدور الهام للمتعامل الإقتصادي الذي يشارك في مختلف مراحل المشروع، بينما الفاعل العمومي يركز دوره في تحديد الأهداف التي يبتغي تحقيقها في إطار المصلحة العامة؛
- تقاسم المخاطر بين الشريكين، فالشريك الخاص لا يتحمل بالضرورة جميع المخاطر؛
- نمط تمويل المشروع يضمنه القطاع الخاص جزئيا، وفي حال الترتيبات المعقدة تمويل عمومي مهم قد يطرأ.

وفي هذا الإطار فإن عقود الشراكة تمثل شكلا تعاقديا حديثا، يُصَاف إلى الأشكال التقليدية الأخرى المعروفة لاسيما الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي²، ويُستعمل مفهوم الشراكة العمومية الخاصة إما بشكل واسع عام، أين يُقصد به جميع التقنيات التعاقدية التي تجذب التمويل الخاص لاسيما الإمتيازات، أو يُوظف تبعا لمعنى ضيق يكافئ "عقود الشراكة"³، لاسيما عقود مبادرة التمويل البريطانية. وعقد الشراكة هو عقد إداري بموجبة الدولة أو أحد المؤسسات العمومية تعهد للغير، لمدة محددة تبعا للوقت اللازم لتسديد الإستثمارات أو شكليات التمويل، مهمة عامة هدفها البناء، التحويل، الصيانة، الترميم، الإستغلال، أو تسيير ما يتطلبه المرفق العمومي من تجهيزات ومستلزمات، وكذلك كل أو جزء من تمويلها مع عدم جواز المشاركة في رأس المال.

ويستعمل مصطلح الشراكة العمومية الخاصة لوصف مجموعة من الترتيبات والإجراءات، التي تجعل القطاعين العمومي والخاص يعملان معا، فصانعو السياسة العامة إخترعوا المصطلحات لتلخيص ما يهدفون إلى القيام به، ولهذا يبدوا لزاما عليهم أن يكونوا واضحين بشأن أسباب بحثهم عن شريك من القطاع الخاص، وتوضيح أي شكل من أشكال PPP سيستعملونه، فالشراكة العمومية الخاصة هي إجراءات تعاقدية من طبيعة مختلفة، أين يبدي فيها كل طرف حقوقه ومسؤوليته خلال فترة سريان العقد، وتوجد العديد من أشكال عقود الشراكة العمومية الخاصة بين القطاعين العمومي والخاص⁴.

ولا يمكن إبرام عقد الشراكة إلا تبعا لتعقيد المشروع، أو لأنه يطرح طابعا إستعجاليا يتعلق بإستدراك تأخيرات ترتبط بالمصلحة العامة تمسّ بتنفيذ مهام المرفق العمومي مهما كانت أسباب التأخير، أو مواجهة ظرف غير متوقع، أو بسبب خصائص المشروع أو متطلبات المرفق العمومي، أو لعدم الكفاية والصعوبات

1- Jean-Pierre SUEUR, et Hugues PORTELLI, "Note sur les contrats de partenariat, une forme de PPP", publiée dans le cadre du rapport d'information: **les contrats de partenariats: des bombes à retardement, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale**, N° 733, France, 2013, p.05.

2- Ibid, p.06.

3- Ibid, p.07.

4- Edward FARQUHARSON and others, "How to engage with the private sector in public-private partnerships in emerging markets", Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, The International Bank for Reconstruction and Development /the world bank, 2011, p.09,10.

الملاحظة في إنجاز مشروع يماثله، والعمل بمثل هذه العقود التي تكون حوصلة إيجابياتها وسلبياتها أكثر ملاءمة من عقود الطلبات العمومية الأخرى، يتم تبعا لإجراءات الحوار التنافسي، أو بطلب العروض، أو بالإجراءات التفاوضية¹.

أما في الجزائر فقد عُرِّفت الشراكة العمومية الخاصة، من خلال ميثاق الشراكة الذي تمت المصادقة عليه في 27 ديسمبر 2017، والذي جاء فيه: "أنها عبارة عن تجميع لوحدات تبعا لشكليات محددة، تمكن من الاستفادة من التعاون والتآزر الناتج عن عملية التنفيذ المشترك، من طرف الشركاء في المشروع الإقتصادي ذي المصلحة العامة، وتتم هذه الشراكة بين الشركات العمومية، المؤسسات، المنظمات، لاسيما المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، مع الغير المقيم أو غير المقيم والذي له رأس مال، وأيضا بين المؤسسات العمومية فيما بينها"².

وإستثنى الميثاق صراحة من مجال تطبيقه عقود الشراكة العمومية الخاصة، التي موضوعها مرفق عمومي مثل تفويضات المرفق العمومي، عندما تمارس المؤسسة العمومية مهام المرفق العمومي بموجب نص تشريعي، تنظيمي، أو عقد³.

هذا وأضفى القانون العضوي للمالية في مادته 37 الطابع الرسمي على الشراكة العمومية الخاصة، وبمقتضاه يمكن للدولة اللجوء لتمويل كلي أو جزئي لعمليات الإستثمار العمومي، في إطار تعاقدية أو شراكة مع شخص معنوي خاضع للقانون العمومي أو الخاص⁴، وبالرغم من أن هذا النص يقصد الشراكة بمفهومها الضيق، إلا أن الملاحظ أن مصطلح عقد لم يلحق تقنية الشراكة وجاء منفصلا عنها، وورد على سبيل التخيير، ويضم قول المشرع إطار تعاقدية "عقود التفويض"، التي تستطيع الدولة إبرامها، بخلاف المرسوم رقم 18-199 الذي إكتسب الطابع المحلي فقط.

وقد يكون إستعمال المشرع جاء تبعا للمفهوم الواسع الذي يضم الشراكة التعاقدية وكذا التعاونية، التي تدور حول أساس تشاركي بين القطاعين العمومي والخاص الذي يضم القطاع الربحي والتطوعي، الذي يساهم في التمويل أيضا⁵، وتبعا لهذا المنطق يتعين أيضا النظر للقطاع الخاص بمفهومه الواسع لا الضيق⁶.

1- Jean-Pierre SUEUR, et Hugues PORTELLI, Op.Cit, p.08.

2- Charte relative au partenariat des sociétés, union générale des travailleurs algériens, rencontre tripartite, 23 Décembre 2017, p.06. Disponible sur le site: "www.tsa-algerie.com", consulté le: 16-09-2019.

3- Ibid, p.08.

4- أنظر: المادة 37 من القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادر في 02 سبتمبر 2018.

5- عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم - النماذج - التطبيقات)، ط03، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007، ص.56.

6- يُحيل القطاع الخاص إلى مجموع المنظمات التي لها إستراتيجية أساسية ومهام للإنخراط في أنشطة تسعى إلى تحقيق الربح، من خلال إنتاج السلع، توفير الخدمات، والقيام بالتسويق، ويشمل هذا القطاع المؤسسات المالية، الوسطاء، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أصحاب المشاريع الفردية، المزارعين، التعاونيات، الشركات الكبرى، ويستبعد كلا من الهيئات المستقلة، المنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، بما فيها الجمعيات التجارية. أنظر: .../...

وتبعا للميثاق السالف ذكره أعتبرت عقود تفويض تسيير المرفق العمومي عقود شراكة، وهذا أخذاً بالمعنى الواسع للشراكة العمومية الخاصة، لكن في الحقيقة توجد عدة إختلافات بينهما من حيث المعنى الضيق لهذه العقود، وتصبح علينا عملية المقارنة إثر غياب الإطار القانوني المؤطر لعقود الشراكة العمومية الخاصة، لكن عموماً عقد تفويض تسيير المرفق العمومي لا ينعقد إلا مع شخص معنوي يخضع للقانون الجزائري¹، بينما عقود الشراكة تستهدف أكثر فأكثر الشريك الأجنبي طلباً لخبرته، تقنيته، وإمكانياته المتطورة.

ولعل أبرز ما يمكن إستعماله للمقارنة بينهما هو مبدأ إقتسام المخاطر، فعقد الشراكة العمومية الخاصة يتميز بتوزيع المخاطر بين المتعاقدين كل حسب ما هو قادر على تسييره من مخاطر، فلا وجود لطرف يتحمل المخاطر بنفسه، وهو ما نجد عكسه في عقود التفويض إذ يتحدد مستوى الخطر الذي يتحمله المفوض له، وفقاً لمشاركته في تمويل المرفق في ثلاث مستويات²، الأول منها يغيب فيه تماماً مبدأ تقاسم المخاطر، حيث لا يتحمل المفوض له أي خطر، والثالث يتحمل بمفرده كل الأخطار، ونجد أنه في المستوى الثاني يظهر مبدأ تقاسم الأخطار إثر تحمل المفوض له جزء منها.

يُستفاد من هذا، أن تحمل الخطر حسب المرسوم التنفيذي رقم 18-199 يتحدد حسب المشاركة التمويلية للمفوض له، وبالتالي فلجوء الإدارة لهذه العقود ليس دائماً ذو دافع مالي، وهذا إستناداً إلى مستوى الخطر الأول، بينما لجوؤها إلى عقود الشراكة العمومية الخاصة يغلب عليه الدافع المالي أكثر فأكثر.

2.2- نحو تأميم المرافق العمومية من جديد "التخلي عن الشراكة العمومية الخاصة":

وبعيداً عما توصف به الشراكة العمومية الخاصة عموماً من نجاح، وفائدة إقتصادية وإجتماعية، وفي الوقت الذي تسعى فيه الدول السائرة في طريق النمو (الجزائر) بمبادرات ومساعدات البنك الدولي نحو تفعيلها، يحصل النقيض في دولة رائدة إقتصادياً كفرنسا، حيث بدأت تظهر بعض مؤشرات التخلي عن هذه الشراكة، إذ لم تعد مستعملة لتمويل بناء مرافق السجون والمحاكم، وهذا تبعا لتقرير مجلس المحاسبة الذي ندد بالتكلفة الباهضة التي تكبدتها الدولة مقابل المؤسسات الخاصة، وعلى هذا الأساس صرح وزير العدل الفرنسي نيكول بيلوبي Nicole BELLOUBET بالتخلي عن الشراكة العمومية الخاصة تبعا لتكلفتها الباهضة قائلاً: "لقد تخلينا عن هذا النظام، إنه قرار سياسي لأننا نعتبر أن التكلفة النهائية كانت جدّ باهضة"، ودعا مجلس المحاسبة في تقريره السنوي إلى التخلي عن هذه الشراكة مستقبلاً، التي تمّ إختيارها لبناء 14 مؤسسة عقابية من أصل 187 في فرنسا، وكذا قصر العدالة الجديد بباريس، هذا ودقق المجلس بخصوص موقع بناء هذا الأخير، الناشئ عن شراكة مع المجمع الخاص BTP Bouygues بتكلفة إجمالية تفوق 2.3 مليار أورو، كما أن الاعتماد على الشراكة العمومية الخاصة تبعا للاعتبارات المالية قصيرة المدى

.../... José DI BELLA and others, "the private sector and development: key concepts", the North-South institute, 2013, w p p, p.01. Available on the site: "www.nsi-ins.ca", consulted on: 16-07-2019.

1- أنظر: المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 50 من المرسوم التنفيذي نفسه.

يفرض إيجارات سنوية قيمتها المتوسطة 86 مليار أورو حتى عام 2044، الأمر الذي سيرهق بشدة ميزانية وزارة العدل حسب مجلس المحاسبة¹، ومن بين التوصيات التي قدمها هذا الأخير تفضيل وترجيح صفقات الأشغال marché de conception-réalisation لبناء السجون مستقبلاً، وتحديد النتائج المترتبة على الصعوبات التي ظهرت في إطار الشراكة العمومية الخاصة في مجال قصر العدالة CAEN، والتحكيم بين فسخ وإنهاء، أو مواصلة العقد².

وهذا الوضع لا يخص فرنسا فقط، ففي عام 2017 أنهت العاصمة النرويجية أوسلو شراكة مع القطاع الخاص في إدارة النفايات دامت لمدة 20 سنة، وبين سنتي 2016 و2017 تصاعدت الإحتجاجات في المدينة بسبب تقصير الشركة المكلفة بجمع النفايات من شوارع المدينة، وبعد تحقيق رسمي من قبل الدولة أكتشف أيضاً أن الشركة كانت تشغل بعض عمالها لمدة 90 ساعة في الأسبوع، ما يتنافى مع قوانين العمل وحقوق العمال، وفي 2017 أعلنت الشركة إفلاسها وحررت نفسها من كل المسؤوليات، والتي من ضمنها دفع مستحقات موظفيها، ومنذ ذلك الحين عادت إدارة النفايات في أوسلو إلى القطاع العمومي³.

ومن أوائل الدول التي إعتمدت مبدأ الشراكة هي بريطانيا التي إزدهر فيها نموذج PFI، أي مبادرات التمويل الخاص، لكن المملكة ماضية أيضاً لفض تلك الشراكات في مرافق عديدة، أبرزها النقل، النفايات، والطاقة، فبين عامي 2008 و2010 أنهت بريطانيا عقوداً بقيمة 20 مليار جنيه أسترليني مع شركات خاصة، كانت موكلة بتأهيل وتنفيذ مشاريع خطوط مترو العاصمة لندن، لأسباب تتعلق بـ: سوء إدارة الشركات، عدم الكفاءة، عدم القدرة على السيطرة على التكاليف، غياب خطة واضحة للمستقبل، وسوء الإدارة المالية، أما قطاع الطاقة المُخصَّص بشكل كامل منذ عهد مارغريت تاتشر، فبدأ يشهد تغييرات كثيرة أدت إلى إسترداد القطاع العمومي في عدد من المدن الكبرى لهذا المرفق الحيوي، بعض المدن البريطانية الكبرى أنشأت شركات عمومية تؤمن الطاقة للسكان بعدما لاحظت أنه لم يعد بمقدورهم وخصوصاً ذوي الدخل المنخفض، دفع تكاليف خدمات الغاز والكهرباء التي تعتبر خدمات حيوية لا يمكن التنازل عنها، حيث أنشأت نوتينغهام عام 2015 شركة "روبن هود إينيرجي"⁴، لتوفير الطاقة بأسعار منخفضة وتوزيعها على كل السكان⁵.

1- Charles Platiau, "les juteux PPP pour prisons et les tribunaux, c'est fini", article disponible sur le site: "www.parismatch.com", consulté le: 13-09-2019.

2- Cour des comptes, la politique immobilière du ministère de la justice mettre fin à la fuite en avant, rapport public thématique, 2017, France, p.87. Disponible sur le site: "www.ccomptes.fr", consulté le: 13-09-2019.

3- صباح أيوب، "الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص: فرنسا تصدر لنا بضاعتها الفاسدة"، 12 مارس 2019، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: "<https://al-akhbar.com/Politics>"، أُطُلع عليه بتاريخ: 16-09-2019.

4- أنظر موقع الشركة على الرابط الإلكتروني: "<https://robinhoodenergy.co.uk>"، أُطُلع عليه بتاريخ: 19-09-2019.

5- المرجع نفسه.

هذا وخلص التقرير الرسمي الصادر عن ديوان المحاسبة الأوروبي عام 2018 بعنوان "الشراكة بين القطاع العمومي والخاص في الإتحاد الأوروبي: قصور كبير وإيجابيات محدودة"، والذي درس إتفاقات الشراكة التي وقعها الإتحاد الأوروبي مع دول أوروبية (فرنسا، اليونان، إيرلندا، وإسبانيا) إلى ملاحظات خطيرة أبرزها:

- إتسمت معظم الشراكات بنقص في الكفاءة، ما أدى إلى تأخير في بناء المشاريع، وزيادة كبيرة في الأسعار، ولم تُبنى معظم الشراكات على أي تحليل يقارن بين خيارات أخرى، فخيار القطاع العمومي مثلا لم يُطرح، إذا لا يمكن القول أن الخيار الذي أُعتمد (أي الشراكة) كان أفضل الخيارات، لتحسين الموارد وحماية المصلحة العامة، إضافة إلى مخاطر أخرى تتعلق بغياب الشفافية، وصرف مبالغ طائلة بطريقة غير فعالة¹.

- وأوصى التقرير بالآتي: عدم تعزيز اللجوء المتزايد إلى إتفاقات PPP وتوسيع إنتشارها، ما دامت المشاكل المرفوعة (في التقرير) لم تُحل بعد²، وتخفيف التأثير المالي لحالات التأخير وإعادة التفاوض حول تكاليف الإتفاقيات التي يتحملها القطاع العمومي³.

وهو الأمر الذي حصل مع الجزائر في شراكتها مع الإتحاد الأوروبي، الذي رجح الكفة للجهة الأخرى من البحر المتوسط، وتم تسجيل عجز قدر ب700 مليار دينار في المداخل الجمركية الجزائرية بين سنة 2005 إلى غاية 2015⁴، ولهذا يتطلب الأمر دراسة جادة في موضوع إعتقاد الدولة على عقود الشراكة من عدمها، وأمام هذه الوضعية فهل يمكن إعتبار عقود تفويض تسيير المرفق العمومي هي الحل أو البديل؟

كبدل يصعب هذا كثيرا، لأن عقود الشراكة العمومية الخاصة لاسيما مع الشريك الأجنبي تستدعي التقنية الغائبة لدينا، والخبرة، والتطور التكنولوجي وهو أمر حتمي على الدولة، كذلك فإن المرسوم التنفيذي 18-199 حصر شخص المُفوض له في الوطني فقط هذا من جهة.

من جهة أخرى فإن التأطير القانوني لعقود التفويض في الجزائر، ركز على الجماعات الإقليمية كسلطة مُفوضة دون أن يذكر الدولة، وعليه يغلب عليه الطابع المحلي، وبالتالي فإن إعتقاد هذه العقود أكثر فأكثر محليا مع مُفوضين لهم وطنيين، يعتبر حلا ناجعا أمام ما تفرضه الشراكة من مشكلات، والإبقاء على

1- Cour des comptes européenne, les PPP dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités, rapport spécial, présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 04, 2^{ème} alinéa du TFUE. P.48-53. Disponible sur le lien: "www.eca.europa.eu", consulté le: 16-09-2019.

2- Cour des comptes européenne, Op.Cit, p.79-81.

3- Ibid, p.82-84.

4- حمزة كحال، "تقييم جزائري للشراكة بعد 12 عاما من التطبيق"، 14 مارس 2017، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني:

www.alaraby.co.uk. أُطُلع عليه بتاريخ: 16-09-2019.

أنظر أيضا: تقرير حول الطرف الاقتصادي والاجتماعي، السداسي الأول من سنة 2015، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجزائر، 2015، ص.35. متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.cnes.dz"، أُطُلع عليه بتاريخ: 19-09-2019.

هذه الأخيرة في مشاريع البنى التحتية الضخمة الوطنية لاسيما في صيغتها الأجنبية، أي تقليص وتحديد اللجوء إليها قدر المستطاع.

المطلب الثاني:

مُبررات تفويض المرافق العمومية لصالح الأشخاص الخاصة

يعتبر تفويض المرفق العمومي لصالح الأشخاص الخاصة، تقنية من شأنها المساهمة في إصلاح الخدمة العمومية، وهذا من خلال تحسين جودتها ونجاعتها، نظرا لما يملكه القطاع الخاص من تقنيات وخبرات ومرونة تسييرية، تؤهله لتوفير خدمات عالية الجودة تحضى برضى المستفيدين منها، حيث لم تعد المؤسسات الخاصة وحدها المعنية بمقتضيات الجودة، بل إمتد هذا ليشمل المرافق العمومية كلها لاسيما الإدارية منها، وبالرغم من الإشكالات التي تطرح في هذا النوع من المرافق، خاصة تقييم الجودة وقياس نجاعة الخدمة العمومية تبعا للخصائص التي تتمتع بها، إلا أن هذا الأمر لاينفي إطلاقا القدرة على تطبيق تقنيات التسيير الخاصة في إطارها.

كذلك يعتبر القطاع الخاص شريكا تمويليا إذ يساهم بأمواله، وسائله، ومنشآته ... إلخ في تسيير المرافق العمومية، التي أصبحت الدولة والجماعات الإقليمية تعجز في الكثير من الحالات عن تمويلها، نظرا للوضعية الحرجة التي يعاني منها إقتصاد الجزائر، وعليه فتفويض المرفق العمومي للأشخاص الخاصة يبحث عن حل للعجز المالي للميزانية المحلية خاصة، وعن تأمين الجودة والنجاعة في الخدمات العمومية. وانطلاقا من هذا سيتم التطرق ضمن هذا المطلب لفرعين، حيث سنتناول في الفرع الأول نجاعة وجودة الخدمة العمومية، في حين سنخصص الفرع الثاني للإعتبار المالي من خلال البحث في محاولة التغلب على صعوبات تمويل المرافق العمومية.

الفرع الأول:

البحث عن جودة ونجاعة الخدمة العمومية

"إعادة اختراع المشروعية"

شاع الحديث عن جودة الخدمة العمومية في مختلف المجالات، من أبحاث علمية، وخطابات سياسية، ونصوص قانونية، وكثير ما يأتي التأكيد على ضرورة السعي لتحقيقها، وحتى المواطن العادي بات ينادي بجودة الخدمة العمومية، وأمام شيوع هذا المصطلح شتَعَمَل أيضا مصطلحات أخرى عديدة للتعبير عنه، فنسمع بنجاعة الخدمة العمومية، وبمردوديتها، كذلك فعاليتها، وإنتاجيتها، وحتى حسن أداء الخدمة العمومية، وتضارب توظيف هذه المصطلحات قانونيا غلب عليه سياق الترادف خطأ، حيث أن لكل مصطلح ذكرناه معناه الخاص وسياق توظيفه، وتوضيح معناه وتدقيقه يساهم في بيان الهدف الذي نبتغيه من وراء اللجوء إلى تفويض المرفق العمومي للخواص، وكيفية بلوغه وقياسه لاسيما ضمن المرافق العمومية الإدارية، التي تظهر فيها أكثر إشكاليات قياس جودة الخدمة العمومية.

وتبعا لإشارة المرسوم التنفيذي رقم 18-199 إلى ضرورة إحترام معايير الجودة والنجاعة في تفويض المرفق العمومي، سنخصص هذا الفرع للكيفية التي تناول بها المنظم الجزائري مصطلح النجاعة أولا، ثم نعرفها ثانيا، ونميز بينها وبين المصطلحات التي تقترب منها في المعنى في نقطة ثالثة.

أولا: كيفية تناول المنظم الجزائري لمصطلح النجاعة

نصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، على ضرورة ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية التي يتم تفويضها، ويأتي هذا النص إستنادا إلى المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، التي نصت بدورها على ضرورة ضمان نجاعة الطلبات العمومية والإستعمال الحسن للمال العام، وبالرغم من إشتراك النصين في عملية ضمان النجاعة، إلا أن إستقراء هاتين المادتين في الجريدة الرسمية الصادرة باللغة الفرنسية يوحي بالعكس تماما، وهو ما سنبينه في الجدول الموالي:

المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.	المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.	
"ضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام ...".	"...مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية".	النص في الجريدة الرسمية باللغة العربية.
"En vue d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des fonds publics ...".	"... et assurer les critères de qualité et de performance de la prestation de service public".	النص في الجريدة الرسمية باللغة الفرنسية.
النجاعة = Efficacité	النجاعة = Performance	الملاحظة.

جدول 04. المقارنة بين ترجمة مصطلح نجاعة في المرسوم رقم 18-199، والمرسوم رقم 15-247 من إعداد الباحثة

وعلى هذا الأساس لا يمكن الجزم أبدا بإشتراك النصين في ذات الهدف، فواضح أن مصطلح Performance وEfficacité، مختلفان في المعنى ولا يُستعملان أبدا على سبيل الترادف، هذا من جهة تناقض الترجمة بين النصين، ومن جهة أخرى فترجمة مصطلح النجاعة الأصح والأقرب هي Efficacité¹، وأمام هذا الخلط الإصطلاحي البارز، تبرز إشكالية بيان معاني هذه المصطلحات، وكذا تحديد المعايير المعتمدة في الحكم على نجاعة وجودة الخدمة المقدمة من قِبل المرفق العمومي المُفوض، وإشكالية أخرى أعمق تتمثل في كيفية تحديد هذه المعايير ضمن المرافق العمومية الإدارية بالذات، والتي ركز عليها المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

1- وقد إستعمل المشرع هذه الترجمة للنجاعة مثلا ضمن المادة 120 من القانون رقم 13-05 المتعلق بتنظيم وتطوير النشاطات البدنية والرياضية الذي سلف ذكره، وترجم مصطلح Efficacité بالفعالية في ذات المادة.

هذا ويُترجم كل من مصطلح La Performance و L'efficacité، بحسن الأداء أو الكفاءة، والفعالية على التوالي، وإضافة إلى هذه المصطلحات يبرز أيضا في هذا المقام مصطلحين مهمين جدا هما: المردودية¹ La rentabilité، وكذا الإنتاجية La productivité.

ثمَّ إن استقراء التعلّمة² المتضمنة تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199، جاء فيها مايلي: "... بُغية ضمان خدمات عمومية نوعية لمستعملي المرفق العام"، والمادة 03 من ذات المرسوم عبرت عن هذا بمصطلح الجودة La qualité، وبالرغم من ترادف الجودة والنوعية في المعنى، إلا أن عدم الإستقرار الإصطلاحي أمر لا بد من وضع حدّ له، وتوحيد إستعمال المصطلحات القانونية.

وتُعرف جودة الخدمة تقليديا بالمعايير التي يرى بموجبها المُرتفق، أن ما قُدم له يلبي حاجاته ويتلاءم بشكل جيد مع متطلباته، ووضع سياسة للجودة يتطلب تحديد الأهداف التي يجب تحقيقها أو إحترامها، وبهذا نجد مثلا سياسة صفر من الخطأ أو صفر من الأجل، هذا ونجد أن سياسات الجودة أكدت وكرست لتسيير تشاركي، فغالبية الإخفاقات لا يمكن أن تلاحظ فعلا وتُقيّم إلا من خلال إشراك مباشر بين مقدم الخدمة والمُرتفق، وفي هذا المستوى بالذات يجب تفعيل آليات الإصلاح وتطبيقها³.

ثانيا: تعريف النجاعة

يرى الأستاذ محمد أمين بوسماح أنه نظرا لخصوصية المرافق العمومية الإدارية، فإنها تهدف إلى الحصول على النجاعة، وما النجاعة إلا بديل للمردودية ونتيجة لها، وتتخلص النجاعة في المعادلة التالية: علاقة الجودة بتكاليف الخدمات المقدمة للمُرتفقين، بحيث لا تكلف الكثير على المجموعة الوطنية، وهكذا تمّ إدخال أساليب المناجمنت العمومي لتحقيق هذا الهدف⁴.

وتُعرف النجاعة بأنها عملية المقارنة بين المُدخلات والمخرجات، أو بين التكاليف والفوائد، حيث كلما كانت النتائج المتحصل عليها أعلى، مقارنة بالتكاليف المستخدمة لتحقيقها تحققت نجاعة الخدمة، وتُعرف كذلك بأنها النسبة بين المُدخلات والمخرجات، الجهود والنتائج، النفقات والإيرادات، التكاليف ونتائجها الحسنة، وهي أيضا إنتهاج أقصر الطرق وإستخدام أرخص الوسائل، من أجل تحقيق أقصى للأهداف وبوسائل محدودة، وهي تشمل إنتاجا لسلع وتوفيرا لخدمات بأقل تكلفة ممكنة، مع الحفاظ قدر الإمكان على

1- نقول مردودية العمل بمعنى عطاؤه ودخله، وتعني الفعالية في اللغة التحسين المستمر للخدمة، وهي مقياس لكون الأهداف الخاصة بعملية، أو خدمة، أو نشاط قد تحققت، والعمل أو النشاط الكفاء هو الذي يحقق أهدافه المتفق عليها، أما الجودة فهي قدرة منتج أو خدمة أو عملية على تقديم القيمة المستهدفة منها. أنظر: معجم المعاني الجامع- معجم عربي عربي، المرجع السابق، أُطْلِع عليه بتاريخ: 18-08-2019.

2- التعلّمة رقم 006 السالف ذكرها.

3- Michel AMIEL, "La qualité de services dans les administrations publiques: un défi du changement", In: revue pyramides, N°07, centre d'étude et de recherche en administration publique, France, 2003, p.150.

4- محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص.107.

مستوى ثابت من الجودة، وبمعنى أعم ومختصر النجاعة هي الحصول على أفضل النتائج تبعا لموارد محددة، أو استخدام الموارد لإنتاج مخرجات معينة بأرخص الطرق الممكنة¹.

وتتحقق النجاعة عندما يتم توفير الشروط القصوى للوصول إلى نتائج عمل أو نشاط ما، مع الأخذ بعين الاعتبار الموارد المستعملة لذلك، وتُحسب من خلال المقارنة بين النتائج والآثار المتحصل عليها، والجهود المبذولة لذلك، وعندما يتم التكلم عنها فغالبا ما يتبادر للذهن القطاع الخاص مباشرة، غير أن القطاع العمومي بدوره أصبح معنيا بها².

وقد تبدو العلاقة التي تحققها النجاعة بسيطة، غير أن التجارب أثبتت العكس، ذلك أن تحديد وبيان وقياس المُدخلات والنتائج في القطاع العمومي يشكل بصفة عامة عملية جد صعبة.

ففي حالات كثيرة الأرباح الإقتصادية المباشرة في القطاع العمومي تكون غير موجودة، أو غير قابلة للتحديد، فمثلا إذا تمّ بناء مدرسة في بلدية ما، فالجهود المختلفة المخصصة لهذا المشروع الاستثماري يمكن أن تظهر وتُحدد ببساطة، من خلال جَلّ التكاليف التي تمّ تخصيصها لهذا البناء، وسائله المادية التي تطلبها، أجور العمال وما إلى ذلك، لكن على أيّ شكل وحالة هي هذه الفوائد يا ترى؟ هل يمكن تحديد الفوائد الإقتصادية المباشرة هنا؟ الإجابة هي: "لا"، حيث أنه في هذه الحالة تظهر الفوائد الإجتماعية فقط، مثل محو الأمية، توفير سوق أفضل للعمل، والإرتقاء بمستوى المعيشة، والتي يصعب تقييمها كميًا وكيفيًا، ونتيجة لهذا يمكن القول أن النجاعة الإقتصادية لهذا الإستثمار هي: "صفر"، وهذا إنطلاقا من تعريفها، النجاعة = النتائج/ الوسائل، فالنتائج هنا يصعب تقييمها نقداً³، ونجاعة النفقات العمومية تفرض وجود علاقة بين النتائج الإقتصادية والإجتماعية، الناتجة عن تنفيذ البرنامج والجهود المبذولة لتمويله.

ثالثا: عوامل التأثير المباشرة على النجاعة

- 1- من ناحية المُدخلات "الموارد": في القطاع العمومي يصعب تحديد حجم الموارد، لأن الخدمات العمومية في غالب الوقت تكون متداخلة وتستعمل مصادر عديدة لها.
- 2- بالنسبة للمُخرجات "النتائج": فهي أصعب في التحديد من المُدخلات بسبب إمتداداتها الإقتصادية، والإجتماعية، ولتحديدها يتطلب الأمر بداية وضع جملة من المؤشرات أو المحددات التي يتم تقييمها، وتتميز هذه العملية بالتعقيد ويكتنفها الغموض في بعض المجالات⁴.

1- Popa FLORINA, "Elements on the efficiency and Effectiveness of public sector", In: **Economic Sciences series**, V17, I 02, Ovidius University annals, Romania, 2017, p.134.

2- Diana Marieta MIHAIU, Alin OPREANA, and Marian Pompiliu CRISTESCU, "Efficiency, effectiveness and performance of the public sector", In: **Romanian Journal of Economic Forecasting**, N° 04, Romania, 2010, p.132,133.

3- Ibid, p.134.

4- Ibid, p.137.

رابعاً: تمييز النجاعة عن المصطلحات التي تقترب منها في المعنى

1- لا وجود لنجاعة دون فعالية: علاقة تلازمية تكاملية

كما سبق وأشرنا فإننا نتكلم عن النجاعة *Efficienc*e، إثر تحقيق نتائج جيدة مع إنفاق أقل ومجهودات أقل، ونظراً لتداخل معناها ومعنى الفعالية *Efficacit*é، يتم استعمالهما كمترادفات خطأً، ومن أجل التمييز بينهما إستأنسنا بالتعاريف التي قدمتها الجمعية الفرنسية لتوحيد المقاييس *L'association française de normalisation*¹ في ترجمتها لوحدة الإيزو 9000، فحسبها النجاعة تُترجمُ العلاقة بين النتيجة المتحصل عليها والموارد المستعملة في ذلك، في حين أن الفعالية تُترجمُ مستوى إنجاز النشاطات المخطط لها، ومدى الحصول على النتائج المنشودة، فالنجاعة تهتم إذا بالعلاقة بين الآثار والوسائل، في حين أن الفعالية تهتم بالعلاقة بين الآثار والنتائج، أي الآثار المرتقبة².

فالنجاعة تحيل إلى إستعمال الموارد المختلفة، بينما الفعالية تحيل إلى المدخلات والنتائج التي يحققها المرفق، وعليه تستوجب المرافق العموميّة أن تكون فعالة أولاً، وناجعة ثانياً³. فالفعالية هي ذلك المؤشر الذي يتم إعطاؤه من نسبة النتيجة المحصل عليها، إلى النتيجة التي تمت برمجتها للتحقيق، ويرى بيتر دروكر Peter DRUCKER أنه لا وجود لنجاعة دون فعالية، فالأجدر هو الإهتمام أكثر بالأمر المقترحة، من الإهتمام بأمر أخرى ليست بالضرورة معنية، فالعلاقة بين النجاعة والفعالية هي علاقة الجزء بالكل، فالفعالية هي شرط ضروري لتحقيق النجاعة⁴.

وللفعالية بدورها عوامل تؤثر عليها، من مُدخلات ومُخرجات، إضافة إلى عوامل بيئية محيطة، هذه مثل نمط الحياة، الظروف الإجتماعية، الإقتصادية... إلخ"، والتي تمارس تأثيراً كبيراً عليها.

وحسب دروكر DRUCKER دائماً تعني النجاعة القيام بالعمل على نحو صحيح، أما الفعالية فهي القيام بالأعمال الصحيحة، والتي يُعبر عنها بالنسبة بين النتائج المحققة وتلك التي كانت مبرمجة، وتُظهر النجاح المحقق تبعاً لإستخدام الموارد المخصصة لتحقيق الأهداف المبرمجة، ويقول آخر هي التحقيق التام والنهائي للهدف، بينما النجاعة تقيس الجودة.

وقياس الفعالية في القطاع العمومي يعني المقارنة بين الأهداف التي يمكن أن تتحقق، وتلك المحققة فعلياً، بمعنى آخر مقارنة المُدخلات بالمُخرجات تبعاً للنتائج النهائية المحققة⁵.

2- نجاعة الخدمة العموميّة أم إنتاجيتها؟

بداية يمكن القول أن النجاعة تضم الإنتاجية، كما قد تتجاوزها في بعض الحالات، وتُترجم النجاعة على أنها نوعية وجودة الخدمة والتي تكون إنتاجيتها مقنعة وجيدة، وتهدف دائماً إلى مزيد من الإنتاجية، وعليه مصطلح النجاعة يعبر بشكل أفضل عن مصطلحي المردودية والإنتاجية، وعن فكرة التفكير التنظيمي،

1- أنظر: الموقع الإلكتروني للجمعية الفرنسية لتوحيد المقاييس على الرابط: "www.iso.org"، أُطِيعَ عليه بتاريخ: 18-19-2019.

2- Pascale DEFLINE, Op.Cit, p.39.

3- Martin WHITE, "Public sector services must be effective first, efficient second", 2013, article available on the site: "www.independent.co.uk", consulted on: 19-08-2019.

4 - Diana Marieta MIHAIU, Alin OPREANA, and Marian Pompiliu CRISTESCU, Op.Cit, p.136.

5- Popa FLORINA, Op.Cit, p.134.

وعملية إضفاء الطابع العقلاني الرشيد للمجهودات، من أجل الإستفادة بأفضل الطرق من الوسائل الموجهة لتحقيق الأهداف.

وتمثل المرافق العموميّة غير السوقية/الربحية أي الإدارية تحديا من نوع خاص، وجدّ صعب بالنسبة لمفهوم الإنتاجية *La productivité*، وهذا نظرا للإشكاليات المطروحة بخصوص حدود الخدمة العموميّة ومجالها، ويُضاف أيضا ما يتعلق بخاصية عموميتها، وكذا عدم خضوعها لمنطق السوق¹، وفيما يلي سنتناول مدى تأثير هذه الخصائص على مفهوم الإنتاجية:

1.2- النتائج غير الواضحة للخدمة العموميّة "اللاموسية":

تتميز الخدمات العموميّة غالبا بعدم وضوحها، فهي غير مادية وغير مستقرة، فعملية توفيرها ليست كإنتاج سلعة ملموسة، إذ يتعلق الأمر هنا بتغيير في الحالة، فالخدمة المقدمة هي تصرف، أو وثيقة، أو قرار يعالج وضعية ما... إلخ، بمعنى آخر هي عملية وتنظيم، ومن الصعب جدا في مثل هذه الحالة رسم وتحديد حدود الخدمة.

وهذه الخاصية لها عدة آثار على مفهوم الإنتاجية، التي تُترجم العلاقة بين المخرجات غير مباشرة/غير فورية، والمُخرجات، أما العلاقة بين المخرجات والسعر فتترجم من جهتها ما يسمى عموما بالنجاعة الإقتصادية، فالتقليل من الثمن لا يعني بالضرورة تحقيق إنتاجية رابحة²، فمن الصعب دائما في الخدمات العموميّة تحديدها أو وضع وحدة قياس لها، أي إيجاد معامل حساب لإنتاجية مرفق عمومي إداري، فوحدة إنتاج صانع حاسوب مثلا هي الحاسوب بحد ذاته، لكن ماهي وحدة إنتاجية خدمة التعليم، المستشفى، البحث العلمي، الأمن الوطني لاسيما في حالة السلم، وكذا الشرطة؟ وبالرغم من هذه الإشكالية المعقدة، إلا أن هذا لا يعني عدم وجود إجابة لهذا التساؤل، لكن يظهر أن هناك العديد من الإجابات ما يزيد من تعقيد المسألة.

إن ميزة عدم وضوح معالم الخدمة العموميّة، تعقد أيضا من تحديد الإبداع والابتكار في الإدارة، وكذا تحسين جودة ونوعية الخدمة، مع ذلك يتم الأخذ بعين الاعتبار كلا من إصلاح الخدمة والإبداع كعاملين أساسيين في حساب الإنتاجية³.

2.2- مخرجات (نتائج) الخدمة العموميّة تنتج آثارها تبعا للوقت "الوقتية":

يأخذ تعريف الخدمة العموميّة بعين الاعتبار المتغير الزمني، وعليه فمن المهم التمييز بين الخدمة القصيرة المدى، وتلك المتوسطة، وطويلة المدى، وهنا يميز الفقه الأنجلوسكسوني بين مصطلحي Output و Outcome النتائج على المدى البعيد، وهناك من يقترح التمييز بين المخرجات والنتائج المباشرة، وغير المباشرة، وتتعلق هذه الأخيرة لدى القانونيين بما يسمى بالإلتزام بالوسائل، في حين أن النتائج المباشرة تمثل لهم الإلتزام بالنتائج، فمثلا قضاء يوم في مستشفى عمومي تكون فيه النتائج غير المباشرة قصيرة المدى هي

1- Faridah DJELLAL, et Faïz GALLOUJ, "Les services publics à l'épreuve de la productivité et la productivité à l'épreuve des services publics", In: *Revue d'économie industrielle*, N°119 (3), Éd techniques et économiques, De Boeck Université, Belgique, 2007, p.03.

2- Ibid, p.06.

3- Ibid, p.04.

مختلف العلاجات المنجزة، بينما المباشرة طويلة المدى تحيل إلى تغير حالة المريض، ووضعيته الصحية لاحقاً.

كما يتم التمييز بينهما أيضا باعتبار أن Output "تعبّر عن المُخرجات أو النتائج"، و Outcome "تعبّر عن النتائج النهائية"، فمثلا في مرفق التعليم النتائج تظهر وتُحلل تبعا للنسبة المئوية للتلاميذ الناجحين في الإمتحانات، أما النتائج النهائية فتتمثل في شكل وصورة مؤهلات السكان في سن العمل التي إكتسبها من خدمة التعليم¹.

وفي الجدول الموالي توضيح لما سلف بيانه:

مؤشرات النتائج بعيدة المدى	مؤشرات النتائج قصيرة المدى	خدمات عمومية إدارية
سنوات الحياة المضافة "أمل الحياة".	عدد التدخلات الجراحية، عدد أيام المكوث في المستشفى.	الصحة
الإستثمار في العامل البشري حسب الدخل طوال الحياة، مستوى تعليم السكان.	عدد الطلبة/التلاميذ، عدد ساعات التدريس.	التعليم
التقليل من نسبة الجريمة.	عدد الغرامات، عدد التوقيفات.	الشرطة/ الأمن
التقليل من مستوى الجريمة.	عدد الدعاوى القضائية المرفوعة.	العدالة
التقليل من نسبة الجريمة.	عدد السجناء.	السجن
التقليل من الأضرار الناتجة عن الحرائق.	عدد الحرائق المُطفأة، عدد الأشخاص المُنقذين.	الحماية المدنية

جدول 05. مخرجات الخدمة العمومية تبعا لعامل الوقت. نقلا عن:

Faridah DJELLAL, et Faïz GALLOUJ, Op.Cit, p.05.

وقياس الإنتاجية قد تعترضه عوامل خارجية عديدة، ففي مجال إطفاء الحرائق مثلا، المخرجات النهائية طويلة المدى قد تكون التقليل من الأخطار التي يسببها الحريق، والتي يمكن أن تتأثر بعوامل أخرى متعلقة بمخرجات قصيرة المدى لرجل الإطفاء، مثل تحسين المعدات، إدخال نظام كشف الحرائق، وأيضا النجاح في الإمتحان لا يُفسر فقط من خلال المخرجات قصيرة المدى للتعليم الوطني، لكن أيضا بتدخل الآباء، إستعمال الانترنت، والمكتبة العمومية².

3.2 - إشكالية تلازم الخدمة العمومية والنظام الأخلاقي الإجتماعي:

من آثار كون الخدمة العمومية ذات طبيعة تعاقدية مبنية على أساس اجتماعي، هو إمكانية تشخيص عدة أنواع من النتائج في الخدمة العمومية.

1- Popa FLORINA, Op.Cit, p.134.

2- Faridah DJELLAL, et Faïz GALLOUJ, Op.Cit, p.05,06.

4.2 - المخرجات في الخدمة العمومية تشاركية:

إن فكرة مشاركة المُرتفق في إنتاج الخدمة، تجعله يمارس تأثيرا كبيرا على إنتاجية المرفق إما بطريقة إيجابية أو سلبية، فالتلاميذ النجباء والطلبة لهم تأثير إيجابي على إنتاجية وحسن أداء المؤسسة التعليمية¹.

5.2 - مخرجات الخدمة العمومية غير قابلة للتخزين:

فهي تُستهلك مباشرة لحظة توفيرها، فالخدمة تتحول حالتها ولا يمكن تخزينها، هذه الخاصية يمكن إستخدامها لفهم طبيعة المخرجات في المرفق، وهنا قد تكون وجهة نظر المُرتفق مكملة لوجهة نظر مقدم الخدمة من أجل تعريف المخرجات، كما قد يحصل عدم التماثل بينهما في وجهة النظر².

وإضافة إلى تأثير خصائص الخدمة العمومية على الإنتاجية، تتأثر هذه الأخيرة كذلك بالمبادئ التي تقوم عليها هذه الخدمة، وعليه سوف نبين مستويات وعوامل التأثير كمايلي:

إن أهم ما يميز الخدمات العمومية هو مجانيته أو أن يكون لها مقابل رمزي، لا يغطي إطلاقا سعر الإنتاج، وهذه الخاصية لها آثار مهمة على قياس الإنتاجية، فغياب السعر يمنع من متابعة تطور جودة المخرجات، فالأخذ بعين الإعتبار الجودة لقياس الإنتاجية أمر جدّ معقد في الخدمات العمومية الإدارية.

كما أن المخرجات في الكثير من الأحيان تُستهلك جماعيا، فمثلا زيادة عدد التلاميذ في قسم ما، يعبر هنا عن زيادة إنتاجية الأستاذ، لكن الوصول إلى الإكتظاظ قد يؤدي إلى حصول مشاكل في الجودة.

فالمرافق التي تستهلك مخرجاتها جماعيا يعتبر قياس الإنتاجية فيها صعبا، لأن تحديد وحدة للمخرجات هو في حدّ ذاته إشكالية، "المرافق العمومية الجماعية مثل الدفاع الوطني"، غير أن المرافق التي تستغل فرديا مثل الصحة، فهنا يوجد عرض معبر يمكن إستغلاله لقياس المخرجات، فالمرافق الإدارية التي تسيرها الدولة كالضرائب يمكن بيان التصرفات والأعمال الأساسية فيها، لاسيما عدد التصريحات بالضريبة التي عالجتها الإدارة الجبائية، فتعريف المخرجات هنا لا يطرح إشكالية³.

3- ماذا عن مردودية الخدمة العمومية؟

تنتج المردودية من تطور الإنتاجية، وتعتبر الإنتاجية ذات مفهوم تقني، أما المردودية فهي ذات مفهوم مالي، ويعتبر كل من مصطلحي المردودية والمرافق العمومية مصطلحين متناقضين ظاهريا، فهما لم يلتقيا أبدا نظرا لإختلاف خصائصهما، إذ أن أحدهما يحيل إلى عالم المؤسسات (القطاع الخاص)، في حين أن الآخر يحيل إلى الدولة وجماعاتها المحلية⁴.

وبالعودة إلى المعنى اللغوي للمردودية rentabilité نجد أنها مشتقة من كلمة rente، والتي بدورها تتحدر من اللاتينية rendita بمعنى الشيء الذي أصبح مالا مستثمرا، وهي من الفعل rendere، donner en retour، إن صفة rentable مشتقة من الاسم rentabilité، وظهرت ابتداء من القرن 13م

1- Faridah DJELLAL, et Faïz GALLOUJ, Op.Cit, p.08.

2- Ibid.

3- Ibid, p.11.

4- Pascale DEFLINE, Op.Cit, p.18.

وإختفت في القرن 16 م، لتظهر من جديد في القرن 20 م، والتعريف الحالي لمصطلح المردودية هو إمكانية تحقيق رأس مال موجه للإستثمار نتائج، وأرباح معبر عنها بالنقود، وبالتالي فإن المردودية هي ذات مقتررب مالي، وتعرف أيضا بأنها العلاقة بين نتائج وأموال مستثمرة من أجل تحقيق هذه النتائج¹.

فالمردودية تعني تحقيق الربح وتحقيق توازن في الحسابات، ومن هنا يُطرح إشكال حساب المردودية في المرافق العموميّة الإدارية، فهي ذات معنى مالي نقدي، يبحث ويقارن بين النتائج والوسائل المالية، وتعتبر من أهداف المشاريع العمومية والخاصة في الوقت الراهن، وإذا كانت المردودية هدفا للمرفق العمومي فهي كذلك معيار لتقييمه، ومن خلالها يمكن إتخاذ القرارات الإستثمارية ومقارنة المرافق العموميّة، والبحث في سبل تفعيلها وتطويرها لجعلها قادرة على المنافسة، وترتبط فكرة المردودية بإختيارات المرفق العمومي، إما في مرحلة ما قبل إتخاذ القرار أو بعده، لتبرير الإختيار والقرارات المتعلقة بالمرفق².

4- حسن الأداء مفهوم يتجاوز نجاعة الخدمة العموميّة:

حسن الأداء La performance مصطلح يتميز بتعدد معانيه، والتي منها تحقيق الأهداف التنظيمية، وهو لا يحيل فقط إلى الأهداف المُنتظرة، لكن أيضا إلى وضع الوسائل الموجهة لإدخال هذه النتائج حيز التنفيذ، وهو يعتمد في تحديده على محددات خاصة، لا تنحصر فقط في المحددات المالية، فهي تحيل إلى تقييم السياسات العموميّة، وتركز على تطور المنظمات العموميّة، أكثر من وسائل التسيير.

ومفهوم حسن الأداء أوسع من مفهوم المردودية والنجاعة، فهو يجمع بين نظرة مسيري المنظمات العموميّة، وكافة الفاعلين الذين تربطهم علاقة بهذه المنظمة داخليا أو خارجيا، وليس له دلالات إيديولوجية أو ثقافية مثلهما، فحسن الأداء يسمح للمنظمات العموميّة بتحسين تسييرها وعملها، دون أن تركز على النجاعة فقط³.

ويسمح حسن الأداء في المرافق العموميّة ببيان أن المال العمومي تمّ صرفه لغايات مشروعة، حيث يتم قياس النتائج تبعا لقيمتها الإجمالية، كعدد السكنات المنشأة، الإمتحانات الناجحة، الطرق الجديدة المعبدة... إلخ، ومع حلول القرن 20م تمّ وضع نموذج جديد لقياس حسن الأداء، يركز أكثر على التسيير بدل المحاسبة في إنجلترا⁴.

والبحث عن حسن الأداء يعني البحث عن الإقتصاد المالي، وعن الفعالية، وكذا النجاعة، فحسن الأداء هو التقليل قدر المستطاع من التكاليف والموارد، أو إستعمال المال العمومي لنشاطات ذات جودة محددة⁵.

1- Pascale DEFLINE, Op.Cit, p.27.

2- نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، المرجع السابق، ص.87، 88. وأنظر أيضا:

Pascale DEFLINE, Op.Cit, p.18.

3- Pascale DEFLINE, Op.Cit, p.43,44.

4 - Michael HUGHES, "Mesurer la performance des services publics: l'expérience des administrations municipales en Angleterre", p.55. Article disponible sur le site: "www.telescope.enap.ca", consulté le: 19-08-2019.

5- Milana OTRUSINOVA, and Eliska PASTUSZKOVA, Op.Cit p.174.

ويعتبر تحديد مدى حسن أداء مرفق عمومي إداري من الأمور الصعبة، وتكمن هذه الصعوبة أساسا في تعريفه، وكذا في بيان الطرق التي يتحقق بها، إضافة إلى إشكالية تقييم حسن الأداء وقياسه في القطاع العمومي، ويمكن تحديد مستوى حسن الأداء تبعا لفئات القياس التالية¹:

- قياس الموارد الإقتصادية: من خلال المقارنة بين سعر شراء المدخلات وقيمتها.
- قياس التكاليف: والذي يتضمن القياس النقدي للموارد المستهلكة، من أجل توفير وإنتاج خدمة عمومية جيدة.

- قياس النجاعة: من خلال الأخذ بعين الاعتبار النتيجة المتحصل عليها، والموارد المستخدمة لذلك.
- قياس الفعالية: والتي يتم تحديدها كليا من خلال نسبة النتيجة الفعلية، إلى المستوى المتوقع تحقيقه.
- قياس نوعية وجودة الخدمة: الموجهة لمواكبة مستوى تطلعات المواطنين، بما يشبع حاجاتهم ويخدم متطلباتهم.

- قياس حسن الأداء المالي: أي المردودية.

والأصل في فئات القياس هذه أنها تمثل مظاهرا لحسن الأداء، أي الفعالية الإقتصادية، النجاعة الإقتصادية، الإنتاجية، الفعالية، وهذه المفاهيم المختلفة لحسن الأداء عادة ما تُستخدم كمترادفات وهذا خطأ، ومصدر هذا الخطأ هو أساسا الإستراتيجية الموضوعية من أجل قياس أو تحسين حسن الأداء².

ويمكن تعريف قياس حسن الأداء /ضوابط حسن الأداء، بعملية التحديد الكمي لكل من الفعالية والنجاعة المتعلقة بالنشاط، ونظرا لصعوبة قياسه في الإدارة العمومية تبعا لتعقيدها، فإن أفضل ما يمكن إعتماده في هذه الحالة هو المبدأ القائل: بعدم إمكانية قياس ما لا يمكن قياسه You can not measure the immeasurable، ولهذا فإنه من المهم بداية تحديد جميع المتغيرات المتعلقة بحسن الأداء، والقابلة للقياس قدر الإمكان³.

وتبعا لكل ما سلف بيانه يمكن القول أن جودة ونوعية الخدمة العمومية تمثل عاملا يمسّ بالنجاعة، وكذا بالفعالية، أما حسن الأداء في القطاع العمومي فهو يتضمن علاقة بين الأهداف، الوسائل، والنتائج، وبهذا فهو نتيجة تتابع تحقق كل من النجاعة والفعالية والميزانية المتعلقة بهما في آن واحد⁴.

1- Diana Marieta MIHAIU, Alin OPREANA, and Marian Pompiliu CRISTESCU, Op.Cit, p.138,139.

2- Faridah DJELLAL, et Faïz GALLOUJ, Op.Cit, p. 06.

3- Milana OTRUSINOVA, and Eliska PASTUSZKOVA, Op.Cit, p.173.

4- Diana Marieta MIHAIU, Alin OPREANA, and Marian Pompiliu CRISTESCU, Op.Cit, p.138,139.

الفرع الثاني:

محاولة التغلب على صعوبات تمويل المرافق العمومية

أثر الإنخفاض الحاد في أسعار النفط العالمية بين عامي 2014 و2019، بشكل كبير على الحسابات القومية الجزائرية¹، مما أدى إلى إنخفاض الإستهلاك والإستثمار، ولمعالجة هذا النقص في الديناميكية قرر البنك المركزي الجزائري دعم الإقتصاد بمليارات الدنانير، من خلال برامج التسيير الكمي التي أقيمت في أوروبا وكذا في و م أ، وقد ضخت المؤسسة المصرفية في الإقتصاد وفقا لأحدث الأرقام المعروفة أكثر من 34 مليار دولار منذ نوفمبر 2017، بهدف تعزيز النمو وتحفيز الإستثمار من قبل الأسر والشركات، ولكن هذه السياسة النقدية التوسعية لا تخلو من الخطر، إذ أن وفرة السيولة في سياق الإقتصاد المنكمش، يمكن أن تؤدي إلى التضخم المفرط الذي ستكون عواقبه كارثية على الإقتصاد الوطني.

إن ضعف الإقتصاد الجزائري يمكن تفسيره من خلال "المتلازمة الهولندية"²، وهي مرض إقتصادي يصيب معظم البلدان المنتجة للنفط، كالجزائر التي تعد من بين أكبر عشرين مُصدرا عالميا للذهب الأسود، وقد يعتقد المرء أن هذه الإحتياجات الكبيرة ستكون ضمانا للإزدهار الإقتصادي للبلاد، ومع ذلك فإن مستوى التنمية يبقى منخفضا نسبيا³.

فعدم الإستقرار والتذبذب في عائدات الموارد الطبيعية، ينتج عنه تقلب في سياسة الإنفاق العمومي أو ما يسمى بدورية السياسة المالية، حيث تكون سياسة إنفاق الدولة توسعية عندما تكون عائدات الموارد كبيرة، وتكون إنكماشية عندما تصبح عائدات الموارد قليلة، ويترتب على ذلك تقلبات إقتصادية وإنحصار

1- تبيين معطيات سنة 2015 المتعلقة بوضع الميزانية في السداسي الأول، العجز الكبير الذي أصاب الخزينة العمومية، بينما لم يسجل صندوق تنظيم الإيرادات أية قيمة جبائية مضافة، وفيما يخص تحصيل الضرائب فإن المبلغ المحصل عليه، يكشف عن ركود الميزانية خلال السداسي الأول من سنة 2015، بمداخيل ضريبية أقل بالنسبة للفترة المتراوحة إلى غاية شهر مارس 2014 (-33.5%)، بمبلغ 1243 مليار دج فقط، مقابل هذا الأنخفاض الشديد في حجم التحصيلات الضريبية للنفط، إستمر حجم العجز في الإرتفاع من 755 مليار دينار في جوان 2014، إلى 1157 مليار دينار في نفس الفترة من 2015 (+53.2%). أنظر: تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي، المرجع السابق، ص.40.

2- في عام 2003 قدم كل من ليونارد وُنتشكون Leonard Wantchekon، وريكي لام Rickey Lam، مقالة بعنوان "المرض السياسي الهولندي"، في محاولة فهم تأثير الأنظمة السياسية في القطاعات الإقتصادية وخاصة في قطاع إنتعاش الموارد الطبيعية، فوجد الباحثان أن الإنتعاش في الموارد الطبيعية يؤدي إلى خلق فجوة كبيرة بين الشعب والزمرة الحاكمة، وسوف يؤدي إلى مضاعفة عدم المساواة في توزيع الدخل بسبب تأثيرين، الأول: بسبب رقابة الدولة المباشرة على الموارد التي تسمح لها بالحصول على الربح الأكبر من الموارد، أما الثاني: فسببه تراجع الأداء الإقتصادي بسبب أعراض المرض الإقتصادي الهولندي "متلازمة هولندا"، فإنتعاش الموارد الطبيعية يؤدي إلى خلق أنظمة حكم مستبدّة، تستغل السلطة أخذ أكبر قدر ممكن من ربح الموارد الطبيعية، وهذه النتائج تظهر في الأنظمة المستبدّة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وترجع أيضا إلى هيكلة إقتصادها. أنظر: الموسوعة السياسية، متوفرة على الموقع الإلكتروني: <https://political-encyclopedia.org/dictionary>، أُطُلع عليه بتاريخ: 19-09-2019.

3- لوفيجارو: إقتصاد الجزائر يُحتضر رغم الموارد الهائلة، 09-03-2019، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني:

"www.aljazeera.net"، أُطُلع عليه بتاريخ: 19-09-2019.

الإستثمار في رأس المال المادي والبشري، وإنخفاض في النمو الإقتصادي نتيجة إعتقاد الدولة المباشر على تصدير الموارد الطبيعية بكميات كبيرة¹.

والأكيد أن هذه التقلبات تؤثر بشكل كبير على تمويل المرافق العمومية، وأول ما تستهدفه هو إمكانية تعطيل إستمرارية الخدمة العمومية، وكذا تدني مستوى الجودة الذي تُقدم به.

فالتحويل يمثل أساسا لضمان نجاعة الخدمات العمومية ودوامها بالدرجة الأولى، ذلك أنها موجهة لقاعدة شعبية عريضة فيصبح من الضروري على الدولة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية، لكي تسمح لمراقفها بتلبية إحتياجات المواطنين المتزايدة، والتمويل هو توفير الأموال (السيولة النقدية) من أجل إنفاقها على الإستثمارات، وتكوين رأس مال ثابت بهدف زيادة الإنتاج والإستهلاك، ويُعرف أيضا بأنه البحث عن الطرق المناسبة للحصول على الأموال، والإختيار وتقييم تلك الطرق، والحصول على المزيج الأفضل بينهما بشكل مناسب لكمية ونوعية إحتياجات المرفق، أما التمويل المحلي فهو كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتُعظم إستقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة².

والجدير بالذكر أن تنظيم الصفقات العمومية لسنة 2015 أسس لمفهوم تفويض المرفق العمومي في سياق تراجع المداخل النفطية للبلاد، الذي يفرض تنوع أنماط تمويل المشاريع العمومية، بإبرام عقود بأقل تكلفة في ظل إحترام معايير الجودة والفعالية في الخدمة العمومية³.

ويسمح تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العمومي، بتنمية أفضل للجماعات الإقليمية، لاسيما عن طريق خلق الثروة، وهذا من خلال إنجاز وتثمين وتسيير المنشآت المنتجة للمداخل بنجاعة، وكذا خلق مناصب شغل، مع منح الأولوية في العقود لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة⁴، حيث إذا كان بإمكانها إنجاز موضوع التفويض، فإنه يتعين على السلطة المُفَوِّضَة أن تعطيها الأولوية في منح التفويض⁵، حيث جاء في المادة 23 من القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أن الدولة تسهر على تطوير الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص، وتعمل على توسيع مجال منح الإمتياز في مجال الخدمات العمومية لفائدتها⁶.

1- الموسوعة السياسية، المرجع السابق، د ص.

2- سمير بوعيسى، "أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية في الجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 05، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2017، ص.31،32.

3- جليل مونية، "تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247"، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية، المجلد 08، العدد 04، المركز الجامعي أمين العقال الحاج موسى آق أحاموك، تامنغست، الجزائر، 2019، ص.103.

4- أنظر: التعليم رقم 006 السالف ذكرها.

5- أنظر: المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

6- القانون رقم 17-02، المؤرخ في 10 يناير 2017، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادر في 11 يناير 2017.

وتفويض المرفق العمومي باعتباره يُمكنُ من السيطرة على متطلبات الدولة الحديثة، ويساهم أساسا في تقليص العبء المالي للتسيير المباشر على ميزانية الدولة وجماعاتها، حيث أن المُفَوَّضَ له يتحمل العبء المالي للمرفق، وكذا المخاطر التي يحملها، ومن أهم الأسباب التي ذكرها الأستاذ بُرَاكُونِي Braconnier للجوء إلى التفويض هي¹:

- زيادة طلبات المُرتَقِّين كَمِيا وكِيفِيا، بسبب زيادة الوعي المدني لدى المُرتَقِّين، نظرا لتغير الإيديولوجيات والضغط الخارجي للعولمة.

- الحاجة الماسة لتطور جودة الخدمة العموميّة، والتي بلا شك تتطلب أموالا معتبرة.

- حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية وتجهيزات عمومية ضخمة، والتي تكلفها أموالا طائلة، لذلك تلجأ لتفويض المرفق ليتولى المُفَوَّضَ له إنجاز هذه الهياكل وإستغلالها لمدة معينة، تسمح بتغطية الأعباء التي دفعها.

وقد أدت الصعوبات التي عرفتتها البلديات خلال سنتي 2017 و2018، جراء انخفاض حجم الإيرادات وزيادة حجم النفقات، إلى بروز ميزانيات عاجزة تمت موازنتها عن طريق إعانات استثنائية، ولتحقيق التوازن الميزانياتي خلال سنة 2019، وضمان السير الحسن للمرفق العمومي يجب مراعاة جملة من التدابير، لاسيما الإلتزام بالحد الأدنى للإعانات المقدمة لفائدة الجمعيات والمنظمات، مع إعطاء الأولوية للتكفل بالنفقات الإجبارية، خاصة أجور الموظفين والأعباء الاجتماعية، فواتير إستهلاك الطاقة، وديون البلدية إتجاه المؤسسات العموميّة².

ويعتبر التمويل المحلي من بين أهم الآليات التي تساهم في إستمرارية الخدمات العموميّة، وفي تحديد جودتها، وأمام العجز المالي الذي تعاني منه البلديات في مصادر تمويلها لاسيما الداخلية، بسبب الاختلال في النظام الجبائي، وكذا الخارجية لاسيما إعانات الدولة، والتي بدورها تعاني من عجز في ميزانيتها، يبقى البحث عن مصادر جديدة للتمويل أمرا لا بد منه، ويمثل اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص لتسيير المرافق العموميّة تبعا لعقود التفويض، أحد حلول تغطية العجز المسجل في إيرادات البلدية، والإختلال الكبير بينها وبين النفقات الذي تعجز البلديات عن التكيف مع متغيراته، وجاء في المادة 195 من قانون البلدية أن من بين إيرادات قسم التسيير ناتج الإستغلال للمرافق العموميّة البلدية.

المبحث الثاني:

حُسن إختيار المُفَوَّضِ له: تحدٍ لضمان خدمة عمومية ناجحة

حتى يحقق تفويض المرفق العمومي للخواص الأهداف المنوطة به في إصلاح الخدمة العموميّة، من خلال الرفع من جودتها والمساهمة في نجاعتها، فإن عامل نجاحه الأساسي متوقف على الشخص الذي سوف يقوم بتحمل أعباء تسيير المرفق العمومي "المُفَوَّضَ له"، ويتوقف حسن إختيار هذا الأخير على الجهة المانحة للتفويض "السلطة المُفَوَّضة"، فإن هي أحسنت الإختيار فنسبة جودة ونجاعة الخدمة العموميّة، وكذا

1- نقلا عن: نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، المرجع السابق، ص.96،97.

2- أنظر: التعليم رقم 11 المؤرخة في 08 نوفمبر 2018 المحددة لكيفيات إعداد وتمويل الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2019.

تخفيف العبء المالي عليها ستكون عالية ومؤكدة، وإن هي أساءت سينقلب الأمر عليها بالخسارة، وباستمرار تلاشي الثقة بينها وبين المواطن تبعاً لسوء إختيارها.

وكان إختيار الإدارة للمتعاقد معها في عقود الإمتياز قائماً على حريتها الواسعة، إذ تعتمد على مبدأ الإعتبار الشخصي في الإختيار، وتتوخى في ذلك إمكانيات المتعاقد معه الفنية، المهنية، والمالية، وأمام الفساد الذي تَبِعَ هذه الحرية، لجأت القوانين وعلى رأسها الفرنسية إلى تقييدها وتأطيرها، وأخضعت عقود تفويضات المرفق العمومي إلى ذات المبادئ التي تقتضيها الطلبات العموميّة من منافسة، وعلانية، وحياد، وموضوعية، ضماناً لحسن إختيار المتعاقد مع الإدارة، وحماية للمصلحة العامة، وللمبادئ التي تحكم سير المرفق العمومي.

وما كان على المنظم الجزائري إلا تبني هذا النهج ضمن المرسومين الرئاسي والتنفيذي، رقم 15-247، و18-199 على التوالي، بإعتماده الطلب على المنافسة كقاعدة عامة لإبرام عقود تفويض المرفق العمومي، وإستناداً إلى ما تتطلبه هذه العملية من إجراءات رقابية تحميها، وما يقتضيه المرفق العمومي أيضاً من إجراءات تتصدى لخرق مبادئه أو تحيد عن هدف المصلحة العامة، تضمن المرسوم التنفيذي رقم 18-199 آليات رقابية متنوعة رُصدت لهذا الغرض.

وعليه سوف يتم التطرق ضمن هذا المبحث إلى مطلبين، حيث سنخصص **المطلب الأول** لتناول صيغ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العمومي، في حين أن **المطلب الثاني** سيكون محلاً لدراسة الرقابة على المرفق العمومي المُفوض.

المطلب الأول:

صيغُ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العمومي

يمثل الطلب على المنافسة القاعدة العامة في إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العمومي، حيث تخضع هذه الإتفاقيات في إبرامها إلى المبادئ التي نصت عليها المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247¹، إذ يجب مراعاة مبادئ الوصول إلى الطلبات العموميّة، والمساواة في معاملة المترشحين، وشفافية الإجراءات²، وهو ذات الأمر الذي كرسه المرسوم التنفيذي رقم 18-199، والواقع أن صيغ إبرام هذه العقود لاسيما الإمتياز الذي يمثل أكثر الأشكال إعتقاداً في الجزائر، قد تباينت قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 18-199 في إبرامها بين إخضاعها للطلب على المنافسة، وبين ترك الحرية المطلقة للإدارة في إختيار المتعاقد معها. وعليه إرتأينا في هذا المطلب التمهيد للحديث عن الدعوة للمنافسة كمبدأ عام بعد سنة 2015، لإبرام إتفاقيات تفويض المرفق العمومي، بالتطرق للحرية المطلقة للإدارة في إختيار المتعاقد معها ضمن فرع أول، ثمّ نتناول المبدأ الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 18-199 ضمن فرع ثان، ونبين صيغة التراضي كاستثناء عليه في فرع ثالث.

1- أنظر: المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 05 من المرسوم الرئاسي نفسه.

الفرع الأول:

الحرية المطلقة للإدارة في إختيار المُفَوَّضِ له

كانت الجماعة العمومية تتمتع بحرية كاملة، في إختيار الشخص الذي تعهد إليه إدارة وإستثمار المرفق العمومي، دون أن تتبع في ذلك أي أصول أو تكون مقيدة بأية قواعد، فالأصل هو تسيير الإدارة للمرفق العمومي بنفسها، لكن ضمانا للتسيير الجيد والبحث عن المردودية فوضت هذا التسيير لأشخاص من القانون الخاص، وبما أن الإدارة أدرى بتسيير المرفق العمومي، فهي الأقدر على إختيار أحسن المتعاقدين في عقود الإمتياز، ومن هذا المنطلق كانت حرية الإدارة مطلقة في الإختيار¹.

ويُنظَرُ تقليديا لتفويض المرفق العمومي، ك مجال يستطيع الشخص العمومي في إطاره ممارسة حريته التعاقدية بطريقة جدّ واسعة، مقارنة بتلك الممارسة في الصفقات العموميّة، وعليه يرافق مبدأ حرية إختيار طريقة التسيير من قبل السلطة المُفَوَّضَة تقليديا، حريتها في إختيار المفوض له، تبعا لهيمنة مبدأ الإختيار الشخصي².

حيث تتمتع الجماعة الإقليمية بكامل الحرية في إختيار التقنية التي تُسَيَّرُ بموجبها مرافقها العموميّة، فلها إعتقاد التسيير المباشر، كما قد تلجأ إلى تفويض تسيير مرافقها، وجاء في المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 أن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العمومي والمسؤول عن مرفق عمومي، يمكن أن يفوضه بناء على تقرير يتضمن الخدمات التي تقع على عاتق المُفَوَّضِ له، وشكّل التفويض والمزايا التي يحققها مقارنة مع أنماط التسيير الأخرى، والذي من الواجب أن يُعرض على م ش ب، إذا كانت البلدية مثلا هي الجهة التي لجأت إلى هذه التقنية، وهذا من أجل التداول بشأنه، ولم ينص قانون البلدية على خضوع قرارات البلدية المتعلقة بتفويض المرافق العموميّة لمثل هذا الإجراء صراحة، غير أنه بإعتبار أن المصالح العموميّة للبلدية³ القابلة للتفويض⁴ لاسيما في مجال النظافة، الشؤون الاجتماعية، الثقافية، الرياضية، والشباب التي تدخل في نطاق اختصاص م ش ب، فإنه ضمنا تدخل قرارات تفويضها ضمن المداولات التي يجريها⁵.

أما عن حرية إختيارها للمُفَوَّضِ له إستنادا إلى فكرة الإعتبار الشخصي *Intuitu personae*، التي تعتبر فكرة مرنة ترتبط بإرادة التعاقد، وتحديدًا بإرادة الإدارة المتعاقدة التي قد تتجه إلى التركيز على ذات المتعاقد معها أو صفة من صفاته، فتجعلها عنصرا جوهريا في العقد، إذ غالبا ما تراعي الإدارة إعتبرات خاصة فيما يتعلق بالمتعاقد معها، سواء من حيث الكفاية المالية، أو المقدرّة الفنية، أو حسن السمعة، أو

1- نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، المرجع السابق، ص.251، 252.

2- Muhannad AJJOURB, *La notion de liberté contractuelle en droit administratif français*, thèse de doctorat, Ecole doctorale George VEDEL, université Panthéon-Assas, Paris 2, France, 2016, p.314.

3- أنظر: المادة 149 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

4- أنظر: المادة 150 من القانون نفسه.

5- "يعالج م ش ب الشؤون التي تدخل في مجال إختصاصه عن طريق المداولات" أنظر: المادة 52 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

الأخلاق، أو الجنسية... إلخ، فمن المتصور دائما أن تكون شخصية المتعاقد وحدها محلا للإعتبار في التعاقد، وفي تنفيذ العقد.

وقد أشار الفقيه جيز JÉZE إلى الإعتبار الشخصي بقوله: "أن الإلتزامات الملقاة على عاتق المتعاقد، يجب أن ينفذها بنفسه وليس عن طريق شخص آخر، فالإدارة تختار شريكها في التعاقد بسبب صفاته الشخصية لأنه يتعاون معها في إدارة مرفق عمومي، وهذا التعاون له طابع شخصي"، ويقصد به أيضا أن تكون شخصية أحد المتعاقدين أو كلاهما عنصرا جوهريا في التعاقد، وعليه فإن لهذا المبدأ أهمية بالغة، وذلك للارتباط الوثيق بين هذه العقود والمرفق العمومي، حيث يعد الإعتبار الشخصي من المبادئ الأساسية سواء فيما يتعلق بإختيار المتعاقد أم بتنفيذ العقد، فبالنسبة لإختيار المتعاقد فإن الإدارة تملك السلطة التقديرية في الإمتناع عن التعاقد مع شخص لا ترضيه حتى لو إختارته لجنة البت¹.

ويكمن أساس حرية الإدارة التعاقدية في مجال عقود التفويض، لإرتباطها الوثيق بمبدأ إستقلالية الجماعات الإقليمية، فإستقلاليتها هذه تتعلق بصفة وثيقة مع مبدأ الحرية التعاقدية، والعلاقة بينهما هي علاقة مادية تتعلق بمحتواها وإمتدادها، فإستقلالية الإدارة تفرض حرية إختيارها للوسائل وحرية إستعمالها، وتجدر الإشارة إلى أن أي حرية حتى تكون ناجعة، تتطلب أن الذين أُعْتُرِفَتْ لهم بها، حتى يتمكنوا من ممارستها أن يختاروا بحرية وسائل وضعها حيز التنفيذ، مع إستعمال هذه الوسائل بكل حرية، ومن بين مظاهر إستقلالية وحرية الجماعات الإقليمية يظهر إبرام العقود مع أشخاص قانونية أخرى، فمن أجل التسيير الحر الذاتي وممارسة إختصاصاتها، للجماعات الإقليمية حرية إختيار الإجراءات التعاقدية، وتحديد الإلتزامات المتبادلة بين المتعاقدين، وتبليانها للجزاء المترتبة ومحتوى العقد².

وعليه الرابط بين حرية الإدارة للجماعات الإقليمية وحريتها التعاقدية رابط قوي، بمعنى أن الثانية تجد أساسها في الأولى.

أما عن الأسس المتعلقة بالأشخاص الخاصة (المفوض لهم)، فباستثناء العقد المبرم تبعا لحرية الأطراف، يبرز أيضا موضوع الحريات الفردية، ومبدأ سلطان الإرادة، وحرية التجارة والصناعة، وفي هذا يجب الإشارة أن الحرية التعاقدية هي جزء أو أحد صور الحريات الفردية، من جهته مبدأ سلطان الإرادة هو نظرية أساسية في القانون الموضوعي ناتجة عن الليبرالية السياسية وكذا الإقتصادية، وبما أن الحرية الفردية تقع فوق كل الحريات ويجب أن يتم حمايتها من كل تدخلات تحكيمية، فإرادة الأفراد هي التي يجب أن تكون أصل الإلتزامات التي يخضعون لها، وبالتالي فعلى الفرد الرضى بتقييد حريته في النشاط، إما مباشرة في إطار العقد، أو بطريقة غير مباشرة من خلال ممثليه في إطار القانون، وعليه فإن مبدأ سلطان الإرادة يؤسس للحرية التعاقدية للأشخاص الخاصة، لأن إرادتهم وإستقلاليتهم تسمح لهم بالتعاقد بكل حرية وتحديد الشروط

1- رفاه كريم رزوقي، "الإعتبار الشخصي وأثره في تنفيذ العقد الإداري دراسة مقارنة"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 03، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2016، ص.586.

2- Christophe LAJOYE, "de la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle", In :CRDF, N°01, France, 2002, p.119,120.

العقدية وتعديلها بإتفاق مشترك، وتمثل أيضا أساسا للحرية التعاقدية للجماعات الإقليمية بإعتبارهم أشخاصا قانونية لهم إرادة مستقلة¹.

كما أن حرية المبادرة والمقاولة *La liberté d'entreprendre*، وحرية التجارة والصناعة، هما أحد أسس الحرية التعاقدية، فالحرية الأولى تُعرّف بإمكانية أي فرد في إختيار النشاط الذي يريده، فكل شخص له الحق في إنشاء مؤسسة خاصة به، فهذه الحرية تضم إذا حرية إنشاء وتسيير وإدارة هذه المؤسسة، بمعنى أنها تضم حرية الإستغلال وهي حرية أساسية لكل مؤسسة لبيرالية، وبهذا فهي تشكل أحد أسس الحرية التعاقدية، حيث تمثل حرية التعاقد وسيلة أساسية وشرطا لحرية المقاولة، وممارسة حرية المقاولة تقتضي أن يستطيع المقاول يوميا في إطار نشاطه أن يتعاقد ويختار المتعاقد معه، ويحدد بحرية شروط العقد، كما تقتضي هذه الحرية ابرام العديد من العقود المختلفة، وإذا كانت هذه الأخيرة غير حرة فحرية المقاولة غير موجودة، وبالتالي فالحرية التعاقدية تظهر كشرط لفعالية حرية المقاولة، ولا يمكن ضمان هذه الأخيرة إلا بضمان الحرية التعاقدية، هذا وإن لحرية التجارة والصناعة علاقة وثيقة بحرية المقاولة، وهي بشكل ما إمتداد ونتيجة لها، لأن المواطنين أحرار في إختيار النشاط الذي يرغبون في ممارسته، وبالتالي لهم إمكانية إنشاء مؤسسة في كل القطاعات الإقتصادية².

الحرية التعاقدية هي إذا وسيلة أساسية لحرية التجارة والصناعة، فحرية إنشاء مؤسسة في القطاع الإقتصادي، وحرية المنافسة مع أي مؤسسة، تقتضي إبرام العقود بمختلف أنواعها، مع إمكانية التفاوض الحر في محتوى هذه العقود مع الشركاء التجاريين والزبائن، وبدون هذه الحرية فحرية التجارة والصناعة سوف تُقلص³.

ومن المبررات التي أُعطيت أيضا لهذا المبدأ وأُسست له، هي طبيعة تفويضات المرفق العمومي أساسا، والتي تفرض منطقيا وجود تعاون بين السلطة المانحة والمفوض له، وعليه تُعرّف تفويضات المرفق العمومي عامة بأنها عقود تبرم لمدة طويلة، وهذا المظهر يفرض دون منازع وجود علاقات من الثقة التي يجب أن تحدد مسبقا عند إمضاء العقد والتي يجب الإلتزام بها بطريقة دائمة، إضافة إلى أن تفويضات المرفق العمومي تقوم على تحمل المفوض له للأخطار، الأمر الذي سيسمح للشخص العمومي بالبحث بطريقة حرة عن الذي يظهر له قادرا على تحمل هذه المهمة، والبعض يبرر أيضا حرية إختيار المتعاقد مع الإدارة بالطبيعة المعقدة لإتفاقية التفويض، أو حتى بالواجب الذي يفرض على الشخص العمومي ضمان تنظيم المرافق العمومية في أحسن الظروف الممكنة⁴.

من جهته بيّن القاضي الإداري مستوى حمايةٍ لمبدأ الاختيار الشخصي، في قراره *Beau et Lagarde*⁵، حيث قرر مجلس الدولة: "باعتبار أن الإتفاقية لا تمثل صفقة، لكن امتياز أشغال للمرفق

1- Christophe LAJOYE, Op.Cit, p.122.

2- Ibid, p.123.

3- Ibid, p.124.

4- Muhannad AJJOUR, Op.Cit, p.315.

5- CE, 29 Avril 1970, req N° 77935. Disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 21-09-2019.

العمومي، تستطيع المدينة إختيار المتعاقد معها بحرية، دون أن ترتبط بالقواعد المحددة في مرسوم 28 جويلية 1968 المتعلقة حصريا بالصفقات"، في ذات الإطار قلص القاضي الإداري من رقابته على الإختيار الذي تقوم به الإدارة على صاحب الامتياز، برفضه النظر في تقدير هذا الاختيار، وفي قراره ¹Loupias et autres قرر مجلس الدولة: "لا يعود لمجلس الدولة الفاصل في المنازعات، النظر في أهمية الإختيار المعمول من قبل الإدارة ..."، قرار كهذا لم يقنع بعض مفوضي الحكومة مثل مارك فورناسياري Marc FORNACCIARI الذي قال في أحد نتائجه في قرار نقابة L'Armagnac et des vins du Gers: "إذا كانت الإدارة تستطيع إختيار صاحب الإمتياز كما تحب، فإنه ليس لها مطلق الحرية في هذا ... أيضا يجب أن لا يمثل هذا الإختيار عيبا جسيما لمصلحة المرفق، لاسيما القدرة التقنية للمتعاقد معه الذي يضمن تنفيذ الخدمات"².

فكانت مثلا عقود الإمتياز تُمنح وفق إجراء التراضي بينها وبين صاحب الإمتياز، دون أدنى تقييد، لكن هذه الحرية المطلقة وإبتعادها عن المنافسة والشفافية، وحق الأفراد إستثمار المرفق العمومي، وكذلك التجاوزات التي عرفها منح الإمتياز، ومنها منحه دون أية شروط في بعض الأحيان، أدى إلى تدهور تسيير المرافق العمومية، وطغيان المصالح الخاصة على المصلحة العامة، التي يستهدفها المرفق العمومي، خاصة وأن الهدف من الإمتياز بالدرجة الأولى البحث عن الفعالية والمردودية³.

ساد هذا الوضع في فرنسا قبل 1993، أي قبل دخول قانون سابان Sapin حيز التنفيذ، وبصدور هذا الأخير قُيدَ مبدأ الإعتبار الشخصي، وأُعْتُبِرَت التبريرات المدعمة له غير مقنعة، وعرفت بالتالي الحرية التي كان يتمتع بها الشخص العمومي في إختياره للمفوض له في المرافق العمومية عدة تقييدات، أُجْبِرَتْ بموجبها الجماعات الإقليمية على تنظيم إجراء الإشهار والإعلان، الذي يسمح بتلقي وتقديم عدة عروض متنافسة، وكرست النصوص القانونية والإجتهاادات القضائية شكليات تجبر السلطة المُفَوَّضَةَ على إحترام مبادئ الطلب العمومي خاصة شفافية الإجراءات، وتَلَقَّى العديد من الكتاب والباحثين الفرنسيين نصوص⁴ قانون سابان Sapin في هذا المجال بردة فعل سيئة وعلقوا قائلين: "ماتت الحرية التعاقدية في تفويضات المرفق العمومي"⁵.

1- Il n'appartient pas au Conseil d'État statuant au contentieux de se prononcer sur l'opportunité des choix opérés par l'administration, d'une part, en écartant pour l'exploitation du service public communal de l'eau et de l'assainissement, l'exploitation en régie directe au profit de l'affermage, et d'autre part en choisissant comme fermier la Société d'aménagement urbain et rural. CE, 18 Mars 1988, Req N° 57893. Disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr", consulté le: 21-09-2019.

2- Cité par: Muhannad AJJOUR, Op.Cit, p.315,316.

3- نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، المرجع السابق، ص.251،252.

4- لاسيما نص المادة 38 والتي تنص على:

"Les délégations de service public des personnes morales de droit public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes".

5- Muhannad AJJOUR, Op.Cit, p.317.

وجاء في قرار مجلس الدولة الصادر في 23 ديسمبر 2009: "أن تفويضات المرفق العمومي تخضع لمبادئ حرية الوصول إلى الطلب العمومي، والمساواة في معاملة المترشحين، والشفافية في الإجراءات التي تمثل مبادئ عامة لقانون الطلب العمومي"¹.

أما في الجزائر يُظهِر إستقراء بعض النصوص القانونية الصادرة قَبْل عام 2018، تباين موقف القانون في إطار عقود الامتياز التي تمثل أبرز أشكال تفويض المرفق العمومي، فتارة يجعلها خاضعة لمبدأ الاعتبار الشخصي كأصل عام².

وتارة أخرى يقيدها بإجراءات الدعوة إلى المنافسة كإستثناء، إما عن طريق طلب العروض³، أو عن طريق اللجوء إلى المزايمة⁴، ومسّ تنظيم القانون لهذا العقد بالطرق السالف ذكرها، المرافق العموميّة الوطنية خاصة ذات الأهمية الإستراتيجية، لاسيما الطاقة، الكهرباء، المياه وغيرها، والتي لم تحظَ إلى اليوم بنظام قانوني خاص يُوَظِر العقود التي يتم إستغلالها بها.

1- Les délégations de service public sont soumises aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, qui sont des principes généraux du droit de la commande publique. Pour assurer le respect de ces principes, la personne publique doit apporter aux candidats à l'attribution d'une délégation de service public, avant le dépôt de leurs offres, une information sur les critères de sélection des offres. Voir:

CE, 23 Décembre 2009, 07^{ème} et 02^{ème} sous section réunies, Req N° 328827, l'établissement public du musée et du domaine nationale de Versailles. Disponible sur le site :

"www.legifrance.gouv.fr", consulté le:21-09-2019.

2- ونشير مثلا إلى النصوص التالية: "... يُمنح هذا الإمتياز بصفة شخصية محضّة، ويلتزم صاحب الإمتياز في جميع التصرفات القانونية التي يقوم بها في إطار هذه الاتفاقية، مهما تكن طبيعتها بإحترام أحكام دفتر الشروط". أنظر: المادة 01 الفقرة 02 من الإتفاقية النموذجية المطبقة في منح الإمتيازات على البنى التحتية ذات الطابع التجاري الموجهة لمهام الخدمة العمومية، المرفقة بالمرسوم التنفيذي رقم 15-305 المؤرخ في 05 ديسمبر 2015، المتضمن الموافقة على دفتر الشروط والإتفاقية النموذجيتين المطبقتين على منح حق إمتيازات على البنى التحتية ذات الطابع التجاري الموجهة لمهام الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، الصادر في 09 ديسمبر 2015.

"صاحب الامتياز: المؤسسة الوطنية سونطراك شركة ذات أسهم، أو أحد فروعها الذي يستفيد من إمتياز النقل بواسطة الأنابيب، متحملة في ذلك الأخطار والتكاليف والخسائر المترتبة على ذلك.

كما يعتبر أيضا صاحب الإمتياز كل شخص يستفيد من الإمتياز بالقنوات الدولية متحملا في ذلك الأخطار والتكاليف والخسائر المترتبة على ذلك". أنظر: المادة 05 من القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالحروقات، المعدلة والمتممة بموجب المادة 02 من القانون رقم 13-01، المؤرخ في 20 فبراير 2013، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11، الصادر في 24 فبراير 2013.

3- ونذكر مثلاً النص التالي: "يتم منح الإمتياز في ميدان التوزيع عن طريق طلب العروض...". أنظر: المادة 73 من القانون رقم 02-01 السالف ذكره.

4- والتي أشار إليها مثلا النص التالي: "... يتم الإستغلال السياحي للشواطئ المفتوح للسياحة، وفق نظام الإمتياز عن طريق المزايمة المفتوحة...". أنظر المادة 22 من القانون رقم 03-02، المؤرخ في 17 فبراير 2003، المحدد للقواعد العامة للإستعمال والإستغلال السياحيين للشواطئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11، الصادر في 19 فبراير 2003.

وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 18-199، والذي يهدف إلى تحديد شروط وكيفيات تفويض المرفق العمومي للجماعات الإقليمية¹، أصبحت الدعوة للمنافسة هي الأصل والقاعدة العامة في تفويض المرفق العمومي، لاسيما الإقليمية تبعا لطلب العروض².

الفرع الثاني:

الدعوة إلى المنافسة كقاعدة عامة لتفويض المرفق العمومي

يمثل الطلب على المنافسة القاعدة العامة لإبرام إتفاقية تفويض المرفق العمومي³، الذي يعتبر إجراءً يهدف إلى الحصول على أفضل عرض، من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة، بغرض ضمان المساواة في معاملتهم والموضوعية في معايير إنتقائهم، وشفافية العمليات، وعدم التحيز في القرارات المتخذة⁴. حيث أصبحت المنافسة تمثل ضمانا حقيقيا للمصلحة العامة المرتبطة دائما بالمرفق العمومي، فكلما كانت هناك منافسة حقيقية، كلما كان إختيار المتعاقد أحسن، وبذلك تضمن السلطة المُفوضَة تسيير المرفق بكفاءة عالية، وأصبح مبدأ المنافسة مبدأ عالميا وشرطا ضروريا ومفروضا على كل الدول، فالمنافسة هي مبدأ أساسي ومرتبطة بالشفافية، التي يجب أن تحكم كل الحياة العموميّة خاصة منها العقود الإدارية⁵. وإذا كان هذا هو المبدأ المعمول به حاليا في الجزائر، وعديد الدول الأخرى على غرار دول الإتحاد الأوروبي، فإن الأصل الذي كان يُعتمدُ به لتفويض المرفق العموميّ هو حرية الإدارة في إختيار المتعاقد معها، تبعا لمبدأ الإعتبار الشخصي كما أسلفناه، وبهذا يمكن القول أن مبدأ المنافسة المعمول به كقاعدة لإبرام هذه العقود، هو إجراء لاحق على مبدأ الحرية التعاقدية للإدارة، تبلور إثر التوجهات الليبرالية الحديثة التي تتبنى المنافسة والإنتفاح على السوق الحرة، ولهذا سنتطرق في مايلي لأبرز أهداف ومبررات اللجوء إلى صيغة الطلب على المنافسة:

1- الحصول على أفضل العروض:

يتم منح تفويض المرفق العمومي للمترشح الذي يقدم أفضل عرض، وهو ذلك الذي يقدم أحسن الضمانات المهنية، التقنية، والمالية حسب دفتر الشروط⁶، والذي يتضمن البنود التنظيمية والتعاقدية التي يجب أن توضح كيفيات إبرام إتفاقية تفويض المرفق العمومي وتنفيذها، جزؤه الأول يشتمل على الشروط المتعلقة بتأهيل المترشحين والوثائق التي تتكون منها ملفات الترشيح وكيفيات تقييمها، أما معايير إختيار المترشحين لتقديم عروضهم تتعلق بقدراتهم المهنية، من حيث الشهادات المطلوبة لتسيير المرفق، وأخرى

1- أنظر: المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 11 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 08 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 11 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، المرجع السابق، ص.250.

6- أنظر: المادة 11 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

تقنية ترتبط بالوسائل البشرية والمادية والمراجع المهنية، وأيضا قدرات مالية تُبرر بالحاصلات المالية والمحاسبية والمراجع المصرفية¹.

هذا وبينت التعليم رقم 006 في دفتر الشروط النموذجي الملحق بها، معايير تقييم شروط تأهيل المترشحين حسب أولويتها في إطار تفويض المرفق العمومي للمكتبات وتنقيطها كمايلي:

- أن يكون المترشح ذا خبرة مهنية كمسير أو مطور في مؤسسة تنموية للمكتبات "15 ن"؛
- مشاركته في تنمية مكتبتين على الأقل، والتي من بينهما مكتبة قدمت خدمات للمواطن المحلي "15 ن"؛
- خبرة مهنية لا تقل عن 05 سنوات في مجال تطوير وتنمية المكتبات "15 ن"؛
- ويمنح المترشح "09 ن" على سيرته الذاتية؛
- و"06 ن" على تعاونه وشراكته مع مؤسسة جزائرية في مجال التطور التكنولوجي.

وبهذا تحصد شروط تأهيل المترشحين لهذا التفويض "60 ن"، حيث في المعايير الثلاث الأولى يحصل العرض الذي قدم عدد سنوات خبرة أكبر على النقطة الكاملة، والآخرين ينقص لهم "03 ن" حسب ترتيب عدد سنوات الخبرة، وينتقل إلى تقييم عروض أولئك الذي جمعوا "30 ن" فما فوق فقط².

ويتضمن الجزء الثاني من دفتر الشروط المعنون بـ دفتر العروض، البنود الإدارية والتقنية، متمثلة في مختلف المعلومات الخاصة بكيفيات تقديم العروض وإختيار المُفَوَّض له، والبيانات الوصفية والتقنية المتعلقة بتسيير المرفق، إضافة إلى البنود المالية التي تحدد الترتيبات المتعلقة بالمقابل المالي، لفائدة المُفَوَّض له أو للسلطة المُفَوَّضة، أو ذلك الذي يدفعه مستعملوا المرفق عند الإقتضاء³.

وجاء في دفتر الشروط النموذجي السالف ذكره تخصيص "40 ن" لشروط العرض، حيث تمنح النقطة كاملة للعرض الأقل كلفة، وتنقص بـ "05 ن" العروض حسب ترتيب كلفتها⁴.

وتبعا لهذا تُجرى أول مرحلة في الطلب على المنافسة، التي تتمثل في إختيار أولي للمترشحين حسب ملفات الترشيح المقدمة⁵، ويجب على السلطة المُفَوَّضة أثناء إنقائهم التأكد من قدراتهم المهنية، المالية، والتقنية بكل الوسائل المناسبة⁶، هذا وتقوم لجنة إختيار وإنقاء العروض في هذه المرحلة بفتح الأظرفة، وتسجيل جميع الوثائق المقدمة علنا، ثم في جلسة مغلقة تقوم بدراسة ملفات الترشيح، وتبعا لهذا تُعد قائمة بالمترشحين المقبولين الذين استوفوا شروط التأهيل طبقا للجزء الأول من دفتر الشروط، والمعايير المحددة في الطلب على المنافسة، ثم تُنقِط عروض المترشحين المقبولين حسب سلم التنقيط الوارد في دفتر الشروط، لئُعد

1- أنظر: المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 18 من دفتر الشروط النموذجي الملحق بالتعليم رقم 006 السالف ذكرها.

3- أنظر: المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

4- أنظر: المادة 18 من دفتر الشروط النموذجي الملحق بالتعليم رقم 006 السالف ذكرها.

5- أنظر: المادة 12 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

6- أنظر: المادة 22 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي نفسه.

تبعاً لهذا قائمة للعروض مرتبة ترتيباً تفضيلياً، حسب النقاط المتحصل عليها¹، والتي تنتهي بها المرحلة الأولى للطلب على المنافسة.

وفي المرحلة الثانية للطلب على المنافسة، يتم دعوة المترشحين الذين تمّ انقضاءهم إلى سحب دفتر الشروط من قبل السلطة المُفَوَّضة وهذا بكل وسيلة ملائمة²، لتستأنف لجنة إختيار وإنقضاء العروض عملها من جديد بدعوة المترشح أو المترشحين المقبولين المؤهلين كتابياً كل على حدى، من أجل التفاوض حول العرض أو العروض المعنية³.

وفيما يتعلق بحرية المفاوضات التي يتمتع بها الشخص العمومي في إتفاقية التفويض، أبان القاضي الإداري عن مرونة كبيرة، ناتجة منطقياً عن الإقرار بمبدأ المنافسة، حيث قرر مجلس الدولة أنه لا وجود لأي قاعدة تُؤطر شكليات المفاوضات من قبل الشخص العمومي، الذي لا يُجبر على إعداد ولا تحديد برنامج مسبق للمفاوضات، ولا الإفصاح عن إختياره في عدم إتمام المفاوضات مع أحد المترشحين⁴، بالرغم من أن المنظم الجزائري أناط مهمة التفويض بلجنة إختيار وإنقضاء العروض، وليس لمسؤول السلطة المفوضة، لكن الأمر واحد لأن هذا الأخير يعين كل أعضائها.

والمفاوضات هي مرحلة أساسية في إجراءات إبرام تفويض المرفق العمومي هدفها حسب البروفيسور باركوني PARCONNIER هو: "بيان أن العروض قُدمت وأُقرحت بما يتوافق وإننتظارات وإحتياجات السلطة المُفَوَّضة، يتعلق الأمر إذا إما بتصحيحهم أو إعتمادهم، وأيضاً بالنسبة للمُفَوَّض له يستطيع التفاوض في التوازن المالي الذي يسمح له بتسيير المرفق في ظروف جيدة مع ضمان العائدات الكافية، وأخيراً وضع نصوص خاصة بالرقابة من قبل السلطة المُفَوَّضة على المُفَوَّض له"⁵.

وأمام تطبيق الطلب على المنافسة كقاعدة عامة لتفويض المرفق العمومي، تأتي المفاوضات للتأكيد على النفاذ الدائم للحرية التعاقدية للإدارة، فخصوصية إجراء المفاوضات تجعل في هذا المقام من مبدأ الإختيار الشخصي المميز لإختيار المُفَوَّض له، فالسلطة المُفَوَّضة ستختار في النهاية لوحدها من تراه الأنسب للتعاقد.

وفي هذا يقول كلودي بواتو Claudie BOITEAU أن: "إرادة المشرع في منح السلطة المُفَوَّضة للمرفق العمومي صلاحية القيام بإجراءات التفاوض، تعكس بوضوح إرادته في الحفاظ على مبدأ الإختيار الشخصي لصالحها، مُبرّماً في إطار قواعد الشفافية والإشهار"⁶.

1- أنظر: المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 12 الفقرة 02، والمادة 32 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 35 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- Muhannad AJJOUB, Op.Cit, p.320.

5- Cité par: Muhannad AJJOUB, Op.Cit, p.356.

6- Claudie BOITEAU, *Les conventions de délégation de service public*, Éd le Moniteur, France, 2007, p.123.

ولابد أن تحرر اللجنة محضرا للمفاوضة في كل جلسة، يتضمن قائمة العروض المدروسة والمرتببة ترتيبا تفصيليا¹.

وبعد الإنتهاء من دراسة كل العروض والتفاوض بشأنها، تقترح اللجنة على مسؤول السلطة المُفَوِّضَة المترشح الذي يتم إنتقاؤه وقدم أحسن عرض²، ويبقى هذا الإقتراح غير ملزم للسلطة المُفَوِّضَة، فلها الأخذ به من عدمه فهي حرة في ذلك، والواقع أن تشكيلة هذه اللجنة يعينها برئيسها مسؤول السلطة المُفَوِّضَة ذاته، وبالتالي فَنِيَّةُ التعاقد التي تكون لدى السلطة المُفَوِّضَة، ستتقارب إن لم نقل ستتطابق مع إقتراح اللجنة. وعلى إثر هذا يتخذ مسؤول السلطة المُفَوِّضَة قرارا بالمنح المؤقت ويتم إشهاره، تبعا لما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في هذا المجال³.

إذا نلاحظ مما سبق أن الطلب على المنافسة الذي يتم على مرحلتين، دعامته الأساسية هي لجنة إختيار وإنتقاء العروض التي تنشئها السلطة المُفَوِّضَة⁴، والتي لها دور جد هام في إنتقاء المُفَوِّض له بتسيير المرفق وتقديم الخدمات العموميّة.

وبينت التعليمية رقم 006 أن إشكالية غياب "لجنة تفويضات المرفق العام" تجعل البلدية تلجأ إلى أنماط التسيير الأخرى، وبالخصوص **المزايدة** المحددة في المادة 191 من قانون البلدية، وبالعودة إلى هذه المادة نجد عنوانا قبلها هو "الفقرة الثانية: المناقصة"، ويأتي قبلها ضمن المادة 189 "الفقرة الثانية: الصفقات العموميّة"، في حين أن المشرع تطرق لعقود التفويض ضمن هذا القانون في المادة 156 مبرزا أن تفويض تسيير المصالح العموميّة يتم عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية.

ومنه أخطأت التعليمية في المادة 191، فالمزايدة ليست بمناقصة، حيث أن الأولى تمثل إجراء لإبرام العقود مع متعاقد يقدم أعلى عرض مالي، والثانية عكسها تماما، مع الإشارة أن المناقصة أصبحت تعرف بمصطلح طلب العروض تبعا للمرسوم الرئاسي رقم 15-247.

ويمكن ردّ هذا الخطأ بداية إلى كون المنظم أصلا وقع فيه من قبل بكثرة، ولم يستقر على معيار ثابت لتعريف المزايدة، إذ لطالما خلط بينها وبين المناقصة لاسيما في المرسوم الرئاسي رقم 10-236، أين عرف المزايدة بأنها الإجراء الذي تُمنح بموجبه الصفقة للمتعهد الذي يقدم العرض الأقل ثمنا⁵، ومنطقيا لا يجوز هذا لأن المزايدة هي التعاقد مع متعهد يقدم أعلى عرض مالي أو أكبر سعر.

كما نرى أن الخطأ الأساسي يتعلق من جديد بخطأ في الترجمة، ذلك أن المادة 191 من قانون البلدية في الجريدة الرسمية باللغة الفرنسية إستعملت مصطلح "Adjudication"، الذي يُترجم إلى مصطلح "المزايدة" وليس المناقصة كما جاء في النص باللغة العربية، ومن الجيد أن المشرع هنا لم يعرف الإجراء

1- أنظر: المادة 35، 40، و77-د من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 35 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 41 من المرسوم التنفيذي نفسه، والمادة 73 من المرسوم الرئاسي 15-247 السالف ذكره.

4- أنظر: المادة 75 و76 من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- أنظر: المادة 33 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 58، الصادر في 07 أكتوبر 2010. (ملغى)

الذي جاءت به المادة 191، وإلا لكانت الإشكالية أكبر، أيضا فإن نص المادة 33 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 بالفرنسية إستعمل مصطلح "Adjudication"، وترجمه ترجمة صحيحة إلى المزايدة، لكنه كما أشرنا وقع في الخلط في معيار تحديدها.

ولاشك أن مثل هذه الأخطاء يجب تجنبها وتفاديها قدر المستطاع، لاسيما في مواضيع ترتبط بالمال العمومي والمصلحة العامة، لأنها تضع مطبقها في إشكالات عديدة.

2- تكريس مبدأ المساواة:

يقتضي هذا المبدأ تحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المترشحين، ومعاملتهم بطريقة واحدة دون أي تمييز، ويتم هذا من خلال تعزيز الموضوعية في معايير الانتقاء، وكذا عدم التحيز في القرارات المتخذة¹، وعليه فإن القيام بإعداد دفاتر الشروط المتعلقة بإجراءات تفويض المرافق العمومية بمناسبة كل عملية تفويض، مع مراعاة التسيير الذي تختاره السلطة المُفَوِّضة، وتكييفها لهذه الدفاتر مع نموذج دفتر الشروط المعد من قِبل مصالح وزارة الداخلية والمُرفق بالتعليمية رقم 2006²، يمثل ضمانا مهمة لتحقيق المساواة في معايير إنتقاء المترشحين، ويشترط أيضا تطابق عروض كل المترشحين مع ما جاء في دفتر الشروط، ولا تُقبل الملفات الناقصة من أي أحد، إلا إذا طلبت اللجنة وثائق تكميلية لتدعيم العرض عن طريق السلطة المُفَوِّضة وفي أجل محدد³.

وتعتبر علنية فتح الأظرفة من قِبل لجنة إختيار وإنتقاء العروض، وتسجيلها لوثائق المترشحين المقدمة، دعامة لتكريس مبدأ المساواة في معاملة المترشحين⁴، كما أن تحريرها لمحضر المفاوضات وتقييم العروض المتضمن قائمة العروض المدروسة والمرتببة ترتيبا تفصيليا، يساهم أيضا في تكريس مبدأ المساواة⁵. ونصت المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، أنه إذا كان بإمكان المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أن تقوم بإنجاز موضوع التفويض، فإنه يتعين على السلطة المُفَوِّضة أن تمنحها الأولوية في الحصول على التفويض، وعليه فهل يعتبر مثل هذا النص إجراء تمييزيا يخرق مبدأ المساواة في معاملة المترشحين؟

يأتي هذا النص في إطار سياسة الدولة التي تهدف لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بناء على التشاور والتنسيق مع الفاعلين العموميين والخواص المهنيين، وعليه تبادر الجماعات المحلية بإتخاذ التدابير اللازمة من أجل مساعدة وترقية هذه المؤسسات، لاسيما من خلال تسهيل الحصول على العقار الملائم لنشاطها، وتخصيص جزء من مناطق النشاطات والمناطق الصناعية⁶، وتسهر الدولة على تطوير الشراكة

1- أنظر: المادة 11 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: التعليمية رقم 006 السالف ذكرها. وأنظر أيضا: المادة 36 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 36 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 31 من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- أنظر: المادة 35 من المرسوم التنفيذي نفسه.

6- أنظر: المادة 03 و04 من القانون رقم 17-02 السالف ذكره.

العموميّة الخاصة، وتعمل على توسيع مجال منح الإمتياز في مجال الخدمات العموميّة لفائدة هذه المؤسسات¹.

وعليه فإن المرسوم التنفيذي رقم 18-199 جسد ما جاء به القانون رقم 17-02، الذي ينظم هذه المؤسسات، في محاولة لزيادة قدرتها التنافسية وتحسين بيئتها، وكذا تشجيع إنشائها لاسيما المبتكرة منها، والحفاظ على ديمومتها، وبالتالي فإن طابع التمييز الذي لحق هذه المؤسسات هو إيجابي لا يخل بمبدأ المساواة في معاملة المترشحين، وهذا تماشيا ودعم المنتج الوطني.

والملاحظ على القانون رقم 17-02 في هذا المجال، أنه بيّن سهر الدولة ومصالحها على تخصيص جزء من الصفقات لهذه المؤسسات، مبرزا ذلك في نص المادة 25 التي أستهلّت بعنوان "إبرام الصفقات العموميّة..."، وبالرغم من كون المرسوم الرئاسي رقم 15-247 إطار مرجعيا أوليا لعقود التفويض، لم ينص القانون رقم 17-02 على أن عقود التفويض تخصص في جزء منها لهذه المؤسسات، حيث أن عقد الإمتياز الذي خصه القانون بالذكر كأحد أشكال التفويض ليس الشكل الوحيد له، فهناك الإيجار، التسيير، والوكالة، غير أن المرسوم التنفيذي رقم 18-199 أشار إلى أولوية هذه المؤسسات في حصولها على كل عقود التفويض.

3- تكريس مبدأ الشفافية:

يتأسس مبدأ الشفافية في عمليات تفويض المرفق العمومي، من خلال تفعيل الإعلان في كل مراحل الطلب على المنافسة، ابتداء من إشهار هذا الطلب في جريدتين يوميتين على الأقل باللغة العربية والأجنبية على نطاق واسع، وكذا من خلال إستعمال كل وسيلة مناسبة للنشر²، ويجب أن يتضمن إعلان الطلب على المنافسة بيانات أساسية³ لا يجوز نشره بدونها، خاصة صيغة الطلب على المنافسة، مدة التفويض القصوى، شروط التأهيل والانتقاء الأولي، قائمة الوثائق المكونة لملف الترشيح، آخر أجل لتقديم الملف، ... إلخ، هذا ويُشهرُ قرار المنح المؤقت للتفويض في جريدتين يوميتين على الأقل باللغة العربية والأجنبية أيضا⁴، وفي حال قامت السلطة المُفوضّة بإلغاء إجراء التفويض، يتعين عليها إشهار قرار إلغائها له، تبعا لذات قواعد إشهار الدعوة للمنافسة، وتبلغه أيضا للجنة تفويضات المرفق العمومي⁵.

لكن عدم دقة نص المادة 26، التي أجازت للسلطة المُفوضّة إعفاء بعض المرافق العموميّة التي تود تفويضها، من إجراءات الإعلان والإشهار في الجرائد، نظرا لحجمها أو نطاق نشاطها، قد يعطل من مبدأ الشفافية ويسمح للإدارة باستغلال هذه العبارات الفضفاضة من قبيل نظرا لحجمها أو نطاق نشاطها في التخلي عن الإعلان عبر الجرائد، واللجوء لوسائل أخرى للإشهار ضيقة الإنتشار، لا تضمن وصول

1- أنظر: المادة 23 من القانون رقم 17-02 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

3- أنظر: المادة 27 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 41 من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- أنظر: المادة 45 من المرسوم التنفيذي نفسه.

المعلومة إلى الكافة، ولهذا كان من الواجب بيان أي حجم ونطاق نشاط مرفقي، يعفي من إجراء النشر عبر الجرائد اليومية.

الفرع الثالث:

التراضي كإجراء إستثنائي لتفويض المرفق العمومي

في حالة إعلان عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الأولى، يتم إعادة نفس الإجراء للمرة الثانية وبذات الأشكال، وإن تكرر إعلان عدم الجدوى للمرة الثانية¹، وجب الخروج عن القاعدة العامة، وإتباع الإستثناء الوارد عليها متمثلاً في إجراء التراضي²، ويأخذ هذا الأخير شكلين هما: التراضي بعد الإستشارة، والتراضي البسيط³.

ومن التعاريف التي قُدمت للتراضي أنه طريقة للإتفاق المباشر أكثر مرونة، لأنها تترك للإدارة العمومية حرية إختيار الشخص الذي ستتعاقد معه، وقد حددت بعض القوانين المجالات التي على أساسها يمكن اللجوء إلى هذه الطريقة⁴، وتوحي قراءة هذا التعريف، أن إجراء التراضي يعني لجوء السلطة المُفَوَّضَة إلى مبدأ الإعتبار الشخصي في إختيار المتعاقد معها.

وتبعا لهذا فالتساؤل الوارد هنا يتعلق ببحث الحدود بين مبدأ الإعتبار الشخصي، وإجراء التراضي في إختيار المُفَوَّض له، لاسيما وأن تفويضات المرفق العمومي لا بد وأن تخضع لمبادئ الطلب العمومي، تبعا للمرسوم التنفيذي رقم 18-199؟

يعتبر التراضي بعد الإستشارة إجراء تقوم من خلاله السلطة المُفَوَّضَة، بإختيار مُفَوَّض له من بين ثلاثة مترشحين مؤهلين على الأقل⁵، ولا تلجأ إليه إلا في حالتين هما⁶:

- عند إعلان عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الثانية، وهنا يتم إختيار المُفَوَّض له من بين المترشحين المؤهلين الذين شاركوا في الطلب على المنافسة.

- عند تفويض بعض المرافق العمومية التي لا تستدعي الطلب على المنافسة، وهنا يتم إختيار المُفَوَّض لهم ضمن قائمة تعدها مسبقا السلطة المُفَوَّضَة، بعد التأكد من قدراتهم المالية، المهنية، والتقنية التي تسمح لهم بتسيير المرفق المعني.

يتضح من الحالة الأولى لهذا الإجراء إنعدام الأخذ بمبدأ الإختيار الشخصي، حيث أن السلطة المُفَوَّضَة لجأت للطلب على المنافسة لمرتين على التوالي، ومنه فقد تقيدت بكل إعتبارات وإجراءات ومبادئ

1- أنظر: المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 08 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 16 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- ناصر لباد، المرجع السابق، ص.211.

5- أنظر: المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

6- أنظر: المادة 19 من المرسوم التنفيذي نفسه.

الطلب العمومي لاسيما مبدأ المنافسة، وأن لجنة إختيار وإنتقاء العروض تدعو المترشحين الثلاث المؤهلين، لتقديم عروضهم وفقا لدفتر الشروط¹، وتتابع نفس الإجراءات المعمول بها في الطلب على المنافسة.

أما الحالة الثانية لهذا الإجراء فهي تنفي أي أعمال للطلب على المنافسة، ومنه فلا وجود لمبادئ الطلب العمومي، من إشهار ومساواة وغيرهما، والمفوض له المعني بتسيير المرفق مُعَيّن مسبقا ضمن قائمة، تعدها السلطة المُفَوِّضَة تراعي فيها مؤهلاته التسييرية المختلفة، وهذا هو بالضبط المعنى الذي سبق وأن أسلفناه لمبدأ الإختيار الشخصي، وبالتالي فإن التراضي بعد الإستشارة تبعا لهذه الحالة، ليس سوى أعمالا حقيقيا لمبدأ الإعتبار الشخصي في إختيار المُفَوِّض له، مع الإشارة إلى أن القرار المشترك الذي يحدد قائمة المرافق التي لا تتطلب الطلب على المنافسة لم يصدر لحين كتابتنا هذه الأسطر، ما يعطل اللجوء للتراضي بعد الإستشارة تبعا لهذه الحالة.

من جهته التراضي البسيط يعتبر إجراء تقوم من خلاله السلطة المُفَوِّضَة، بإختيار المُفَوِّض له المؤهل لضمان تسيير مرفق عمومي، بعد التأكد من قدراته المالية، المهنية، والتسييرية²، وقد يحصل هذا الإجراء في حالة إستلام عرض واحد إثر الطلب على المنافسة للمرة الثانية، ويتبين أنه موافق لدفتر الشروط، فيُقبَلُ ويتم متابعة الإجراءات³، وهنا نبقى محافظين على مبادئ الطلب العمومي والمنافسة الحرة. وأوجب المنظم اللجوء إلى هذا الإجراء حصرا في حالتين هما⁴:

- حالة الخدمات الإحتكارية التي لا يمكن أن تكون محل تفويض، إلا لمرشح واحد يحتل وضعية إحتكارية.
- في الحالات الإستعجالية.

أما عن الحالة الأولى فيغلب عليها تكريس مبدأ الإعتبار الشخصي، حيث لا يوجد طلب على المنافسة أساسا، والسلطة المُفَوِّضَة هي من تختار المُفَوِّض له، لكن إستعمال مصطلح "مرشح" غالبا يوحي بوجود منافسة، وهو الغائب تماما في هذه الحالة، لهذا فمصطلح "المُفَوِّض له" أو "المتعاقّد مع الإدارة" قد يكون أصوب لهذه الحالة.

وبخصوص الحالة الثانية المرتبطة بالإستعجال، الذي يتقرر إثر فسخ إتفاقية تفويض مرفق عمومي سارية المفعول، وكذا لإستحالة إستمرارية المرفق العمومي من قِبَل المُفَوِّض له، أو رفضه إمضاء الملحق لتمديد الأجل، فهي مرتبطة أصلا بوجود إتفاقية للتفويض أساسها الطلب على المنافسة، لكن بمجرد أعمالها تختار السلطة المُفَوِّضَة بناء على مبدأ الإعتبار الشخصي المُفَوِّض له استعجاليا، دون أن تُعمل مبدأ المنافسة إستجابة لحالة الإستعجال، التي يبررها بالأخص مبدأ استمرارية المرفق العمومي.

وفي كلتا الحالتين تقوم لجنة إختيار وإنتقاء العروض بدعوة المرشح الذي تمّ إختياره لتقديم عرضه⁵، وفي هذا الإجراء جانب من التجسيد لمبدأ الشفافية.

1- أنظر: المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 18 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 15 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 20 من المرسوم التنفيذي نفسه.

5- أنظر: المادة 20 من المرسوم التنفيذي نفسه.

وتبعاً لما سلف بيانه، يمكن القول أن إجراء التراضي ليس هو مبدأ الإعتبار الشخصي، من حيث كونه إستثناء على القاعدة العامة (الدعوة للمنافسة)، أي أن مبادئ المنافسة والطلب العمومي حاضرة فيه دائماً بإستثناء الحالات التي أشرنا إليها سابقاً، والتي يتوافق فيها مع مبدأ الاعتبار الشخصي، بسبب غياب المنافسة أصلاً في إبرام عقد تفويض المرفق العمومي، فكلما وُجدت المنافسة إنتهى مبدأ الإعتبار الشخصي، وكلما غابت إتسعت حرية الإدارة في إختيارها الشخصي للمتعاقد معها، فالتراضي أساساً ليس هو مبدأ الإعتبار الشخصي، وإستثناء قد يحصل وأن يصبح كذلك".

المطلب الثاني:

الرقابة على المرفق العمومي المَفُوض

إستحدث المرسوم التنفيذي رقم 18-199، نظاماً رقابياً تخضع له عملية تفويض المرفق العمومي، يُطبَّق في كل مراحل الطلب على المنافسة، ومنه ما يمتد إلى مرحلة تنفيذ المَفُوض له للعقد، وهذا ضمن فصله الرابع، حيث أخذ المرسوم بالرقابة القبيلة على تفويضات المرفق العمومي، من خلال رقابة اللجان المتمثلة في لجنة إختيار وإنتقاء العروض التي تمارس رقابة داخلية، ولجنة تفويضات المرفق العمومي التي تمارس رقابة خارجية، وإلى جانب الرقابة القبلية نصّ المرسوم أيضاً على الرقابة البعدية التي تقوم بها السلطة المَفُوضَة على المرفق المَفُوض، حماية منها للمبادئ التي تحكم سيره وضماناً للمصلحة العامة، وبالرغم من أهمية الرقابة التي يقوم بها مُرتَبِق المرفق العمومي المَفُوض، إلا أن المرسوم إستثناء من النصوص الخاصة بالرقابة، وخصه بثلاث مواد فقط، ضمن الفصل الخامس أدرجها تحت عنوان علاقته بالمَفُوض له.

ومن أجل بيان مدى نجاعة هذا النظام الرقابي، ومساهمته في ضمان جودة ونجاعة الخدمة وحماية مبادئها، سنتطرق ضمن هذا المطلب إلى فرعين، حيث سنخصص الفرع الأول لبيان فعالية رقابة اللجان على حسن إختيار المَفُوض له، وسنتناول في الفرع الثاني بيان فعالية رقابة السلطة المَفُوضَة، والمُرتَبِقين على حسن إختيار المَفُوض له.

الفرع الأول:

مدى فعالية رقابة اللجان على حسن إختيار المَفُوض له

خصّ المرسوم التنفيذي رقم 18-199 كلا من لجنة إختيار وإنتقاء العروض، ولجنة تفويضات المرفق العمومي بمهام الرقابة القبلية على عملية تفويض المرفق العمومي، حيث تباشر اللجنة الأولى مهامها بعد إتخاذ السلطة المفوضة لقرار التفويض والإعلان عنه، وعقب إنتهاء آجال تقديم المترشحين لمفاتيهم، وهذا من خلال تطبيقها لجملة من الإجراءات القانونية التي تضمنها المرسوم التنفيذي، وتمارس اللجنة الثانية أيضاً إختصاصاتها الرقابية في إطار أحكام ذات المرسوم، وتبسط رقابتها على لجنة إختيار وإنتقاء العروض متصدية بذلك لأي تجاوز قد تقع فيه.

وتأصيلا للدور الرقابي لهاتين اللجنتين، ومدى أهميته وفعاليتيه في حسن إختيار المفوض له الأنسب للتسيير، والقادر على ضمان تقديم أنجع الخدمات، سنخصص هذا الفرع لنبيين أولا دور لجنة إختيار وإنتقاء العروض في إختيار أحسن مفوض له، ثم نتطرق ثانيا لدور لجنة تفويضات المرفق العمومي في إطار الرقابة القبلية.

أولا: دور لجنة إختيار وإنتقاء العروض في إختيار أحسن مفوض له في إطار الرقابة القبلية الداخلية

1- تعريف لجنة إختيار وإنتقاء العروض:

لجنة إختيار وإنتقاء العروض عبارة عن لجنة تنشئها السلطة المُفَوَّضَة، عندما تقرر تفويض مرفق من مرافقها العموميّة، وهي مختصة بالرقابة القبلية الداخلية على هذا التفويض، ولها صلاحية إقتراح المترشح الذي تراه أهلا لتسيير المرفق العمومي¹.

تتكون هذه اللجنة من ستة أعضاء مؤهلين ذوي كفاءة من بينهم الرئيس²، ويتم إختيارهم على مدى ثلاث سنوات قابلة للتجديد³.

والمُلاحظ بداية أن أعضاء هذه اللجنة يأتي تَعْيِينُهُم من السلطة المُفَوَّضَة بحدّ ذاتها، وهذا ما يمسّ بإستقلاليتها، كما أن الرأي الذي تبديه بخصوص المترشح الذي تراه قادرا على تحمل مهام التفويض غير ملزم للسلطة المُفَوَّضَة، وفي كل الأحوال فإن تأثير هذه الأخيرة عليها وارد في الإختيار الذي تبديه، الأمر الذي قد يقلص من موضوعية الإجراءات، ويقلص من عدم التحيز في إتخاذ القرارات.

ويجب أن يتلقى أعضاء هذه اللجنة تكوينا مؤهلا في هذا المجال، من خلال دورات تكوين وتحسين المستوى وتجديد المعارف التي تضمنها الهيئة المستخدمة، بالإتصال مع سلطة ضبط الصفقات العموميّة وتفويضات المرفق العمومي، بغية التحسين المستمر لمؤهلاتهم وكفاءاتهم⁴، وأمام عدم تنصيب سلطة الضبط هذه، تبقى أمور التكوين والتأهيل لهؤلاء الأعضاء غير مكتملة.

ومع جواز إستعانتها بكل شخص يمكنه تبعا لكفاءته أن يديرها في أشغالها⁵، فإن مثل هذه المُكْنَة التي مُنِحَتْ لها تبرز مدى إهتمام المنظم الجزائري بتقنية الإستشارة، ففي هذا الإطار قد تستعين اللجنة بالمواطنين المحليين ذوي الخبرة والكفاءة لمساعدتها في عملها، وهذا توجه تشاركي حسن، غير أنه لم يتم تحديد إجراءات وسبل إستعانتها بهذه الاستشارة، وكذلك تبقى لها كامل الحرية في القيام بمثل هذا الإجراء من عدمه، والأكد أنها إن لجأت إليه يبقى ما قُدم لها من إقتراحات وآراء غير ملزم.

1- أنظر: المادة 75 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 75 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادة 76 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 211 و212 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السالف ذكره.

5- أنظر: المادة 75 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- مهام لجنة إختيار وانتقاء العروض:

تكلف لجنة الإختيار والإنتقاء بجملة من المهام والإلتزامات، التي تقوم بها إثر إتخاذ السلطة المُفَوَّضة لقرار تفويض مرفق عمومي، وتتوزع هذه المهام على مراحل أربعة هي كالتالي:

1.2- مرحلة فتح الأظرفة¹:

بعد نشر الطلب على المنافسة، وإنتهاء آجال تقدم المترشحين بملفاتهم، تقوم لجنة إختيار وإنتقاء العروض بالتأكد من تسجيل كل ملفات التعهد أو العروض في سجل خاص، أي تقوم بجرد جميع العروض المقدمة، ثم تفتح الأظرفة وتعد قائمة إسمية بالمترشحين²، أو المترشحين الذين تم إنتقاؤهم³، وتاريخ وصول الأظرفة لبيان المرفوضة منها لورودها خارج الأجل المحدد.

كما تعد اللجنة قائمة الوثائق التي يتكون منها كل ملف، حتى يُستغنى عن الملفات الناقصة، ولا يجوز قبول أي وثيقة من قبل المترشحين في هذه الجلسة التي تكون علنية، من باب المحاباة أو على سبيل الرشوة أو غير ذلك، ولا بد من إلتزام الأعضاء بالموضوعية والشفافية التامة، لتحرر بعدها محضر إجتماع يوقعه كل الأعضاء الحاضرين خلال الجلسة، ولم يبين المنظم حالة غياب أحدهم وما يترتب عنها، أو هل هناك من ينوب عنه، ولا نصاب الأعضاء الموقعين على المحضر، ولربما بقي هذا الأمر خاصا بالتأطير ضمن نظامها الداخلي الذي يحدده مسؤول السلطة المُفَوَّضة بموجب مقرر⁴، أما في حالة إعلان عدم الجدوى للمرة الأولى وكذا الثانية، تحرر اللجنة محضرا بهذا يوقعه كل الأعضاء الحاضرون. وتسجل اللجنة أشغالها في هذه المرحلة ضمن سجل خاص، مرقم ومؤشر من مسؤول السلطة المُفَوَّضة.

تتميز إذا هذه المرحلة ببساطتها، سهولتها، ووضوح إجراءاتها، وأهم ما يجب توخيه فيها هو الدقة، الموضوعية، وعدم التحيز.

2.2- مرحلة فحص ملفات التعهد⁵:

يقوم أعضاء اللجنة بفحص الملفات المقدمة من حيث الضمانات المالية، المهنية، والتقنية التي قدمها كل مترشح، ويدققون في كفاءتهم وقدراتهم التي تسمح لهم بتسيير المرفق العمومي، حسب المعايير المحددة في دفتر الشروط، مع تأكدهم من مدى قدرة المترشح على الحفاظ على إستمرارية الخدمة، والمساواة بين المُرتَقِّين، وعليه فإن هذه المهمة تتطلب فيهم الكفاءة والخبرة التي تسمح لهم بالإختيار، وكذا إحاطتهم بكل المعلومات الخاصة بالمرفق في جانب تسييره، وكذا نوعية المُرتَقِّين الذي يخدمهم.

1- أنظر: المادة 77-أ من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- خلال المرحلة الأولى للطلب على المنافسة.

3- خلال المرحلة الثانية للطلب على المنافسة.

4- أنظر: المادة 75 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

5- أنظر: المادة 77-ب من المرسوم التنفيذي نفسه.

وبهذا يكون إختيار أو إقصاء ملف ما، قد تمّ بشكل منهجي سليم وموضوعي أيضا، لتقوم تبعا لهذا بإعداد قائمة المترشحين المقبولين ليقدموا عروضهم للسلطة المُفَوِّضَة، مع ضرورة تحريرهم لمحضر إجتماع موقع، وآخر خاص بعدم الجدوى عند الإقتضاء، ومثل المرحلة السابقة تسجل الأشغال ضمن سجل خاص.

3.2- مرحلة فحص العروض¹:

تقوم اللجنة بدراسة العروض التي تمّ التقدم بها، وتقصي تلك المخالفة لدفتر الشروط، وتعد أيضا قائمة العروض المقبولة مرتبة ترتيبا تفصيليا حسب سلم التنقيط المعتمد، ليتم تحرير محضر إجتماع موقع، ومحضر عدم جدوى، إن لم يوجد أي عرض موافق لدفتر الشروط، وتسجل الأشغال في سجل خاص، وتنتهي هذه المرحلة بتوجيه اللجنة إستدعاءات كتابية، لمن تمّ إنتقاؤهم لإستكمال عروضهم عند الإقتضاء، وللدخول في المرحلة الأخيرة المتمثلة في المفاوضات.

تتميز هذه المرحلة بسريرتها فلا يحضرها أي مترشح، ولا ينبغي تسريب ما جاء فيها حفاظا على المنافسة النزيهة، وتتطلب هي أيضا كفاءة كبيرة من قبل الأعضاء، وأخلاقيات مهنية عالية.

4.2- مرحلة المفاوضات²:

تضمن اللجنة أن يتم التفاوض مع كل مترشح مقبول بشكل سري (كل حلى حدى)، لضمان نزاهة المنافسة وتحقيق الموضوعية، والهدف من المفاوضات هو تحقيق التقارب بين العروض المقدمة، وما يتطلبه المرفق العمومي، وكذا مُرْتَقِيَه، فيما يسعى المترشح إلى تحقيق التوازن المالي الذي قام بوضعه بالحسبان في عرضه³، ويمكن القول هنا أن اللجنة تتفاوض لحساب السلطة المُفَوِّضَة، تبعا لما تتوخاه هذه الأخيرة وترجو تحقيقه نظرا لتبعية اللجنة في تعيينها بصفة كاملة للسلطة المُفَوِّضَة، هذا ويتم التفاوض مع كل المترشحين دون إستثناء⁴، ويُعد محضر بخصوص كل جلسة تفاوض، وآخر يضم قائمة العروض المدروسة من طرفها مرتبة ترتيبا تفصيليا، وحبذا لو أشار المنظم إلى ضرورة تسجيل المترشحين المؤهلين الغائبين عن

1- أنظر: المادة 77-ج من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 77-د من المرسوم التنفيذي نفسه.

3 - Claudie BOITEAU, Op.Cit, p.127.

4- وهو خلاف ما ذهب إليه الإجتهد القضائي الإداري في فرنسا، فالسلطة المخولة بتوقيع عقد التفويض، ليست مجبرة على التفاوض مع مجموع المترشحين الذين تمّ إنتقاؤهم لتقديم العروض، وعليه تستطيع الدخول في مفاوضات مع مترشح واحد، وفي حال إتخذت قرارا بعدم التفاوض مع بعض المترشحين، فلا تجبر أبدا بإتخاذ قرار في هذا الأمر، أو حتى تبرير إقدامها على هذا الأمر، ويمكن أن تجرى المفاوضات مع مترشح عرضه لم يتضمن كل الوثائق المطلوبة أو التعليمات المنصوص عليها، إذا كان هذا النقص لا يمس بملاءمة دفتر الشروط، وليس من شأنه أن يوجد مقارنات محتملة بين العروض والإختيارات الخاصة بالمترشحين الذين سيتم التفاوض معهم، وهنا فرأى لجنة التفويض إستشاري بَحَث (فرنسا)، فالسلطة المُفَوِّضَة قد تتفاوض مع مترشح لم تقترحه هذه اللجنة، وهذا ما يظهر في قرار مجلس الدولة بخصوص مؤسسة Corsica Ferries. أنظر:

Claudie BOITEAU, Op.Cit, p.124.

وأنظر أيضا:

CE, 22 Décembre 2019, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, Req N° 426763. Disponible sur le site: "www.legifrance.gouv.fr" consulté le: 24-09-2019. "...Les candidats à l'attribution d'un contrat de concession doivent respecter les exigences imposées par le règlement de la consultation et ne peuvent être exonérés de cette obligation, que dans l'hypothèse où l'une de ces exigences serait manifestement dépourvue de toute utilité pour l'examen des candidatures ou des offres..."

المفاوضات، هذا وتقتصر اللجنة أخيرا المترشح الذي قدم أحسن عرض على السلطة المُفَوَّضَة لمنحه التفويض.

ثانيا: دور لجنة تفويضات المرفق العمومي في إختيار أحسن مُفَوَّض له في إطار الرقابة

القبلية الخارجية

1- تعريف لجنة تفويضات المرفق العمومي:

لجنة تفويضات المرفق العمومي عبارة عن لجنة تنشئها السلطة المُفَوَّضَة، في إطار ممارسة الرقابة القبلية الخارجية على التفويض، وهي على نوعين، لجنة تفويضات المرفق العمومي البلدية، وكذا الولائية، أعضاؤها معينون بإقتراحات بموجب مقرر من مسؤول السلطة المُفَوَّضَة، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد¹. ويظهر هنا أن هذه اللجنة تتمتع بإستقلالية أكبر من اللجنة السابقة، حيث أن أعضائها لا يعينهم مباشرة مسؤول السلطة المُفَوَّضَة، بل يتم إقتراحهم من السلطات التي ينتمون إليها، مع وجود ممثلين عن السلطة المُفَوَّضَة ضمن تشكيلتها، كما أن الرأي الذي تقدمه هذه اللجنة يرقى إلى مستوى القرار الملزم للسلطة المُفَوَّضَة.

2- مهام لجنة تفويضات المرفق العمومي:

إن الدور المنوط بهذه اللجنة دور بالغ الأهمية، ولرقابتها على تفويض المرفق العمومي أثر كبير في مستوى ونوعية الخدمات التي سوف يتم تقديمها من طرف المُفَوَّض له، فهذه اللجنة هي التي تمنح القرار بالموافقة أولا على مشاريع دفاتر الشروط التي تعدها السلطة المُفَوَّضَة، فإن هي رأت ما يتعارض والمصلحة العامة ومقتضيات تسيير المرفق العمومي رفضتها، كذلك تختص دون سواها بالموافقة على مشاريع إتفاقيات التفويض إثر مراقبتها للإجراءات المتبعة في إختيار المُفَوَّض له، وتبعا لهذا فهي هنا تراقب عمل لجنة إختيار وإنتقاء العروض، وتتصدى لكل مخالفة تقع فيها، لاسيما وتبعية لجنة إختيار وإنتقاء العروض للسلطة المُفَوَّضَة كما سبق وأن أشرنا له، وفي حال إعتقاد ملاحق في الإتفاقية، فهي من يمنح الموافقة عليها، ولا يتم التفويض إلا بناء على التأشير التي تمنحها هذه اللجنة.

وعلى أساس ما تقدم فإن جوهر الرقابة القبلية على إتفاقيات تفويض المرفق العمومي، متمركز بشدة في هذه اللجنة، فإن هي إلتزمت بالضوابط الموضوعية للرقابة، ولم تتحيز في عملها لأي طرف، لاسيما للسلطة المُفَوَّضَة، وقِيَمَت ودرست مشروع دفتر الشروط، وإتفاقية التفويض من البداية تقييما سليما منهجيا، موضوعيا وعلميا، يصدق أن نقول أن التفويض هنا فعلا سيكون ناجعا، وإن حادت ولم تقم بدورها كما يجب، فإن التسيير المُفَوَّض هنا لن يخدم المرفق ولا مُرْتَبِقِيه.

وباعتبار أنها تفصل في طعون المترشحين غير المقبولين وتبعا لإستقلاليتها، يجسد هذا الدور مزيدا من المساواة والموضوعية في معاملة المترشحين، حيث نصت المادة 42 على إمكانية تقديم المترشح الذي يحتج على قرار المنح المؤقت للتفويض -أي لم يقبل- طعنا أمامها في أجل لا يتعدى 20 يوما، ابتداء من

1- أنظر: المواد 78، 79، و80 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

تاريخ إشهار قرار المنح المؤقت، وتدرس بدورها الطعن في أجل لا يتعدى 20 يوما من تاريخ إستلامها إياه، وتبلغ قرارها معللا للسلطة المُفَوَّضَة وللطاعن.

بينما لم يتم النص على إمكانية طعن المترشحين الذين تستبعدهم لجنة إختيار وإنشاء العروض من المرحلة الأولى، ولا الثانية من الطلب على المنافسة، لا أمامها ولا أمام لجنة تفويض المرفق العمومي. وتبقى الإشكالية مع هذه اللجنة هي معاناة بعض البلديات إثر عدم قدرتها على تشكيلها، لعدم تعيين ممثل عن المصالح غير المركزية للميزانية التابعة للمراقبين الماليين لدى البلديات، المكلفة أساسا بالموافقة على مشاريع دفتر الشروط، وعلى مشاريع إتفاقيات تفويض المرفق، وكذا منح تأشيرات للإتفاقيات المبرمة، الأمر الذي يجعل البلدية تلجأ إلى تسيير ممتلكاتها المنتجة للمداخيل المستلمة حديثا، أو تلك التي إنتهت مدة عقود إستغلالها لأنماط تسييرية أخرى غير التفويض¹، وبالتالي فغياب هذه اللجنة يجعل تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 مستحيلة.

الفرع الثاني:

مدى فعالية رقابة السلطة المُفَوَّضَة والمُرْتَفِقِينَ على حُسن أداء المُفَوَّضِ لَهُ

إذا كان تفويض المرفق العمومي يقضي تحويل ونقل مهام التسيير إلى مُفَوَّضٍ لَهُ، فإن هذا لا يغير في توزيع الإختصاصات الملقاة على عاتق الشخص العمومي، الذي يبقى دائما مسؤولا على السير الجيد للمرفق، وبالتالي تمثل الرقابة على المُفَوَّضِ لَهُ عنصرا جوهريا في إتفاقيات تفويض المرفق العمومي، لأن المُفَوَّضِ لَهُ ملزم بتنفيذها، محترما في ذلك البنود التي أُنْفِقَ عليها، والسلطة المُفَوَّضَةُ عليها واجب التأكد من إحترامها وضمن ذلك، لاسيما الإلتزامات التعاقدية، جودة الخدمة العموميّة، والتوازن المالي للعقد². إن اللجوء إلى تقنية تفويض المرفق العمومي هدفه توفير خدمة عمومية ناجعة، تخدم المُرْتَفِقِ وتلبي حاجاته بطريقة فعالة، كي يتم تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، فالعملية ككل وُجِدَتْ لأجل المُرْتَفِقِ، وهو إذا من أكثر المعنيين بالرقابة على المرفق المُفَوَّضِ عَلَيْهِ، حيث يشارك في تقييم مستوى جودة الخدمات، وله الإعتراض على أي تصرف يقوم به المُفَوَّضِ لَهُ يمس بالمرفق العمومي وخدماته، بمعنى آخر فإنه يصدق على المُرْتَفِقِ فِي المرفق المُفَوَّضِ، ما يصدق عليه في المرفق المسير بالطرق الكلاسيكية من قِبَل الإدارة. وتندرج الرقابة التي تعملها السلطة المُفَوَّضَة على المرفق العمومي المُفَوَّضِ فِي إطار الرقابة البُعْدِيَّة³، ولم يتم المنظم بإدراج رقابة المُرْتَفِقِ على المرفق العمومي في هذا الإطار، مكتفيا بذكر السلطة المُفَوَّضَة فقط، بالرغم من أن للمُرْتَفِقِ دورا محوريا في أعمال الرقابة في هذا المجال، والأكد أن هذا الأمر ينطوي ضمن حقه في المشاركة في تسيير المرفق العمومي المحلي، وإكتفى المنظم بإيراد عنوان في آخر

1- أنظر: التعلية رقم 006 السالف ذكرها، ص.03.

2- Simon AYRAULT, "Service public nécessité et limites du contrôle des délégués, analyses juridiques", la Gazette, 2012, p.48. Article disponible sur le site: "www.seban-associes.avocat.fr", consulté le: 24-09-2019.

3- وجاء هذا ضمن الفصل الرابع في القسم الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

المرسوم التنفيذي رقم 18-199 هو "العلاقة بين المُفَوَّض له ومستخدمي المرفق العام"¹، الأمر الذي يحد ويقلل من مدى ومستوى رقابة المُرتَقِق على المرفق العمومي المُفَوَّض، وعليه كان من الأجدر إدراج المُرتَقِق ضمن الرقابة البعدية لتفويض المرفق العمومي، لأن هذه الرقابة هي دعامة لتأطير العلاقة بين المُرتَقِق والمُفَوَّض له.

وترتبط فعالية الرقابة التي تُعْمَلُها السلطة المُفَوَّضة، في إطار الرقابة البُعدية على المُفَوَّض له، وكذا رقابة المُرتَقِقين على هذا الأخير بمايلي:

أولاً: جودة المعلومات المرتبطة بالمرفق العمومي المُفَوَّض

1- من جانب إعلام المُفَوَّض له السلطة المُفَوَّضة بمقتضيات تنفيذ إتفاقية التفويض:

يلتزم المُفَوَّض له بإعداد تقارير سداسية ويرسلها إلى السلطة المُفَوَّضة²، في إطار إحترامه للكيفيات والأجال المنصوص عليها في إتفاقية تفويض المرفق العمومي³، ولم يحدد المرسوم التنفيذي رقم 18-199 محتوى هذه التقارير، هذا وقد تشير إتفاقية التفويض لها، وتحدد من جهتها ما يلتزم المُفَوَّض له بإدراجه ضمنها، وعموماً فمثل هذه التقارير ستتضمن بياناً مفصلاً حول وضعية الخدمة العمومية، من حيث تحديد مستوى جودتها، وكذا الكشف عن مدى التحكم في التوازن المالي للعقد، ودرجة رضى المُرتَقِقين عن الخدمات المُقدَّمة.

ولهذا فمن الواجب بيان المعايير التي على المُفَوَّض له الإلتزام بها، لقياس مستوى جودة الخدمة العمومية في المرافق العمومية الإدارية، وعليه واجب التفصيل في تقريره الموجه للسلطة المُفَوَّضة، كي تُكوِّن هذه الأخيرة تصوراً عاماً حول وضعية المرفق.

2- من جانب إعلام المُفَوَّض له المُرتَقِقين بمقتضيات تسيير المرفق العمومي:

يلتزم المُفَوَّض له طوال مدة إستغلال المرفق، وحسب طبيعة هذا الإستغلال، بنشر أو إشهار إعلان يتضمن الشروط الرئيسية بخصوص إستخدامه، لاسيما مبلغ الأتأوى أو التَعْرِيفَات وساعات العمل، والمستفيدين المعنيين بالمرفق العمومي⁴، وما يمكن إثارته بداية أن المنظم أخطأ هنا في تحديد صفة المتعامل مع المرفق العمومي، بإعتماده مصطلح "مستخدمي المرفق العام"، وخطؤه هذا أساسه عدم دقة الترجمة التي قام بها، ذلك أن الجريدة الرسمية للمرسوم باللغة الفرنسية، إستعملت المصطلح الصائب وهو Les usagers أي المُرتَقِقين، وإضافة إلى خطئه في الترجمة، فهو لم يَعْتَبِرَ بالحفاظ على ذات المصطلح الذي قدمه كترجمة ل Usagers، حيث إعتد ضمن المادة 86 مصطلح "مستعمل المرفق العام".

ويبدو واضحاً أن الفصل الخامس من المرسوم، جاء لبيان العلاقة بين المُفَوَّض له والشخص الذي وُجد المرفق العمومي لأجله، أي الذي تستهدفه الخدمة العمومية والمُسمى المُرتَقِق، وأن إستعمال المنظم

1- وجاء هذا ضمن الفصل الخامس والأخير من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- ولو أن السلطة المُفَوَّضة تعرض هذه التقارير على مداوات م ش ب، أو م ش و لكان هذا أفضل للمرفق العمومي.

3- أنظر: المادة 82 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

4- أنظر: المادة 82 من المرسوم التنفيذي نفسه.

الجزائري مصطلح مُسْتَخْدِم في عنوان الفصل، يوحي بقراءة ثانية لا تتوافق إطلاقا مع المرسوم التنفيذي رقم 18-199، وهي تلك المتعلقة بقانون الوظيفة العمومية من حيث مُسْتَخْدِمِي Les personnels الإدارات العمومية المختلفة، أي موظفيها، وبالتالي لا يتوافق هذا المصطلح إطلاقا مع هذا النص¹.

ومن جهة أخرى، وبالرغم من تقارب المعنى اللغوي لكل من مصطلح "مستعمل" و"مُرْتَبِق"، إلا أنهما لا يحيلان إلى ذات المعنى قانونيا، فالمستعمل L'utilisateur ليس بالضرورة مُرْتَبِقًا، حيث قد يستعمل الشخص منشآت المرفق، ولكن ليس من أجل إشباع حاجة شخصية، أي ليس بغرض الحصول على الخدمة العمومية، كما أن مصطلح مستعمل يستلزم صدور فعل إيجابي، أو طلب من أجل الحصول على الخدمة العمومية، في حين أن المُرْتَبِق قد يحصل عليها دون صدور فعل منه، مثل الذي يسير في الطريق العمومي تحت الإنارة العمومية²، هذه الأخيرة القابلة للتفويض حسب قانون البلدية³.

كما نلاحظ أيضا وجود مصطلح آخر، يعبر عن الطرف الخارجي للخدمة العمومية، ذكره النص بمصطلح "المستفيدين المعنيين من المرفق العام"⁴ Les bénéficiaires، وفي هذا الإطار يمكن أن نقول أن المنظم وُقِّعَ في توظيف هذا المصطلح، إذ يشترك مصطلحي مستفيد و مُرْتَبِق في كونهما يحيلان إلى معنى الشخص المنتفع بالخدمات العمومية للمرافق، لكن الفرق بينهما قد يتسع كما قد يضيق، تبعا لمجال توظيفهما، ويتلشى هذا التباين في حالة المرفق الذي يقدم خدماته للعامة دون تخصيص، كحال المرافق الإدارية، حيث يكون المُرْتَبِق منتفعا ومستفيدا، ويظهر الفرق في حال قَدَمَ المرفق خدمات فردية شخصية، كحال المرافق العمومية الصناعية والتجارية⁵.

وخصّ المرسوم رقم 18-199 في مواده الأولى⁶ بالذكر، قابلية تفويض المؤسسات العمومية الإدارية، ما يتلاءم وتوظيفه لمصطلح المستفيدين، بالرغم من قابلية المرافق الصناعية والتجارية للتفويض أيضا، والتي لم يأتي على ذكرها.

وإجمالا لما سلف، كان من الأفضل أن يتم إعتقاد مصطلح مُرْتَبِق من قبل المنظم الجزائري، في عنوان الفصل الخامس، وفي المادة 85 الذي توجي بشدة بالمعنى الوارد في قانون الوظيفة العمومية⁷، وكذا المادة 86.

1- أنظر: المادة 02 من الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر في 16 يوليو 2006.

2- خالد مسعودي، المرجع السابق، ص.18.

3- أنظر: المادة 149 من القانون رقم 11-10 السالف ذكره.

4- لغويا يؤدي حرف الجر "ب" المعنى أفضل من الحرف "من"، وهذا كمايلي: المستفيدين المعنيين بالمرفق العام.

5- خالد مسعودي، المرجع السابق، ص.17.

6- أنظر: المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

7- وقد يحصل أيضا ضمن هذه المادة فهم المعنى الضيق للمشاركة في تسيير المرفق العمومي، من خلال إسهام الموظفين في تسيير إدارته.

وتبعاً لمبدأ الإعلام هذا، تترتب جملة من الإلتزامات على عاتق المُرتفق إتجاه المرفق أولاً، وإتجاه السلطة المُفوضّة المسؤولة عنه ثانياً، حيث كلما زاد علمه بما يجري في المرفق، تمكن من إحكام رقابته عليه، لاسيما في إطار إهمال المرفق العمومي، وحصول تجاوزات فيه من قبل المُفوض له، تمسّ خاصة بالمبادئ التي تحكم سير المرفق لاسيما إستمرارية الخدمة، المساواة في تقديمها، وكذا جودتها، والتلاعب في رسومها، أو المساس بمبدأ المجانية، وسوء إستغلال ممتلكات المرفق، وعموماً عدم إحترامه للشروط المتعلقة بتسيير المرفق التي تمّ التعاقد بشأنها¹، ما يعني أيضاً ضرورة نشر إتفاقية تفويض المرفق العمومي، أو جعلها في متناول طالبها.

ويمثل المُرتفق هنا مراقبا حقيقيا وفعالاً، إثر إحتكاكه اليومي بالمرفق العمومي، وإن لاحظ أو تعرض لتجاوزات مما سلف ذكرها، فله الحق في إعلام السلطة المُفوضّة، التي تضع فوراً لجنة تحقيق تعد تقريراً بهذا الشأن، وتتخذ التدابير اللازمة لذلك، وخلاصة هذا ضرورة وجود مُرتفق إيجابي، ولو أن المنظم في هذا المجال، جعل إمكانية لتسوية التجاوز الواقع في المرفق بين المُرتفق والمُفوض له أولاً، لكان ذلك أفضل.

ثانياً: الدراسة الجيدة للمعلومات المقدمة من قبل المُفوض له

على إثر علم السلطة المُفوضّة بالظروف التي يتم فيها تسيير المرفق العمومي، وبمدى جودة الخدمات العموميّة المقدمة، تبعاً للتقارير التي يقدمها المُفوض له، أو تبعاً لتقرير لجنة التحقيق التي توفرها للمرفق، بسبب شكاوى المُرتفقين، تنشط رقابة السلطة المُفوضّة ميدانياً، من خلال الإنتقال إلى المرفق والقيام بمراقبة كل ما يتعلق به، وكذا الإطلاع على الوثائق ذات الصلة، ومن بين هذه الوثائق التي يُنصّر أن تطلّع عليها، السجل الخاص الذي يلتزم المُفوض له أثناء إستغلاله للمرفق العمومي، بوضعه تحت تصرف مُرتفقي المرفق، لتدوين شكاويهم وإقتراحاتهم، والذي يكون مؤشراً من قبل السلطة المُفوضّة، وهنا يبرز الدور الهام للمُرتفق في المشاركة في تسيير المرفق، والمشاركة في توفير خدمات ذات جودة، إثر إعماله لرقابته على المرفق بشكل إيجابي، ويتعين على السلطة المُفوضّة، عدم المساس بما جاء في السجل من شكاوى وإقتراحات.

وفي هذا الشأن يقول هارولد سيلفان Harold SULLIVAN: "حتى عندما تبقى الحكومة مسؤولة عن المرفق، عن طريق تمويله وتنظيم تسيير خدماته، فإن هذه الأخيرة إن كانت بين يدي الخواص، فإن عاملاً يمكن أن يفصل من مهامه، والمواطن قد يُقصى من الإستفادة من الخدمة، دون أية ضمانات دستورية مثل التي يمكن أن تطبق لو كانت الخدمة بيد القطاع العمومي"².

كما قد تنتقل للرقابة الميدانية قبل أن تتلقى تقارير المُفوض له، أو بحصول شكاوى من قبل المواطنين.

1- أنظر: المادة 86 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2 - Manuel TIRAD, Op.Cit, p.356.

ويتعين عليها أيضا عقد إجتماع واحد على الأقل كل ثلاثة أشهر مع المُفَوِّض له، لتقييم نجاعة التسيير، والتأكد من جودة الخدمات المقدمة، ومدى إحترام مبادئ سير المرفق العمومي¹، ويعتبر المُرتَقِّق الأبقدر على بيان هذا، وهو الأمر الذي أهمله المرسوم، حيث لم يشر إلى ضرورة عقد السلطة المُفَوِّضَة إجتماعا مع مُرتَقِّقي المرفق، أو على الأقل إشراك بعضهم في الإجتماع القائم بين طرفي عقد التفويض.

ثالثا: الجزاءات التي يتعرض لها المُفَوِّض له المخل بالتزاماته التعاقدية، من قبل السلطة المُفَوِّضَة في إطار رقابتها البعدية

1- الغرامات:

إذا تبين للسلطة المُفَوِّضَة أن المُفَوِّض له أخل بالتزاماته، وأساء استخدام المرفق، فلها أن تفرض عليه غرامات حسب ما جاء في إتفاقية التفويض، على أن تُعذره مرتين قَبْل فرضها، وإثر إنقضاء آجال الإعذار، جاز لها تطبيق الغرامة عليه².

2- الفسخ:

يمكن للسلطة المُفَوِّضَة أن تلجأ إلى فسخ عقد التفويض من جانب واحد، في حال إستمر المُفَوِّض له في الإخلال بالتزاماته، بالرغم من تطبيق الجزاء الأول عليه، وهذا دون أن يتلقى أيّ تعويض منها، وله في مثل هذه الحالة الطعن أمام لجنة التسوية الودية للمنازعات، في أجل لا يتعدى 10 أيام، إبتداء من تاريخ إستلام قرار الفسخ الذي بُلغ به، وتفصل هذه اللجنة في طعنه، وتتخذ قرارها في أجل لا يتعدى 20 يوما³، ولم يتم الإشارة إلى إمكانية لجوء المُفَوِّض له إلى القضاء، للإعتراض على قرار الفسخ بدعوى إلغائه، رغم جواز هذا بإعتباره قرارا إداريا منفصلا عن العقد.

وتجدر الإشارة أن السلطة المُفَوِّضَة لا تلجأ لفسخ عقد التفويض، إثر إخلال المُفَوِّض له بالتزاماته فقط، بل قد تقوم بهذا دون أيّ تجاوز منه، وهذا حفاظا منها على مبدأ استمرارية المرفق العمومي، إن رأت ما قد يعطله، وكذا للحفاظ على المصلحة العامة، وهنا تعوض المُفَوِّض له حسب بنود الإتفاقية، وقد تفسخ عقدها معه أيضا في حال القوة القاهرة ولا يتلقى أي تعويض منها⁴.

إستثار السلطة المُفَوِّضَة بإمميزات السلطة العامة، التي تخول لها فسخ عقدها تبعا للأسباب السالفة الذكر، يعد أمرا خطيرا، إن هي عمدت إلى تبني هذه الأسباب لمجرد إنهاء العقد، ما قد يؤثر على مصالح المُرتَقِّقين الذين كانوا يتلقون خدمات من المرفق، خاصة إن أحسن المُفَوِّض له التسيير وأداء الخدمة، وأيضا قد يعرض هذا الأخير للخسارة، لاسيما وأن مصطلحات كالصالح العام تعتبر فضفاضة، ولا تجد لها تعريفا دقيقا، قد تُستغل من جانب السلطة المُفَوِّضَة لفسخ العقد.

1- أنظر: المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف ذكره.

2- أنظر: المادة 62 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- أنظر: المادتين 63 و64 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4- أنظر: المادة 64 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3- تعويض المُفَوِّض له للسلطة المُفَوِّضة:

مثل هذه الحالة ترد إثر تعسف المُفَوِّض له، في إستخدام ممتلكات المرفق العمومي، أو إستخدامها بشكل غير عقلائي كتعريضها للتلف، أو الإنحراف في إستعمالها، وتوجيهها لخدمة مصالحه الشخصية بدل المصلحة العامة، وينسحب هذا على الممتلكات التي أنجزتها أو إقتنتها السلطة المُفَوِّضة، وكذا تلك التي أنجزها أو إقتناها المُفَوِّض له، والتي تعود كلها بنهاية العقد للسلطة المُفَوِّضة. فإن نُبِّتَ للسلطة المُفَوِّضة مثل هذه التجاوزات، كان لزاما على المُفَوِّض له تعويضها، حسب ما تمّ الإتفاق عليه في إتفاقية تفويض المرفق العمومي.

خلاصة الباب الثاني:

تتميز آلية التسيير المحلي التشاركي بوجود ثلاثة فواعل أساسية، تشارك في تسيير الشؤون العمومية المحلية، ويعتبر المواطن أول هذه الفواعل وأهمها، حيث يمتلك بداية الحق في الحصول على الخدمة العمومية، بإعتبارها أحد حقوق الإنسان، كما تمثل مشاركته في إصلاحها حقا أيضا من حقوقه، وبالرغم من عدم التكريس القانوني المباشر، لهذين الحقين للمواطن الجزائري، إلا أن عديد النصوص تضمنت تقنيات وآليات، تسمح له بالمشاركة في التسيير المحلي، كالتشاور، الإستشارة، التحقيق العمومي، الإعتراض والإقتراح الإداريين، لكن إفتقادها لاجراءات تفعلها، يُضغِفُ مشاركتها، ويُفقدُها الفعالية اللازمة.

وقد أدت الأفكار الليبرالية الحديثة، إلى تغيير واضح في طبيعة ومفهوم الشخص المتعامل مع المرفق العمومي، حيث تمّ التحول نحو مفهوم المواطن الإيجابي المنتج للخدمات، ولم يعد مجرد مُدَار خاضع لسلطة الإدارة، بل مرتفقا أو حتى زبونا، له القدرة والحق في رفض كل ما هو سيئ من خدمات، والمطالبة بالحصول على الأجود منها.

والمجتمع المدني بإعتباره تعبيراً مثاليا عن الديمقراطية والحوكمة، اللتان يمثلان مبدأ المشاركة فيهما، مبدأ محوريا ومفهوما أساسيا لا يكتملان إلا به، يفتقد في الجزائر إلى آليات تفعل عمله الميداني، ولا يمثل سوى مجرد تابع للدولة في سياساتها العمومية التي تضعها، ولا تتوفر له أبسط الإجراءات التي تضمن إسهامه في الإصلاح الإداري، خاصة حقه في النفاذ إلى المعلومة.

وتتطلب المشاركة الفاعلة للمجتمع المدني في الإصلاح الإداري، أن يُكوّنَ مع الإدارة (الدولة) علاقة تكاملية، تقوم على الثقة بينهما، إذ أن كل طرف منهما بحاجة إلى الآخر، من أجل تحقيق إصلاح فعال، ومن جهة أخرى لابد للمجتمع المدني (الجمعيات)، أن يكسب أيضا ثقة المواطن ويثبتها له، من خلال مختلف المواقف التي يتخذها في إطار مكافحته للفساد الإداري، وكذا تعزيز مشاركة المواطن في التسيير المحلي، وقيادته لعمليات التطوع، والتحسيس، والتوعية في القطاع الخدماتي، ودعمه للتنمية الإقتصادية أيضا.

ولكونه يعتبر بديلا تمويلا بالنسبة للمرافق العمومية، ونظرا لسهره على تقديم خدمات ذات جودة عالية، يعتبر القطاع الخاص فاعلا تسييريا تشاركيا مهما، إذ يتمتع بوظيفة إصلاحية ذات جانبيين، فله القدرة على تمويل المرافق، وبالتالي ضمان إستمرارية تقديم الخدمات العمومية، حيث أنه يساهم في سدّ العجز التمويلي، الذي تعاني منه الجماعة الإقليمية، إضافة إلى توفيره للخدمات بمستوى جودة مقبول إلى جيد، يتحقق به رضى المواطن وقبوله، وبالتالي تعود الثقة من جديد لعلاقة إدارة/مواطن.

وتعتبر تقنية التفويض التعاقدية، أبرز تقنيات إشراكه في التسيير المحلي بالجزائر، خاصة بعد صدور النص التنظيمي الذي يؤطرها، هذا الأخير الذي تبنى الطلب على المنافسة، كصيغة أساسية لإبرام هذه العقود، وهو ما يعتبر ضمانا لتحقيق المساواة والشفافية، في إختيار المُفَوِّض له الجدير بتسيير المرفق العمومي، والقادر على توفير أعلى مستوى من الجودة في الخدمات.

الخاتمة:

لم يعد معيار المرفق العموميّ كافيا لتبرير المشروعية الإدارية، بل كان لزاما التوجه نحو إيجاد مبرر جديد، للأعمال والنشاطات التي تقوم بها الإدارة، وهو ما تبلور من خلال ترشيد أساليب تسيير المرفق العمومي، وتحقيق جودة خدماته، وبهذا إنتقلت الإدارة من مشروعية المبادئ، إلى مشروعية الفعالية الواجب تحقيقها.

إن إعادة إختراع مشروعية النشاط الإداري، ومحاولة إيجاد مبررات جديدة ومقنعة لها، دفعت الأنظمة والحكومات المختلفة، إلى تبني سياسات عديدة للإصلاح الإداري، بغية إشباع أفضل للحاجات الفردية والجماعية، لاسيما من خلال تقديم خدمات عمومية ذات جودة ونجاعة، ولاشك أن تَغَيَّرَ أدوار ووظائف الدولة، التي إنتهجت سياسات عديدة لإصلاح الخدمات العمومية، أثبت في إطار وظيفتها الحالية، أن الإصلاح الفعال للخدمات لا بد أن يكون ذو طابع تشاركي، وأكد أن إحتكارها لسياسات الإصلاح الإداري، وكذا تقديم الخدمات العمومية، نهج خاطئ أنتج خدمات تغيب عنها الجودة، ونظاما مرفقيا شبه فاشل، لم يتمكن من إحتواء الطلبات، والخدمات المتزايدة للمواطنين.

فإصلاح الخدمة العمومية يتطلب مشاركة جادة لكل الفواعل المجتمعية، من خلال توظيف المقاربة التشاركية في تسيير الشأن العمومي، والتي تقتضي مساهمة هؤلاء الفواعل إلى جانب الإدارة، في توفير خدمة عمومية ذات جودة، وهو الأسلوب التسييري الحديث للمرافق العمومية، الذي عمَلْنَا على توضيحه من خلال هذه الدراسة، تبعا للإشكالية التي تمحورت حولها، والتي مَكَّنَ البحث فيها، ومحاولة الإجابة عنها، من الوصول إلى مجموعة من النتائج، وتقديم جملة من الإقتراحات، نوضُحُهما في مايلي:

أولاً: نتائج الدراسة

1- بالنسبة للمفهوم القانوني الخدمة العمومية: تطرق الفقه والقضاء الإداريين للخدمة العمومية، من خلال نظرية المرفق العمومي، حيث تعتبر نشاطا إيجابيا من نشاطات الإدارة، تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وتوَلَّى تقديم هذا النشاط إبتداء الشخص العمومي، ثم شاركه في هذه العملية أشخاص القانون الخاص، ونظرا لعدم إمكانية الضبط الدقيق لمفهوم المرفق العمومي، فإن المفهوم القانوني للخدمة العمومية أيضا، يغيب عنه الوضوح والتحديد.

ولم يُولِي القانون الجزائري العناية الكافية لترجمة مصطلح service public، حيث ترجمه تارة إلى المرفق العمومي، وأخرى إلى الخدمة العمومية، الأمر الذي يوقع الباحث في الخطأ، خاصة غير المتخصص في القانون، وهو ما لاحظناه عند الإطلاع على أبحاث، تناولت الخدمة العمومية من المقاربة الإقتصادية، والإجتماعية لها.

2- بالنسبة لمفهوم الإصلاح الإداري: تعددت المصطلحات الدالة عليه، وتميز بدوره بعدم وضوح ودقة المعنى، ويقصد به عموما مجموعة الإجراءات والتدابير التحسينية المدروسة والمنهجية، الخاضعة للأسس القانونية والفنية، والتي تهدف إلى جعل المرفق العمومي، قادرا على توفير خدمات في مستوى الجودة، التي يرضى عنها المستفيد منها.

وقد طورت الجزائر منذ الإستقلال وإلى اليوم، سياسات إصلاحية عديدة للخدمات العمومية، تطابقت في أغلبها مع تلك التي طبقت في فرنسا، إلا أن الإصلاح الإداري في الجزائر، لم يصل بعد إلى المستوى المطلوب لاسيما في قطاع التعليم، والصحة، هذا الأخير الذي أبان عن عجز كبير، إثر تفشي وباء كورونا كوفيد 19 في الجزائر.

3- أما بالنسبة لمفهوم التسيير المحلي التشاركي: فهو آلية أو وسيلة تسييرية حديثة للمرافق العمومية، تعتمد على مبدأ المشاركة، الذي يقتضي مساهمة فواعل غير دولاتية تتمثل في المواطن، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، في عملية إصلاح الخدمة العمومية وتوفيرها، ويتطلب تجسيدها ضرورة توفير شرط اللامركزية الإدارية، وكذا جوارية المرافق العمومية، وتتعدد المصطلحات الدالة على هذه الآلية، وقد أشار القانون الجزائري لبعضها، لاسيما من خلال مصطلح الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري، الوارد ضمن قانون البلدية.

4- وفيما يخص الأساس القانوني لآلية التسيير المحلي التشاركي: تنقذ هذه الآلية إلى أساس دستوري مباشر لها، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 إرتقى بالخيار التشاركي، من خلال دسترته للديمقراطية التشاركية، وهي خطوة جيدة تتطلب دعمها بنصوص، توفر الضمانات والإجراءات الكفيلة بالمشاركة في تسيير المرافق العمومية، كما أن النصوص التشريعية بما فيها قانون البلدية، لم تركز هذه الآلية مباشرة، وتميز تناوله لمبدأ المشاركة المحلية بالضعف والقصور، ويعتبر القانون التوجيهي للمدينة، أبرز تشريع أحاط بمختلف الضوابط والشروط، التي يتطلبها التسيير المحلي التشاركي، ولازم هذا التكريس الضمني وغير المباشر، النصوص التنظيمية أيضا التي أشارت لهذه الآلية، بما فيها المرسوم رقم 88-131.

5- أما بخصوص الضوابط الفنية لآلية التسيير المحلي التشاركي: فتدعم الجوانب الفنية لهذه الآلية مشروعيتها القانونية، فتجسيد النصوص القانونية المكرسة ولو ضمنا للتسيير المحلي التشاركي، يعتبر عديم الفعالية، إذا تمّ خارج الإطار العلمي والمنهجي الذي يوفره علم الإدارة العامة، والمشاركة في إصلاح الخدمة العمومية فنيا، تعني المساهمة في إيجاد البدائل، والحلول المناسبة للمشاكل الخدمائية، من طرف فواعل هذه المقاربة، على أن تبقى مُكَنَّة إتخاذ القرار بيد الإدارة المختصة في النهاية.

6- تقتضي المقاربة التشاركية فنيا، مشاركة مختلف فواعلها في كل العمليات الإدارية، من تخطيط، تنظيم، توجيه، ورقابة، من خلال تدخلهم في صنع القرار الإداري، بإعتباره صلب هذه العمليات، فالإدارة ليست سوى عملية لإتخاذ القرارات، هذه الأخيرة التي تمثل حسب سيمون SIMON قَلْبَ الإدارة النابض، الذي يحقق للمؤسسة البقاء، والنمو، والإزدهار.

7- المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث، تأتي كنتيجة للجمع بين التسيير المحلي التشاركي، والتسيير العمومي الحديث، هذا الأخير الذي تمّ التمكن من تطبيق مبادئه في الإدارة العمومية، وحققت نجاحات كبيرة، خاصة فيما يتعلق بجودة الخدمة العمومية.

8- يتوافق مفهوم التسيير المحلي التشاركي مع صفة المواطن الإيجابي، من خلال ترفيقته للمواطنة الإدارية، التي تعبر عن المشاركة الفاعلة للمواطن في تسيير الشؤون العمومية المحلية.

- 9- ساهم التسيير المحلي التشاركي، في تغيير العلاقة بين الإدارة والمتعامل معها، وإرتقى بهذا الأخير من مجرد مُدار خاضع لسلطة الإدارة وأوامرها، إلى مرتفق مشارك في إصلاح وتوفير الخدمات العمومية.
- 10- لم تعد المبادئ التقليدية التي تحكم سير المرفق العمومي، على الرغم من أهميتها ولزومها الدائم، كافية لإشباع الحاجات العمومية، وتحقيق المصلحة العامة.
- 11- كرس القانون الجزائري عبر نصوص مختلفة، مشاركة المواطن في التسيير المحلي، من خلال تقنية التشاور، الإستشارة، الإقتراح الإداري، الإعتراض الإداري، والتحقيق العمومي، غير أن هذه التقنيات تفتقد للفعالية اللازمة، كونها لم تحظى بالإجراءات الكفيلة بتفعيلها، إضافة إلى إفتقاد الرأي الإستشاري الذي يقدمه المواطن لطابع الإلزامية.
- 12- لا يمكن لفاعول المقاربة التشاركية، المشاركة في إصلاح الخدمة العمومية، إلا إذا تمكنوا من النفاذ إلى المعلومة، وهو الأمر الذي يعتبر أكبر عائق أمام المواطن الجزائري والمجتمع المدني، نظرا لعدم صدور النص القانوني المؤطر للحق في النفاذ إلى المعلومة.
- 13- المجالس الإستشارية التي تشكلت إثر تطبيق الجزائر لبرنامج كابدال، تمثل تعبيرا واضحا عن توجه الجزائر نحو إعتداد التسيير المحلي التشاركي، غير أن غيابها عن الميدان، وعدم تقربها من المواطن لإستشارته، وإستطلاع رأيه، والحلول التي قد يقدمها لمواجهة الأزمة التي أثارها فيروس كورونا كوفيد 19، في قطاع الصحة العمومية، وتخلفها عن أداء واجبها، يجعل منها دون جدوى، إذ أن هذه المشكلة كانت جديرة بأن تكشف فعلا، عن الدور التشاركي المهم والضروري لمثل هذه المجالس.
- 14- مشاركة المجتمع المدني في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر، لا تعدو أن تكون مجرد مشاركة صورية، تفتقد للتكريس القانون الكافي، ولا تعرف أيّ إجراءات حقيقية لتفعيلها.
- 15- يعتبر القطاع الخاص فاعلا أساسيا في المقاربة التشاركية، وتتنوع أساليب تدخله في تسيير المرافق العمومية، وتمثل تقنية التفويض التعاقدية أبرز هذه الأساليب، وهو ما يبدو واضحا في الجزائر، بعد صدور النص التنظيمي المباشر المؤطر لهذه التقنية التسييرية.
- 16- يساهم القطاع الخاص كشريك في إصلاح الخدمة العمومية، في تجويد هذه الأخيرة، وضمان نجاعتها، ويعمل على إخراج المرافق العمومية من أزمتها التمويلية، ذات التأثير المباشر على مبدأ إستمرارية الخدمات.
- 17- فلسفة ضمان جودة ونجاعة الخدمات العمومية، واضحة في المرسوم التنفيذي رقم 18-199، غير أن الإشكالية الإصطلاحية، وتباين الترجمة البارز، يوضح غياب الدقة لدى المنظم الجزائري، وقلة إهتمامه، ونقص عنايته في صياغة هذا القانون، وكذا سرعة إصداره دون ضبط جيد له.
- 18- يمثل إبرام إتفاقيات تفويض المرافق العمومية، تبعا للإجراءات المعمول بها في الطلب العمومي، ضمانا هامة تساهم في الإختيار الأمثل والشفاف للمفوض له الأجر بالتسيير.
- 19- أهمل المرسوم التنفيذي رقم 18-199، رقابة المُرْتَقِقِ على المرفق المُفَوَّضِ رغم أهميتها البالغة، وتميز تطرقه للعلاقة التي تجمع المُرْتَقِقُ والمُفَوَّضُ له، بفوضى وخطإ إصطلاحي كبير.

20- وفي الأخير يمكن القول أن التسيير المحلي التشاركي، كآلية لإصلاح الخدمة العمومية، لا يمثل في حد ذاته تصورا أو تقنية جديدة للإصلاح الإداري في الجزائر، لأننا وجدنا أن كل فواعله وشروطه، وغالبية تقنياته حاضرة ومكرسة، ولو بطريقة غير مباشرة، ضمن نصوص قانونية مختلفة، وبمستويات متباينة بين القوة والضعف، حتى أن مثل هذا النهج الإصلاحية ليس بحديث عهد بالجزائر، إذ أنه متأصل في ثقافتها منذ القدم، فالصياغة الإصطلاحية الحديثة لهذه الآلية الإصلاحية، تبعا لتقنيات تجسيدها المعاصرة، هي ما يشكل في الحقيقة أمرا جديدا لدولتنا، إضافة إلى غياب نصوص قانونية مباشرة تؤطرها، مثلما هو معمول به في عديد الدول كفرنسا، تونس، والمغرب.

وبالتالي فإن إمكانية تطبيق النهج التشاركي الإصلاحية في الجزائر، تحضى بفرص كبيرة للنجاح، إذا ما تمّ الإستثمار الجيد للبيئة الحالية التي يتواجد بها مبدأ المشاركة، وهذا من خلال تفعيل النصوص القانونية المكرسة للمشاركة في التسيير المحلي، وربطها بالفن الإداري، الذي يخرجها من مجرد التجسيد الجامد في إطار النص، إلى التفعيل الميداني الناجح.

ثانيا: الإقتراحات

إستنادا إلى ما سلف بيانه من نتائج، نقدم الإقتراحات التالية:

- 1- ضرورة تعديل المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، كي يكون على قدر كاف من التكيّف مع التطورات التي يشهدها المرفق العمومي، أو إلغاؤه تماما، وإصدار نص قانوني تشريعي خاص بتأطير هذه العلاقة الهامة، من أجل إعادة بعث الثقة بين المواطن والإدارة.
- 2- تسجيل مبدأ المشاركة كمبدأ أساسي لتسيير المرافق العمومية، وإحاطته بمختلف الجوانب الإجرائية التي تكفل فعاليته، وإعتماد الآليات المختلفة التي تمكن مختلف الفواعل من المشاركة في التسيير، ووضع الإجراءات الكفيلة بتفعيل آلية التشاور والإستشارة.
- 3- تعجيل المشرع بإصدار القانون المنظم للحق في النفاذ إلى المعلومة، والنص فيه صراحة على حق المجتمع المدني في الحصول على المعلومات، الكفيلة بمشاركته في إصلاح الخدمة العمومية، ووضع الإجراءات الخاصة بتفعيل هذا الحق للمواطن، وكذا للمجتمع المدني، مع ضرورة التقيد بالمبادئ التي أقرتها منظمة المادة 19، كدليل مرجعي للدول، حين إعدادها لهذا النص القانوني، من قبيل مبدأ أسبقية الكشف، وجوب النشر، المجانية، وإعتماد نطاق محدود من الإستثناءات، مع تبني إجراءات تسهل الوصول إلى المعلومة.
- 4- إحداث هيئة خاصة بالنفاذ إلى المعلومة، وتنصيبها، ودخولها حيز العمل في أقرب الآجال، بعد إصدار النص المؤطر للحق في النفاذ إلى المعلومة.
- 5- لا بد من التعجيل بتنصيب لجنة تفويضات المرفق العمومي.
- 6- ضرورة تعديل نص المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016، من خلال إدراج المقاطعات الإدارية المستحدثة ضمن التنظيم الإداري، بغية الخروج عن إشكالية عدم دستوريته.

7- إنه من الواجب وضع حدّ لبعض العادات السيئة في المرافق العموميّة، خاصة البيروقراطية منها، والتي تضع أعباء إضافية لا فائدة منها، في مناهج التفكير (التخطيط) والتنفيذ عندنا، أو في إدارتنا للقطاع العمومي، وأن نفهم أن ثغرة تُحدّث في مجتمعنا وجهازنا فراغا، لا بد أن يملأه شيء ما، والشعب سيَسُدُّ حتما هذا الفراغ، إما على حساب ضميره، أو على حساب ماله، ولكي نفهم ذلك نستعرض مثلا مجال الضرائب، حيث تأتي صورة المواطن الذي يلاحقه الشرطي، فتعطي مثلا ليس على حدث مادي فحسب، بل على حدث أخلاقي أيضا، فالمواطن الملاحق ليس مصابا في جيبه فقط، بل هو مصاب في وعيه لمواطنته أيضا¹.

8- يستحيل نجاح الإصلاح الإداري لمرافقنا العمومية، إذا لم يتم وضع حدّ للخلل الأخلاقي الذي يشوب إدارتنا، ويشوه صورتها، ويعصف بالثقة بينها وبين المواطن، فتخليق المرافق يمثل أولى أوليات عملية الإصلاح، ولنا في هذا العودة لمبادئ شريعتنا الإسلامية في فقه المعاملات، كما ندعو إلى ضرورة ردّ الاعتبار السريع للأفكار الإصلاحية، التي قدمها أستاذنا مالك بن نبي رحمة الله عليه، وإستغلالها بشكل بناء وفعال، من أجل إحداث نهضة وتطور حقيقي في مرافقنا العمومية.

9- ضرورة التخلي التام والسريع عن الإصلاحات الإدارية الشكلية، وكذا التقليد الأعمى لسياسات الإصلاح المُقارَنة، دون أيّة دراسة علمية إستشرافية، لمدى ملاءمة تطبيق هذه الإصلاحات في البيئة الإدارية الجزائرية، والتوقف التام عن إستيراد وإصدار النصوص القانونية الكثيرة في هذا المجال، والتي غالبا ما تقتقد لإجراءات تفعيل حقيقيّة، إن هذه الذهنية الفاشلة والخاطئة التي ما لبثت الجزائر تتبناها، هي في الحقيقة البؤرة والسبب الأول لتدهور الخدمات العمومية، ويمثل تخطيها أولى مراحل الإصلاح الحقيقي.

10- ينبغي أن يكون أعضاء اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، لاسيما لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، المختصة بتعديل الدستور، وتنظيم السلطات العمومية، ونظام الحريات وحقوق الإنسان، وكذا التنظيم الإداري والإقليمي، وغيرها من الإختصاصات الموكلة لها بموجب المادة 20، من النظام الداخلي للمجلس²، على قدرٍ كافٍ من التخصص والكفاءة في المجال القانوني، والتحكم الجيد في اللغة القانونية، التي تمكنهم من الدراسة المثلى والمعمقة لمشاريع وإقتراحات القوانين التي تُعرض عليهم، وبالتالي على المجلس أن يراعي عند تشكيله لهذه اللجنة خاصة، ولغيرها أيضا، عامل الكفاءة، والمستوى الجيد، والخبرة القانونية، والتخصص الكافي للنائب المُشكّل لهذه اللجان، من أجل إخراج نص قانوني سليم، موضوعيا وشكليا، ووضع حد لإشكالية الترجمة والفوضى الإصطلاحية.

11- لا بد من أن يكون كل رئيس إداري على علم كافٍ، وتحكم جيد في نظريات إتخاذ القرار الإداري، وكذا نظرية القيادة الإدارية، وينبغي تدريب المسؤولين على هذا الأمر جيدا، من قبل خبراء في المجال، فالعلم هو الذي يسمح بالخروج من المشكلات التي تعاني منها الخدمة العمومية، وإتخاذ القرارات الإرتجالية

1- نقلا عن: مالك بن نبي، المرجع السابق، ص.19.

2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المُضى عليه في 13 مايو 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر في 30 يوليو 2000.

العشوائية غير المدروسة، أو الإعتماد على مجرد الحدس في إتخاذ القرار الإداري، والإكتفاء بتوجيه النقد واللوم والأوامر للمرؤوسين فقط، لا ينتج سوى مزيد من الرداءة في الخدمة العمومية، فمرافقنا تحتاج إلى قائد إداري كفاء، يعرف جيدا متى يلجأ لتوظيف الأسلوب التشاركي في إتخاذ القرار.

12- ينبغي إعادة الإعتبار لمقياس علم الإدارة العامة، بمختلف فروع ونظرياته، إلى مناهج التدريس في كليات الحقوق بالجزائر، فتدريسه في شكل سداسي واحد -وهذا هو الغالب- لا يفي بالغرض، ولا يُمكن من التحكم في مبادئه، وينتج طالبا مفرعا علميا في هذا المجال، ورئيسا إداريا في المستقبل لا يعرف كيف يتخذ القرارات، كما نوصي بإعادة الإعتبار لقسم الإدارة العامة، بكلية الحقوق لجامعة محمد لمين دباغين، وإعادة فتح التسجيل فيه من جديد للطلبة.

تمت بفضل الله تعالى وعونه

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

1. القرآن الكريم

II. النصوص الرسمية الوطنية:

أ- الداستير:

1- الدستور الجزائري لسنة 1963.

2- الدستور الجزائري لسنة 1976.

3- الدستور الجزائري لسنة 1989.

4- التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.

ب- القوانين العضوية:

1- القانون رقم 90-31، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية

لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادر في 05 ديسمبر 1990. (ملغى)

2- القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء،

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 57، الصادر في 08 سبتمبر 2004.

3- القانون العضوي رقم 12-05، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية

لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادر في 15 يناير 2012.

4- القانون العضوي رقم 12-06، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية

لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادر في 15 يناير 2012.

5- القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادر في 28 غشت 2016.

6- القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادر في 02 سبتمبر 2018.

ت- القوانين العادية:

1- القانون رقم 90-29، المؤرخ في أول ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية

لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، الصادر في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

2- القانون رقم 91-11، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل

المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، الصادر في 08

مايو 1991.

- 3- القانون رقم 99-05، المؤرخ في 04 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 24، الصادر في 07 أبريل 1999.
- 4- القانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 غشت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 48، الصادر في 06 غشت 2000. (ملغى)
- 5- القانون رقم 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 77، الصادر في 15 ديسمبر 2001.
- 6- القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 08، الصادر في 06 فبراير 2002.
- 7- القانون رقم 03-03، المؤرخ في 17 فبراير 2003، المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 11، الصادر في 19 فبراير 2003.
- 8- القانون رقم 03-02، المؤرخ في 17 فبراير 2003، المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 11، الصادر في 19 فبراير 2003.
- 9- القانون رقم 03-10، المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 43، الصادر في 20 يوليو 2003.
- 10- القانون رقم 04-20، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 84، الصادر في 29 ديسمبر 2004.
- 11- القانون رقم 05-07، المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم بموجب المادة 02 من القانون رقم 13-01، المؤرخ في 20 فبراير 2013، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 11، الصادر في 24 فبراير 2013.
- 12- القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 غشت 2005، المتعلق بالمياه، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 60، الصادر في 04 سبتمبر 2005.
- 13- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 14، الصادر في 08 مارس 2006، المعدل والمتمم.
- 14- القانون رقم 06-02، المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق، **الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، العدد 14، الصادر في 08 مارس 2006.

- 15- القانون رقم 06-03، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادر في 08 مارس 2006.
- 16- القانون رقم 06-06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادر في 12 مارس 2006.
- 17- القانون رقم 08-04، المؤرخ في 23 يناير 2008، المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 04، الصادر في 27 يناير 2008.
- 18- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادر في 03 يوليو 2010.
- 19- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادر في 29 فبراير 2012.
- 20- القانون رقم 14-04، المؤرخ في 24 فبراير 2014، المتعلق بقانون السمي البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 16، الصادر في 23 مارس 2014.
- 21- القانون رقم 17-02، المؤرخ في 10 يناير 2017، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادر في 11 يناير 2017.
- 22- القانون رقم 18-04، المؤرخ في 10 مايو 2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، الصادر في 13 مايو 2018.
- 23- القانون رقم 18-11، المؤرخ في 02 يوليو 2018، المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر في 29 يوليو 2018.
- 24- القانون رقم 13-05، المؤرخ في 23 يوليو 2013، المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39، الصادر في 31 يوليو 2013.
- 25- القانون رقم 15-04، المؤرخ في 04 يناير 2015، المتعلق بالتعاضديات الاجتماعية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الأول، الصادر في 07 يناير 2015.
- 26- القانون رقم 13-07، المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 55، الصادر في 30 أكتوبر 2013.

ث - الأوامر:

- 1- الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، الصادر في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.

- 2- الأمر رقم 95-22، المؤرخ في 26 غشت 1995، المتعلق بخصوصة المؤسسات العامة الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادر في 03 سبتمبر 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 97-12، المؤرخ في 19 مارس 1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادر في 19 مارس 1997.
- 3- الأمر رقم 01-04، المؤرخ في 20 يوليو 2001، المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصصتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 47، الصادر في 22 يوليو 2001، المتمم بموجب الأمر رقم 08-01، المؤرخ في 28 فبراير 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11، الصادر في 02 مارس 2008.
- 4- الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، الصادر في 27 غشت 2003.
- 5- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر في 16 يوليو 2006.

ج- المراسيم:

- 1- المرسوم رقم 82-199، المؤرخ في 05 يونيو 1982، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23، الصادر في 08 يونيو 1982.
- 2- المرسوم رقم 83-641، المؤرخ في 05 نوفمبر 1983، المتضمن إحداث لجنة وطنية للإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر في 08 نوفمبر 1983.
- 3- المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 27، الصادر في 06 يوليو 1988.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 2000-372، المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 71، الصادر في 26 نوفمبر 2000.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 58، الصادر في 07 أكتوبر 2010.
(ملغى)

- 6- المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 27 مايو 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، الصادر في 31 مايو 2015.
- 7- المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.
- 8- المرسوم الرئاسي رقم 16-03، المؤرخ في 07 يناير 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، الصادر في 13 يناير 2016.
- 9- المرسوم الرئاسي رقم 20-45، المؤرخ في 15 فبراير 2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، الصادر في 19 فبراير 2020.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المؤرخ في 28 مايو 1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، الصادر في أول يونيو 1991، المعدل والمتمم.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المؤرخ في 28 مايو 1991، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، الصادر في أول يونيو 1991، المعدل والمتمم.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 93-186، المؤرخ في 27 يوليو 1993، المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 51، الصادر في أول غشت 1993.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 94-247، المؤرخ في 10 غشت 1994، المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، الصادر في 21 أوت 1994.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 96-212، المؤرخ في 05 يونيو 1996، المحدد لصلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادر في 16 يونيو 1996.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 2000-37، المؤرخ في 07 فبراير 2000، المحدد لكيفيات إحداث الخلايا الجوارية، والتضامنية وتنظيمها، وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 05، الصادر في 09 فبراير 2000.

- 16-** المرسوم التنفيذي رقم 01-419، المؤرخ في 20 ديسمبر 2001، المحدد لشروط إحداث المؤسسات الخاصة للتكوين المهني وفتحها ومراقبتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 80، الصادر في 26 ديسمبر 2001.
- 17-** المرسوم التنفيذي رقم 02-68، المؤرخ في 06 فبراير 2002، المحدد لشروط فتح مخابر تحاليل الجودة واعتمادها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 11، الصادر في 13 فبراير 2002.
- 18-** المرسوم التنفيذي رقم 03-192، المؤرخ في 28 أبريل 2003، المحدد لمهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 30، الصادر في 30 أبريل 2003.
- 19-** المرسوم التنفيذي رقم 05-405، المؤرخ في 17 أكتوبر 2005، المحدد لكيفيات تنظيم الاتحاديات الرياضية الوطنية وسيرها وكذا الاعتراف لها بالمنفعة العمومية والصالح العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70، الصادر في 19 أكتوبر 2005.
- 20-** المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المؤرخ في 19 مايو 2007، المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 34، الصادر في 22 مايو 2007، المعدل والمتمم.
- 21-** المرسوم التنفيذي رقم 08-307، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المتعلق بالخلايا الجوارية للتضامن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 56، الصادر في 28 سبتمبر 2008.
- 22-** المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادر في 17 مارس 2013.
- 23-** المرسوم التنفيذي رقم 13-377، المؤرخ في 09 نوفمبر 2013، المتضمن القانون الأساسي للمسجد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 58، الصادر في 18 نوفمبر 2013.
- 24-** المرسوم التنفيذي رقم 13-381، المؤرخ في 19 نوفمبر 2013 المحدد لصلاحيات الوزير الأول المكلف بالخدمة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 59، الصادر في 20 نوفمبر 2013.
- 25-** المرسوم التنفيذي رقم 13-382 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013 المحدد المنظم للإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 59، الصادر في 20 نوفمبر 2013.

26- المرسوم التنفيذي رقم 15-305 المؤرخ في 05 ديسمبر 2015، المتضمن الموافقة على دفتر الشروط والاتفاقية النموذجيتين المطبقتين على منح حق امتيازات على البنى التحتية ذات الطابع التجاري الموجهة لمهام الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، الصادر في 09 ديسمبر 2015.

27- المرسوم التنفيذي رقم 16-190، المؤرخ في 30 يونيو 2016، المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 41، الصادر في 30 يوليو 2016.

28- المرسوم التنفيذي رقم 18-162، المؤرخ في 14 يونيو 2018، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة الخاصة للتكوين أو التعليم المهني وفتحها ومراقبتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 36، الصادر في 17 يونيو 2018.

29- المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 غشت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادر في 05 غشت 2018.

ح- القرارات:

1- القرار المؤرخ في 04 سبتمبر 1988، يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطنين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39، الصادر في 28 سبتمبر 1988.

2- القرار المحدد لشروط إستقبال المواطنين في مصالح الولايات، والبلديات، وتوجيههم، وإعلامهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39، الصادر في 28 سبتمبر 1988.

3- القرار المتعلق بشهادتي الإقامة والإيواء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39، الصادر في 28 سبتمبر 1988.

خ- التعليمات:

1- التعليم رقم 11 المؤرخة في 08 نوفمبر 2018 المحددة لكيفيات إعداد وتمويل الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2019.

2- التعليم رقم 006 المؤرخة في 09 جوان 2019، تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام.

د- الأنظمة الداخلية:

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الممضى في 13 مايو 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر في 30 يوليو 2000.

ذ - الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني:

- 1- المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 14 يونيو 2005، الفترة التشريعية الخامسة، السنة الرابعة، الدورة العادية السابعة، الجريدة الرسمية للمداولات، المتعلقة بمناقشة مشروع القانون التوجيهي للمدينة، العدد 162، الصادر في 06 يوليو 2005.
- 2- المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 13 مارس 2011، الفترة التشريعية السادسة، السنة الرابعة، الدورة العادية الثامنة، الجريدة الرسمية للمناقشات، العدد 205، الصادر بتاريخ 28 مارس 2011.

ر - التقارير:

- 1- تقرير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حول حالة تنفيذ برنامج العمل الوطني في مجال الحكامة، الآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء/ نقطة الارتكاز الوطنية الجزائر، 2008.
- 2- تقرير حول الظرف الإقتصادي والإجتماعي، السداسي الأول من سنة 2015، المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، الجزائر، 2015، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.cnes.dz

III. النصوص الرسمية الأجنبية:

أ- الدساتير:

- 1- الدستور المغربي لسنة 2011.
- 2- الدستور التونسي لسنة 2014.

ب- القوانين:

- 1- ظهير شريف رقم 15.18.1، صادر في 22 فيفري 2018، يتعلق بتنفيذ القانون رقم 13.31، المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الجريدة الرسمية، العدد 6655.
- 2- قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، مؤرخ في 24 مارس 2016، يتعلق بحق النفاذ إلى المعلومة، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 29 لسنة 2016.

ت- المواثيق:

- 1- الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية، المملكة المغربية. متوفر على الموقع الإلكتروني: www.sefrou.ma

ث - التقارير:

- 1- التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المُرتفق، تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، معد من طرف اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الإقتصادية والمشاريع الإستراتيجية، المغرب، 2015. متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.chambredesrepresentants.ma"
- 2- تقرير الدفاع عن المجتمع المدني، النسخة الثانية، 2012، شارك في كتابته المركز الدولي للقانون الذي لا يهدف للربح ICNL وأمانة الحركة العالمية من أجل الديمقراطية بالصندوق الوطني للديمقراطية NED. متوفر على الموقع الإلكتروني: "<https://movedemocracy.org/>"

IV. الكتب:

- 1- إبتهاج حجازي، الشورى في الإسلام، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.alukah.net
- 2- أحمد عزت، حرية تداول المعلومات " دراسة قانونية"، ط02، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، مصر، 2013.
- 3- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، د م ج، الجزائر، 2009.
- 4- برهان زريق، الشورى في الإسلام، وزارة الإعلام السورية، سورية، 2016.
- 5- بوطيب بن ناصر، والعوادي هبة، المجتمع المدني ودوره في تكريس التحول الديمقراطي وإرساء معالم الديمقراطية التشاركية في دول الربيع العربي، من كتاب المجتمع المدني ورهانات الإصلاح، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
- 6- حافظ أحمد عجاج، الإدارة في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم، دار السلام، مصر، 2006.
- 7- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة (نظرية المؤسسة العامة)، الكتاب الثاني، د م ج، الجزائر، 1982.
- 8- خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2017.
- 9- ديفيد اوزبورن وتيد غايبلر، إعادة اختراع الحكومة، ترجمة محمد توفيق البجيرمي، متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.bibliotdroit.com".
- 10- رمضان زبيري، العولمة والبنى الوظيفية الجديدة للدولة، مركز الكتاب الديمقراطي، د م ن، 2015.
- 11- زهير عبد الرحمن الكايد، الحكمانية قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2003.
- 12- زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2014.

- 13- عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم - النماذج - التطبيقات)، ط03، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.
- 14- عبد الرزاق عيد، ومحمد عبد الجبار، الديمقراطية بين العلمانية والإسلام، دار الفكر المعاصر، سورية، 2000.
- 15- عبد الكريم ياسر، الفكر الاقتصادي عند الإمام الغزالي، دار مجدلاوي، عمان، 2002.
- 16- عبد الله عبد العزيز، مجتمع المدينة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، مطابع جامعة الملك سعود، السعودية، 1982.
- 17- عصام بن الشيخ، والأمين سويقات، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي - حالة الجزائر والمغرب - دور المواطن المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي، من كتاب "الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية"، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
- 18- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط03، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 19- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط04، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 20- عمار بوضياف، قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 21- عمر طيب بوجلal، إدماج المقاربة التشاركية من خلال الإصلاحات السياسية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2017.
- 22- فاطمة الزهراء جدو، المدخل للعلوم القانونية - نظرية القانون -، دار بلقيس، الجزائر، 2017.
- 23- فتيحة السعدي، تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في تونس، الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية، تونس، د ت ن.
- 24- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها "الجزائر، بريطانيا، فرنسا"، دار هومة، الجزائر، 2017.
- 25- مارك أندرسن، مدخل إلى فن القيادة، ترجمة عايدة الباجوري، المركز القومي للترجمة، مصر، 2016.
- 26- مالك بن نبي، مشكلات الحضارة "من أجل التغيير"، ط04، دار الفكر، سورية، 2005.
- 27- مايكل إدواردز، المجتمع المدني النظرية والممارسة، ط02، ترجمة عبد الرحمن عبد القادر شاهين، المركز العربي للأبحاث ودراسات السياسات، قطر، 2009.
- 28- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن أعمر ورحال مولاي إدريس، د م ج، 1995، الجزائر.
- 29- محمد على سويلم، القانون الجنائي الاقتصادي "الأحكام الموضوعية والجوانب الإجرائية"، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2010.
- 30- محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي (دراسة مقارنة فرنسا - الإتحاد السوفياتي - يوغسلافيا - الجزائر)، د م ج، الجزائر، 1987.

- 31- مريزيق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسر لنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 32- ميت هولم، الإنفتاح والولوج إلى المعلومة دليلك إلى الشأن العام، ترجمة وتدقيق مؤيد مهيبار، المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، الدنمارك، 2008.
- 33- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 34- وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة "المؤسسة العامة والخصخصة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
- 35- وليد جابر حيدر، التفويض في إدارة وإستثمار المرافق العموميّة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.

V. الموسوعات والقواميس:

- 1- الموسوعة السياسية، متوفرة على المرقع الإلكتروني: <https://political-encyclopedia.org/dictionary>
- 2- معجم المعاني الجامع-معجم عربي عربي، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.almaany.com

VI. الأطروحات والمذكرات الجامعية:

أ- أطروحات الدكتوراه:

- 1- راضية شيبوتي، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2015.
- 2- السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فعالية الإدارة بين الشرعية القانونية والفاعلية التسييرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.
- 3- سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.
- 4- سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2018.
- 5- شريفة رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العموميّة في الدول النامية نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العموميّة الحديثة، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2008.

- 6- عادل انزارن، القطاع الثالث وإشكالية المشاركة في تسيير الشأن العام "دراسة حالة تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2018.
- 7- عبد الله ساقور، المشاركة الاجتماعية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه، معهد علم الاجتماع، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 1999.
- 8- نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2012.

ب- مذكرات الماجستير:

- 1- آمال نويصر، العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر الواقع والآفاق، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.
- 2- خالد مسعودي، مُرتَق المرفق العمومي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016.
- 3- رزيقة يطو، دور البلديات في تقديم الخدمات العمومية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، الجزائر، 2012.
- 4- سليمة مراح، التسيير الحديث والإدارة العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001.
- 5- فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2004.
- 6- كميلة زروقي، الحق في الإعلام الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2006.
- 7- ليلي بن عيسى، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي: دراسة حالة جامعة محمد خيضر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2006.
- 8- مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015.
- 9- نادية خلفة، مكانة المجتمع المدني في الدساتير الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لحضر، باتنة، الجزائر، 2003.
- 10- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.
- 11- نورة تريعة، صور المشاركة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن عكنون، الجزائر، 2003.

VII . المقالات:

- 1- "مشروع كابدال/ الشلف: الشروع في إختيار وتنصيب أعضاء المجلس الاستشاري لبلدية أولاد بن عبد القادر"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.aps.dz.
- 2- إبراهيم بن بكير نجار، "القيم القرآنية في المجتمع المزابي العزابة نموذجاً"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.ayanemazabghardaia.org
- 3- أحمد الدرش، "الخطاب الافتتاحي: التخطيط بالمشاركة (التخطيط الديمقراطي) التجربة المصرية"، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد 05، العدد 02، الكويت، 2003.
- 4- أحمد صالح الفقيه، "وادي مزاب التجربة اليوتوبية الإسلامية الوحيدة المستمرة"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: "www.atmzab.net"
- 5- أحمد قيدارة، "الميزانية التشاركية كتكريس للديمقراطية المباشرة: محالات التطبيق ببلدان الوطن العربي"، تونس، متوفر على الموقع الإلكتروني: "<https://platform.almanhal.com>".
- 6- الأحمد نجم، "المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الإستملاك"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثاني، سورية، 2013.
- 7- إدريس بن خونا، "مبدأ الشورى في حياة الرسول صلى الله عليه وسلم"، مجلة الحقيقة، المجلد 15، العدد 37، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2016.
- 8- إسماعيل صعصاع البديري، "فكرة التخصيصية في المرافق العامة"، مجلة جامعة بابل، المجلد 14، العدد 02، العراق، 2008.
- 9- أصدقاء "وكالة التنمية الإجتماعية"، العدد الأول، خاص بالخلايا الجوارية للتضامن، الجزائر، 2017.
- 10- باديس بن حدة، "آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد 10، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2017.
- 11- بثينة قراوي، "الرؤية المقاصدية عند ابن عاشور من خلال كتابه مقاصد الشريعة الإسلامية"، مجلة أصول الدين، العدد 03، الجامعة الأسمرية الإسلامية، ليبيا، 2017.
- 12- بركات كريم، "مشاركة الفرد في مجال التسيير البيئي آلية إجرائية لإعمال الحق في التمتع بمحيط بيئي صحي وسليم"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 06، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2012.
- 13- بركبية حسام الدين، "تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة"، مجلة المفكر، العدد 14، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017.
- 14- بن ناصر بوطيب، "النظام القانوني للجمعيات في الجزائر -قراءة نقدية في ضوء القانون 12-06" مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 10، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2014.
- 15- بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 26، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2010.

- 16- جمال رواب، "الإطار القانوني لمبدأ المشاركة في تسيير الشأن العمومي على المستوى المحلي"، *مجلة الحكمة*، العدد 24، الجزائر، 2014.
- 17- جو آن إيفالت، "نظريات الحوكمة والتسيير العمومي الجديد: روابط لفهم تنفيذ سياسات الرعاية"، ترجمة بوحريص محمد الصديق، *المجلة الجزائرية للأمن والتنمية*، العدد 08، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2016.
- 18- حميدة نبيهة، "الحضور الاجتماعي للعلاقات العامة في الإدارة العمومية"، *مجلة آفاق لعلم الاجتماع*، العدد 15، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2018.
- 19- الخصخصة، مقال صادر عن إضاءات، نشرة نوعية يصدرها معهد الدراسات المصرفية، العدد 06، الكويت، 2011.
- 20- دليلة بوراي، "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري"، *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، المجلد 17، العدد 01، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2018.
- 21- دنيا جسن وفا، "المواطنة والإدارة العامة في الحالة المصرية"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: platform.almanhal.com
- 22- راضية شيبوتي، "ضبط المرافق العمومية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011.
- 23- رفاه كريم رزوقي، "الإعتبار الشخصي وأثره في تنفيذ العقد الإداري دراسة مقارنة"، *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية*، العدد 03، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2016.
- 24- رياض حمزة البكري، "رضا الزبون الثورة المحاسبية الجديدة"، *مجلة دراسات محاسبية ومالية*، المجلد 09، الفصل 03، العدد 28، العراق، 2014.
- 25- ساعد العقون، وعبد المنعم بن أحمد، "التسيير المحلي في الدولة بين قواعد علم الإدارة ومبادئ الحكم الراشد"، *مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية*، العدد 21، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2017.
- 26- سام دلة، "مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة"، *مجلة الشريعة والقانون*، العدد 96، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، 2016.
- 27- سامية حساين، وأمينة لميز، "قراءة نقدية في تفويض المرفق العام على ضوء المرسوم الرئاسي 15-247 والمرسوم التنفيذي 18-199"، *مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية*، المجلد 04، العدد 02، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2019.
- 28- سامية ديبلي، "وقفه مع الشورى في القرآن"، *مجلة الآداب والعلوم الإنسانية*، العدد 07، كلية اللغة والأدب العربي والفنون، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2011.

- 29- سحر عناوي، ورهيو الزبيدي، "الشفافية الإدارية ودورها في دعم الإصلاح الإداري/دراسة تحليلية لآراء عينة من العاملين في المصارف الحكومية في الديوانية"، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 24، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العراق، 2016.
- 30- سعاد علي بلحاج، "منظمات المجتمع المدني والديمقراطية المحلية التشاركية"، المجلة التونسية للدراسات القانونية والسياسية، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2014.
- 31- السعيد سليمان، "الديمقراطية التشاركية كآلية لتجسيد الحكم الراشد"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2018.
- 32- سمير بوعيسى، "أساليب تمويل المرافق العمومية المحلية في الجزائر"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد 05، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2017.
- 33- سمير كيم، "الأدوار الجديدة للمجتمع المدني في ظل الإدارة المحلية التشاركية قراءة في الحالة الجزائرية"، مجلة المفكر، العدد 16، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2017.
- 34- صبيح كرم، "جودة الإدارة في فكر الإمام علي بن أبي طالب رضي الله عنه"، مجلة أهل البيت، المجلد الأول، العدد 17، جامعة أهل البيت، العراق، 2015.
- 35- طارق عشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012.
- 36- عبد الحكيم أورغي، "خطاب الإباضية مع الآخر في الفكر الإصلاحية الحديث"، مجلة الواحات للدراسات والأبحاث، العدد 12، غرداية، 2011.
- 37- عبد الرحمن بوكثير، "نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 10، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2017.
- 38- عبد الرحمن رداد، "مبدأ إلزامية الشورى وآثاره الدستورية في المجال السياسي والتشريعي"، مجلة الإحياء، المجلد 15، العدد 01، كلية العلوم الإسلامية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2015.
- 39- عبد الغفور ديدي، "بنو ميزاب كما رأيتهم"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: pulpit.alwatanvoice.com.
- 40- عبد الكريم بناني، "مدونة الأوقاف المغربية ورعاية المصالح العامة والخاصة"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://search.mandumah.com>.
- 41- عبد المطلب أحمد غانم، "التخطيط ومشاركة المواطن أو التخطيط التشاركي"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.pidegypt.org.
- 42- عز الدين عيساوي، "الديمقراطية المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2015.
- 43- على العرنان مولود، "العلاقة بين الإدارة والمواطن: قراءة في جدلية الإدارة الحاكمة أو الخادمة-الوضع في الجزائر-"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011.

- 44- علي أحمد حسن، وذكرى عباس علي، "الرأي الإستشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري دراسة مقارنة"، *مجلة الحقوق*، المجلد 05، الجامعة المستنصرية، العراق، 2013.
- 45- عماد الشيخ داود، "الشفافية ومراقبة الفساد"، *مجلة المنصور*، العدد 18، كلية المنصور الأهلية، العراق، 2012.
- 46- عمار كيرد، "القيادة الإدارية بين نظم الإدارة الوضعية والتشريع الإسلامي"، *مجلة العلوم الإسلامية والحضارة*، المجلد 03، العدد 02، مركز البحث في العلوم الإسلامية والحضارة، الأغواط، الجزائر، 2015.
- 47- عنتر بن مرزوق، "إشكالية علاقة الدولة بالمجتمع المدني في المنطقة العربية"، *مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة*، المجلد 02، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2018.
- 48- فاروق شرشاري، *النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140*، "المجلة الأكاديمية للبحث القانوني"، المجلد 15، العدد 01، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2017.
- 49- ليلي بن عيسى، "الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد"، *مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية*، العدد 14، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير. جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013.
- 50- ماهر صالح علاوي الجبوري، "نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة"، *مجلة كلية الحقوق*، المجلد 17، العدد 03، جامعة النهريين، العراق، 2015.
- 51- محمد أرزقي فراد، "بنو ميزاب قدوة اجتماعية تبحث عن الإنصاف"، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.ayanemazabghardaia.org.
- 52- محمد أمين أوكيل، "إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول؟"، *مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية*، المجلد 01، العدد 01، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2017.
- 53- مفيدة بن لعبيدي، "إصلاح النظام الانتخابي وآفاق تحقيق الديمقراطية التشاركية/الجوارية في الجزائر"، *مجلة التواصل في الإقتصاد والإدارة والقانون*، العدد 51، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2017.
- 54- مفيدة بن لعبيدي، "التسيير المحلي التشاركي آلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر"، *مجلة دراسات وأبحاث*، المجلد 07، العدد 21، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015.
- 55- منال بن شناف، وبن اعراب محمد، "دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر"، *مجلة دفاتر السياسة والقانون*، المجلد 12، العدد 01، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2020.

- 56- منى حيدر عبد الجبار الطائي، "إبداعية الإدارة العامة بحث مداخل تحديث بيئة المنظمات العامة"، مجلة المثنى للعلوم الإدارية والإقتصادية، المجلد 04، العدد09، جامعة بغداد، العراق، 2014.
- 57- منيرة لعجال، ومحمد بومدين، "الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة الحقيقة، العدد32، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2015.
- 58- مونية جليل، "تفويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247"، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية، المجلد 08، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تامنغست، الجزائر، 2019.
- 59- نادية ضريفي، "جودة الخدمة العمومية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مسيلة، الجزائر، 2016.
- 60- نجلاء فتحي عبده، "المواطنة في الإدارة العامة"، مقال متوفر بموقع الإدارة العامة والمحلية على الرابط: <http://kenanaonline.com>.

VIII. المداخلات:

- 1- سفيان فكارشة، وخديجة كوشي، "آفاق تأهيل المرافق العامة في الجزائر"، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني حول إصلاح الخدمة العمومية وتأهيل المرفق العام والواقع والتحديات والآفاق، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البلدية 02، الجزائر، 2014.

IX. المواقع الإلكترونية الرسمية:

- موقع المكتبة الحرة المجانية fr.wikisource.org
- موقع ويكيبيديا الموسوعة الحرة <https://ar.wikipedia.org/wik>
- موقع شركة روبن هود إنيرجي <https://robinhoodenergy.co.uk>
- موقع منظمة الأمم المتحدة لإيجاد فرص العمل <https://uncareer.net>
- موقع وكالة الأنباء الجزائرية www.aps.dz
- بوابة مركز التكوين ودعم اللامركزية www.cfad.tn
- موقع مركز التكامل المتوسطي www.cmimarseille.org
- موقع المجلس الدستوري الفرنسي www.conseil-constitutionnel.fr
- موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الجزائر www.dz.undp.org
- صفحة الفاييبوك الرسمية لبرنامج كابدال www.facebook.com/CapDeLAlgerie
- المركز الدولي غير الربحي للقانون www.icnl.org
- موقع الفكرة العالمي لدعم الديمقراطية حول العالم www.idea.int
- موقع هيئة النفاذ إلى المعلومة التونسي www.inai.tn

موقع وزارة الداخلية الجزائري

www.interieur.gov.dz

موقع الناشر العام الفرنسي

www.ladocumentationfrancaise.fr

موقع محرك البحث للتشريع الفرنسي

www.legifrance.gouv.fr

موقع وزارة الدولة المغربية المكلفة بالبرلمان

www.mcrpsc.gov.ma

موقع الجريدة الرسمية الفرنسية

www.journal-officiel.gouv.fr

X. مقالات الصحف:

- 1- حمزة كحال، "تقييم جزائري للشراكة بعد 12 عاما من التطبيق"، 14 مارس 2017، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: <https://al-akhbar.com/Politics>
- 2- صباح أيوب، "الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص: فرنسا تصدر لنا بضاعتها الفاسدة"، 12 مارس 2019، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.alaraby.co.uk
- 3- كلمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، متوفرة على الموقع الإلكتروني: ["https://eeas.europa.eu"](https://eeas.europa.eu)
- 4- لوفيفارو: إقتصاد الجزائر يُحتضر رغم الموارد الهائلة، 09-03-2019، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني: www.aljazeera.net

ثانيا: باللغة الأجنبية

I. Les dispositions officielles

A- Les traités et conventions:

- 1- Traité de Rome instituant la communauté économique européenne du 25 Mars 1957.
- 2- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Disponible sur le site : www.unece.org

B- Les directives:

- 1- Directive 2014/23/EU du parlement européen et du conseil, du 26 Février 2014, sur l'attribution de contrats de concession, **Journal officiel de l'Union européenne** 94/1, du 28 Mars 2014. Disponible sur le site: ["https://eur-lex.europa.eu"](https://eur-lex.europa.eu)

C- Les lois ordinaires:

- 1- La loi N° 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, **journal officiel de la**

république française, N° 34, du 18 Juillet 1978, Modifier par l'ordonnance N° 2016-307, du 17 Mars 2016, **journal officiel de la république française**, N° 0066, du 18 Mars 2016.

2- La loi N° 92-125, du 06 Février 1992, relative à l'administration territoriale de la république, **journal officiel de la république française**, N°33, du 08 Février 1992.

3- La loi N° 93-122, du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, **journal officiel de la république française**, N° 25, du 30 Janvier 1993.

4- La loi N° 95-127, du 8 février 1995, relative aux marchés publics et délégations de service public, **journal officiel de la république française**, N° 34, du 09 Février 1995.

5- La loi N° 2000-1208, du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, **journal officiel de la république française**, N°289, 14 Décembre 2000.

6- La loi N° 2002-276, du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, **journal officiel de la république française** N°50, 28 Février 2002.

7- La loi N° 2003-73 du 27 Janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 partie 1, **journal officiel de la république française**, du 29 Janvier 2003.

8- La loi N° 2003-710, du 01 Août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville la rénovation urbaine, **journal officiel de la république française**, N° 177, 02 Août 2003.

D- Les ordonnances:

1- L'ordonnance N° 2016-65, du 29 Janvier 2016, relative aux contrats de concession, **journal officiel de la république française**, N° 25, du 30 janvier 2016.

E- Les circulaires:

1- Circulaire du 07 Aout 1987, relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux, champ d'application et conditions d'exercice de la gestion déléguée de ces services, **journal officiel de la république française**, du 20 Décembre 1987.

F- Les chartes:

1- Charte relative au partenariat des sociétés, union générale des travailleurs algériens, rencontre tripartite, 23 Décembre 2017.

2- La charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, disponible sur le site: "<http://www.accomplir.asso.fr>".

II. Les décisions:

A- Les décisions du conseil constitutionnel:

- 1- Décision N° 2004-501, DC du 05 Aout 2004 à propos de la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises publiques.
- 2- Décision N°86-207, DC du 26 juin 1986, Relative à la loi autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

B- Les décisions du Conseil d'État:

- 1- CE, 06 Février 1903, Req N° 07496.
- 2- CE, 21 décembre 1906, Req N° 19167.
- 3- CE, 20 Décembre 1935, Req N° 39234.
- 4- CE, 13 Mai 1938, Req N° 57302 (assemblée)
- 5- CE, 20 Avril 1956, Req N° 33961.
- 6- CE, 29 Avril 1970, Req N° 77935.
- 7- CE, 23 Juin 1972, Req N° 81486.
- 8- CE, 22 Novembre 1974, Req N° 89828.
- 9- CE, 18 Mars 1988, Req N° 57893.
- 10- CE, 23 Décembre 2009, 07^{ème} et 02^{ème} sous section réunies, Req N° 328827.
- 11- CE, 22 Décembre 2019, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, Req N° 426763.

C- Les décisions du tribunal des conflits:

- 1- TC, 22 Janvier 1921, Req N° 00706.

III. Les rapports:

- 1- Renaud Denoix de SAINT-MARC, **le service public**, rapport au premier ministre, la documentation française, Paris, 1996.
- 2- Jean-Pierre SUEUR, et Hugues PORTELLI, "Note sur les contrats de partenariat, une forme de PPP", In: **rapport d'information, les contrats de partenariats des bombes à retardement**, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, N° 733, France, 2013.
- 3- Le haut conseil à la vie associative, rapport sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des associations, France, 2016.
- 4- Cour des comptes, la politique immobilière du ministère de la justice mettre fin à la fuite en avant, rapport public thématique, France, 2017.

5- Cour des comptes européenne, les PPP dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités, rapport spécial, présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 04, 2^{ème} alinéa du TFUE. Disponible sur le lien: "www.eca.europa.eu'.

IV. Les livres :

- 1- Alexis de TOCQUEVILLE, **de la démocratie en Amérique**, 2^{ème}Éd, institut coppet, France, 2012.
- 2- Bruno Héroult et autres, **La participation des citoyens et l'action publique**, 1^{ème} partie, La documentation française, France, 2008.
- 3- Claudie Boiteau, **les conventions de délégation de service public "transparence et service public local"**, Éd le Moniteur, France, 2007
- 4- Georges TEISSIER, **la responsabilité de la puissance publique**, Paul Dupont éditeur, Paris, 1906.
- 5- Grazia BORRINI-FEYERABEND and others, **Co-management of natural resources Organizing negotiating and learning by doing**, KasperekVerlag, Germany, 2007.
- 6- Jacques CHEVALLIER, et Danièle LOCHAK, **la science administrative**, Presse universitaire de France, 2^{ème} Éd, Paris, 1987.
- 7- Jacques CHEVALLIER, **l'État post-moderne**, 2^{ème} Éd, droit et société, V35, France, 2004.
- 8- Jacques DE MAILLARD et Cédric LEFEBVRE, **Managemant et démocratie l'action publique face à des exigences contradictoires, atelier : aspects généraux de la démocratie locale**, Dalloz, France, s d p.
- 9- Janet DENHARDT, and Robert DENHARDT, **New public service**, M.E.Sharpe, England, 2007.
- 10- Jean-François AUBY, et Olivier RAYMUNDIE, **le service public**, le Moniteur, Paris, 2003.
- 11- Léon DUGUIT, **traité du droit constitutionnel**, T 02, 2^{ème}Éd, ancienne librairie Fontemoing éditeur, Paris, 1923.
- 12- Louis COTÉ, Benoît LÉVESQUE, et Guy MORNEAU, **État stratège participation citoyenne**, Presse universitaire du Québec, Canada, 2009
- 13- Marguerite Wotto, **La participation publique à l'évaluation environnementale stratégique**, Éd connaissances et savoirs, France, 2016.
- 14- Richard SIMMOUS and others, **the consumer in public service choice, values, and differences**, the policy press, Britain, 2009.
- 15- Roger BONNARD, **précis de droit administratif**, LGDJ, 4^{ème} Éd, Paris, 1934.
- 16- Salim ZIANI, **du service public à l'obligation du service public**, LGDJ, lextenso éditeur, France, 2015.

- 17- Sylvie TROSA, **modernisation du management public: le pari de la qualité**, institut de l'entreprise, s l p, 2006.
- 18- Yves GAUDEMET, **traité du droit administratif**, T01, (droit administratif général), 16^{ème} Éd, LGDJ, Paris, 2001.

V. Les dictionnaires:

- 1- James LAIN GOW, "Réforme administrative", In: **dictionnaire encyclopédique de l'administration publique**, bibliothèque et archives de Canada, Canada, 2012, disponible sur le site: "www.dictionnaire.enap.ca".
- 2- Jodelle ZETLAOUI-LEGER, **Urbanisme participatif**, dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Dicopart, France, 2013.
- 3- Martyn BACK et autres, **Le ROBERT dictionnaire de français**, les presses de Maury-imprimeur, France, 2005.
- 4- Rémi ROUQUETTE, **Dictionnaire du droit administratif**, Éd le moniteur, Paris, 2002.

VI. Les thèses et mémoires:

A- Les thèses:

- 1- Francois WILINSKI, l'évolution du droit de la commande publique en France et en Italie à l'une du PPP, thèse de doctorat, université Lille 2, France, 2015
- 2- Gilles DUMONT, la citoyenneté administrative, thèse de doctorat, faculté de droit économie sciences sociales, université PANTHEON-ASSAS, Paris 2, France, 2002.
- 3- Lama AZRAFIL, la durée des délégations de service public l'exemple de la France et du Liban, thèse de doctorat, collège doctoral du languedoc-roussillon, université Montpellier 01, France, 2015.
- 4- Leticia BIENDO-BECERRA, l'encadrement juridique de la participation de la SC à la procédure décisionnelle européenne, thèse de doctorat, UFR droit et science politique, université de Picardie Jules VERNE, France, sd
- 5- Manuel TIRAD, La gouvernance aux ETATS-UNIS étude comparative des conceptions américaine et française du droit public, thèse de doctorat, droit, économie, science sociales, université Panthéon-Assas, Paris 02, France, 2009.
- 6- Muhannad AJJOUB, La notion de liberté contractuelle en droit administratif français, thèse de doctorat, Ecole doctorale George VEDEL université Panthéon-Assas, Paris 2, France, 2016,
- 7- Ousmane BA, La prise de décisions locales: les procèdes pour plus de démocratie, thèse de doctorat, école doctorale des sciences de l'homme et de la société, université de Reims, Champagne-Ardenne, France, sd

- 8- Pascale DEFLINE, Notion de rentabilité financière et logique de choix dans les services publics: le cas des choix d'investissement dans quatre services publics municipaux, thèse de doctorat, école doctorale arts et métiers, Conservatoire national des arts et métiers, France, 2011.
- 9- Pénélope-Natacha MAVOUNGOU-PEMBA, Alexis DE TOCQUEVILLE et le problème de l'égalité démocratique, thèse de doctorat en cotutelle, Université Laval, Canada, et institut catholique de Toulouse, France, 2018.
- 10- Raphael AUDRIA, New public management et transparence : essai de déconstruction d'un mythe actuel, thèse de doctorat, faculté des sciences économiques et sociales, université de Genève, Genève, 2004.
- 11- Rhita BOUSTA, Essai sur la notion de bonne administration en droit public, thèse de doctorat, université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Paris, 2009.
- 12- Yoda BLAISE, Montage et gestion participative des projets de développement rural: outils et méthodes d'intervention, thèse de doctorat, école nationale d'agriculture, Maroc, 2004.

B- Les mémoires

- 1- Boucif ZAOUI, réflexion sur la décentralisation et la déconcentration de la gestion du sport scolaire, DESS, université Mohamed premier, Oujda, Maroc, 2009.
- 2- Zouhir HAMMOUD-KADDOUR, la démarche participative comme outil permettant de susciter l'adhésion à un projet de grande ampleur, mémoire de l'école des hautes études en santé publique, EHESP, France, 2016.

VII. Les Études et recherches:

- 1- Abdelilah BAGUARE et autres, évaluation de l'approche participative en matière de gestion forestière, recherche dans le cadre d'un partenariat entre ONDH et l'Université Moulay Ismail, faculté de SJES, Maroc, 2013.
- 2- Anne JUILLET et autres, l'urbanisme participatif "aménager la ville avec et pour ses citoyens", Centre d'écologie urbaine de Montréal, Québec, 2015.
- 3- Edward FARQUHARSON and others, "How to engage with the private sector in public-private partnerships in emerging markets", Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, The International Bank for Reconstruction and Development /the world bank, 2011.
- 4- Jacques CHEVALLIER, Bilan de recherche sur la participation dans l'administration française, Disponible sur le site: "www.u-picardie.fr"

5- Mohamed DAHMANI, *Recommandations des acteurs locaux pour la mise en œuvre du CapDel*, UGPPC, Alger, 2017.

VIII. Les articles :

1- Agathe VAN LANG, "Le principe de participation: un succès inattendu", In: **les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel**, V 02, N° 43, France, 2014

2- Agnès SINAI, "le 6^{ème} Forum mondial de l'eau célèbre le temps des solutions", article disponible sur le site : www.actu-environnement.com.

3- Aline BAILLAT, "Le forum mondial de l'eau face aux enjeux de la gouvernance mondiale de l'eau", article disponible sur le site: "www.afri-ct.org".

4- Ank MICHELS, and Laurens DE GRAAF, "Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy", In: **Local Government Studies**, V36, N° 04, w p p, 2010.

5- Benoit DELAUNAY, "synthèse-services publics", Lexis 360^opublic, France, 2015, article disponible sur le site: "www.lexis360public.fr".

6- Bernard STIRN, "constitution et droit administratif", In: **nouveau cahier du conseil constitutionnel, dossier: le conseil constitutionnel et le droit administratif**, N° 37, France, 2012.

7- Blackwater, c'est quoi? article disponible sur le site: "www.20minutes.fr".

8- Bruno DAUGERON, "La démocratie administrative dans la théorie du droit public: Retour sur la naissance d'un concept", In: **RFAP**, N° 137-138.

9- Caitlin McMullin, "La coproduction des services publics: tour d'horizon d'un concept", In: **Revue Action Publique recherche et pratiques**, N° 02, House of Public Affairs et l'IGPDE, Université Paris-Dauphine, France, 2018.

10- Caroline TAHAR, et Aurélien RAGAIGNE, "Contrôler la qualité des services publics: quelle place pour les usagers?", In: **the french connection**, Canada, 2013.

11- Cherif BENNADJI, "les rapports entre l'administration et les administrés en droit algérien: l'impérative codification", In: **revue IDARA**, V10, N° 01, Algerie, 2000.

12- Christophe LAJOYE, "de la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle", In: **CRDF**, N° 01, France, 2002.

13- Coordonnateur (trice) local (e) - CapDel - Tizirt (Wilaya de Tizi Ouzou), article disponible sur le site: "<https://uncareer.net>".

14- David SOLDINI, "la délégation de service public, sa fonctions, ses critères", In: **RFDA**, N° 6-2, France, 2010.

- 15- Développement Local et Démocratie Participative dans 10 communes d'Algérie, article disponible sur le site: "www.dz.undp.org".
- 16- Diana Marieta MIHAIU, Alin OPREANA, and Marian Pompiliu CRISTESCU, "Efficiency, effectiveness and performance of the public sector", In: **Romanian Journal of Economic Forecasting**, N° 04, Romania, 2010.
- 17- Didier TRUCHET, "Renoncer à l'expression service public", article disponible sur le site: www.ladissertation.com.
- 18- Dominique LORRAIN, "Services publics et participation des citoyens", In: **Annuaire des collectivités locales**, T 16, France, 1996
- 19- Dorian GUINARD, "réflexions actuelles sur la notion du service public", In: **regards croisés sur l'économie**, N°02, France, 2007.
- 20- Edita STUMBRAITE-VILKISIENE, "Citizen participation in local public service provision and qualityimprovement", article available on the site: "www.umdcipe.org".
- 21- Edita STUMBRAITE-VILKISIENE, "Citizen participation in local public service provision and qualityimprovement", articleavailable on the site: "www.umdcipe.org".
- 22- Eric VAN DEN ABEELE, "les services publics d'intérêt générale, État du débat européen", In: **courrier hebdomadaire du CRISP**, N° 1901-1902, France, 2005.
- 23- Faridah DJELLAL, et Faïz GALLOUJ, "Les services publics à l'épreuve de la productivité et la productivité à l'épreuve des services publics", In: **Revue d'économie industrielle**, 119 (3), Éd techniques et économiques, De Boeck Université, Belgique, 2007.
- 24- Géraldine AIDAN, "De la démocratie administrative à la démocratie sanitaire dans le secteur public de la santé", In: **RFAP**, N° 137-138, ENA, France, 2011.
- 25- Gilles BOUCHARD, "de citoyen à client: plus qu'un changement de vocabulaire", In: **politique et société**, 15^{ème} année, N° 29, France, 1996.
- 26- Isabelle Thomas, "Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics", In: **RFDA**, N° 02, France, 2004
- 27- Jacques CHEVALLIER, "de l'administration démocratique à la démocratie administrative", In: **RFAP**, N°137-138, France, 2005.
- 28- Jacques CHEVALLIER, "Figures de l'utilisateur", In: **psychologie et science administrative**, France, 1985, article disponible sur le site: "www.u-picardie.fr".
- 29- Jacques CHEVALLIER, "L'État régulateur", In: **RFAP**, V 03, N° 111, ENA, France, sd.

- 30- Jacques CHEVALLIER, "La juridicisation des préceptes managériaux", In: **Politiques et management public**, V 11, N° 04, N° spécial droit et management public, France, 1993.
- 31- Jacques CHEVALLIER, "La transformation de la citoyenneté", In: **Regards sur l'actualité: mensuel de la vie publique en France**, la documentation française, France, 1999.
- 32- Jacques CHEVALLIER, "Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France", In: **revue du centre d'études et de recherches en administration publique**, les réformes de l'administration vues d'en bas, V 03, N° 19, France, 2010.
- 33- Jacques CHEVALLIER, "L'administration face au public", In: **CURAPP**, la communication administration-administrés, presse universitaire de France, France, 1983.
- 34- Jacques CHEVALLIER, "Le public du code", In: **G. Koubi, L. Cluzel-Métayer, W. Tanzani, Lecture critiques du code du relations public avec l'administration**, Lextenso, France, 2018.
- 35- Jacques CHEVALLIER, "L'État stratège", In: **le temps de l'État, Mélanges en l'honneur de Pierre BIRNBAUM**, Éd Fayard, France, 2007.
- 36- Jacques LAUTMAN, et Bernard GOURNAY, "introduction à la science administrative", In: **sociologie du travail**, 8^{ème} année, N° 04, s 1 p, 1966.
- 37- Jean-François DOMINÉ, et Jeremy SCAHILL, "Blackwater, l'ascension de l'armée privée la plus puissante du monde", In: **revue historique des armées**, N° 255, France, 2009.
- 38- Jean-Patrick VILLENENVE, "Citoyens clients et usagers face à l'administration publique les balises d'une relation difficile", In: **workingpaper de l'IDHEAP**, N° 06, Institut des hautes études en administration publique, Swiss, 2015.
- 39- José DI BELLA and others, "the private sector and development: key concepts", the North-South institute, 2013, w p p, article available on the site www.nsi-ins.ca.
- 40- Laurent CHOMARD, "La délégation de service public a-t-elle disparu?", 2018, article disponible sur le site: "<https://marches-publics.legibase.fr>"
- 41- Le CapDel: Une tripartite innovante de partenariat pour la démocratie participative et le développement local en Algérie, article disponible sur le site: "www.interieur.gov.dz".
- 42- Lia CAPONETTI, Vaia DEMERTZIS, and Barbara SAK, "Services publics et missions de service public en Belgique - Etat des lieux", In: **CIRIEC**, N° 12, Bruxelles, Belgique, 2016.
- 43- Manuel Gros, et Pierre-Yves Verkindt, "L'autonomie du droit du sport fiction ou réalité?", article disponible sur le site: "<https://blogavocat.fr>".

- 44- Martin WHITE, "Public sector services must be effective first, efficient second", 2013, article available on the site: "www.independent.co.uk"
- 45- Michael Hughes, "Mesurer la performance des services publics: l'expérience des administrations municipales en Angleterre", article disponible sur le site: "www.telescope.enap.ca".
- 46- Michael LI, "Governance of citizen participation and its related concepts: a review of literature", In: **international Letters of Social and Humanistic Sciences**, V 61, USA, 2015.
- 47- Michel AMIEL, "La qualité de services dans les administrations publiques: un défi du changement", In: **revue pyramides**, N°07, centre d'étude et de recherche en administration publique, France, 2003.
- 48- Michel LE CLAINCHE, "L'administration consultative élément ou substitut de la démocratie administrative?", In: **RFAP**, N° 137-138, ENA, France, 2011.
- 49- Michel SAUQUET, et Martin VIELAJUS, "Les acteurs non Étatiques: le nouveau maillon fort de la gouvernance? Coproduire du bien public et partenaires multi-acteurs", In: **chroniques de la gouvernance**, France, 2010.
- 50- Milana OTRUSINOVA, and Eliska PASTUSZKOVA, "Concept of 3 E's and Public Administration Performance", In: **International journal of systems applications, engineering and development**, V 06, I 02, North Atlantic University Union, Czech Republic, 2012.
- 51- Noureddine BERRI, et Azedine AISSAOUI, "Plaidoyer pour un principe de subsidiarité en droit algerien", In: **Revue académique de la recherche juridique**, V10, N° 02, numéro special, université Abderahmen Mira, Bejaia, Algérie, 2019.
- 52- Patrick DUNLEAVY, and Christopher HOOD, "from public administration to new public management", In: **public money and management**", N°14:3, 9-16, black well publishers, U S A, 1994.
- 53- Popa FLORINA, "Elements on the efficiency and Effectiveness of public sector", In: **Economic Sciences series**, V17, I 02, Ovidius University annals, Romania, 2017.
- 54- Programme de renforcement des capacités des acteurs de développement local/ Communes Modèles: CAPDEL, article Disponible sur le site: www.dz.undp.org.
- 55- Rachid ZOUAÏMIA, "La délégation conventionnelle de service public au profit de personnes privées", In: **revue IDARA**, V 21, N° 41, Algérie, 2011.
- 56- Rachid ZOUAÏMIA, "La délégation unilatérale de service public au profit de personnes privées", In: **Revue IDARA**, N° 42, ENA, Algérie, 2011
- 57- Richard RAYMOND, "La société civile ce nouvel acteur de l'aménagement des territoires", In: **Revue L'information géographique**, V 73, N° 02, France, 2009.

- 58- "Sociologie de l'administration", article disponible sur le site: "d1n7iqsz6ob2ad.cloudfront.net/document/pdf/53bbbf64b1eba.pdf".
- 59- Stéphane JACQUET, "Du management participatif au management coopératif: coopérer pour construire et donner du sens au management", article disponible sur le site: "<https://creg.ac-versailles.fr>".
- 60- Suely Maria RIBIRO LEAL, "Modèles de décentralisation et de démocratie participative dans la gestion locale au Brésil", In: **document de discussion**, N°68, France, 2004.
- 61- Tristan BOUGIE, "6 étapes pour des projets d'urbanisme participatif réussis", article parue le 11 Juin 2018, disponible sur le site: <https://centdegres.ca> .
- 62- Valérie BARBIER, Pierre FROIS, Pierre LE MASNE, "Service public et développement durable", In: **revue d'économie régionale et urbaine**, N° 02, France, 2003.
- 63- Yvon PESQUEUX, "Le nouveau management public ou new public management", 2010, article disponible sur le site: "<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878>".

IX. Les commentaires d'arrêts et décisions:

- 1- Thierry DAL FARRA, "Commentaires des grands avis", avis N° 340.609, champ d'application et financement de la gestion déléguée, 07 Octobre 1986. Disponible sur le lien: "<https://alainvanzella.fr>".
- 2- Fiche d'arrêt en droit administratif - L'arrêt TERRIER (Conseil d'État, 06 février 1906, N° 07496), 2018, disponible sur le site: "www.doc-du-juriste.com".
- 3- Les chevaliers des grands arrêts, histoire d'un grand arrêt: Caisse Primaire Aide et Protection, 2013, disponible sur le site: "chevaliersdesgrandsarrets.com"

X. Les interventions:

- 1- Bernard STIRN, "Le service public dans la jurisprudence du conseil d'état français", communication présentée dans le colloque service(s) public(s) en Méditerranée, Laboratoire Méditerranéen de Droit Public, Athènes, le 19 et 20 Octobre 2017.
- 2- Bruno LASSERRE, "L'État régulateur", intervention dans la rencontre avec les élèves de la nouvelle promotion de l'ENA, France, 2019.
- 3- MERINI, "Le partenariat: histoire et essai de définition", Actes de la Journée nationale de l'OZP, 05 mai 2001, Version en ligne: "www.ozp.fr".
- 4- Pierre DE MONTALIVET, "Gouvernance et participation propos introductifs", In: **Gouvernance et participation**, colloque du 28 Février

2008, organisée par la faculté de droit, des sciences économiques et de gestion, Université de Bretagne-Sud (Vannes), Bruylant, Bruxelles, 2011.

5- Actes de colloque international sur la gouvernance le 20-21 Novembre 2005 "revue IDARA", V15, N°30, Algérie, 2005:

- 5.1- Abdeladim Benallegue, "les nouvelles modalités de gouvernance des services publics: cas des transports publics de voyageurs".
- 5.2- Alain-Serge MESCHERIAKOFF, "Service public et marché histoire d'un couple ou vie et mort du service public à la française".
- 5.3- Amer KHELIF, "Gouvernance et régulation des marchés: le cas de l'industrie du gaz naturel".
- 5.4- Bernard CUBERTAFOND, "État républicain versus gouvernance : les mutations libérales de l'état et du droit".

6- Actes du colloque service public, organisé par l'université de Strasbourg les 06 et 07 Juin 2013, institut de recherche Carré de Malberg et association française pour la recherche en droit administratif, Dalloz, Paris, 2014:

- 6.1- Frédérique BERROD, "le droit de l'union européenne et le service public: de la défiance à la compréhension mutuelle".
- 6.2- Geneviève KOUBI, "L'idiologie du service public".
- 6.3- Pierre MOOR, "Réflexions de droit suisse au sujet du service public".

XI. Les brochures

- 1- Égalisation des conditions et démocratie "la thèse d'Alexis DE TOCQUEVILLE". Disponible sur le site: "www.ac-grenoble.fr".
- 2- Les modes de gestion des services publics: de la gestion directe à la gestion déléguée, disponible sur le site: "www.fallaitpasfairedudroit.fr"
- 3- Nina CVETEK, et Friedel DAIBER, Qu'est-ce que la société civile?, Brochure traduite par Rabary-Andriamanday Voahanitriniaina, Réalisation: KMF-CNOE, en partenariat avec la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Antananarivo, Madagascar, 2009.

XII. Les entretiens:

- 1- Loïc BLONDIAUX, "La démocratie participative: entretien avec Loïc BLONDIAUX", In: **ressoursses en science économiques et sociales**, France, publié le 15 Janvier 2018, disponible sur le site:<http://ses.ens-lyon.fr>.

الفهرس:

الصفحة	العنوان
01	مقدمة

08	الباب الأول: توظيف المقاربة التشاركية في إصلاح الخدمة العمومية بين الأسس القانونية، والضوابط الفنية
09	الفصل الأول: التأصيل المفاهيمي للخدمة العمومية، وآلية التسيير المحلي التشاركي
09	المبحث الأول: الخدمة العمومية مفهومها النظري وضرورة إصلاحها على المستوى العملي
10	المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية
10	الفرع الأول: تعريف الخدمة العمومية
11	أولا: التعريف اللغوي للخدمة العمومية
14	ثانيا: التعريف الاصطلاحي للخدمة العمومية
25	الفرع الثاني: خصائص الخدمة العمومية
25	أولا: الخدمة العمومية ومنطق المصلحة العامة
28	ثانيا: خاصية العمومية المرتبطة بالخدمة
29	ثالثا: الخدمة العمومية وإستقلاليتها عن منطق السوق
31	المطلب الثاني: دواعي ومتطلبات إصلاح الخدمة العمومية
32	الفرع الأول: مضمون فكرة الإصلاح الإداري، ومبررات إعتماده في الخدمة العمومية
32	أولا: مضمون فكرة الإصلاح الإداري
35	ثانيا: مبررات إصلاح الخدمة العمومية
41	الفرع الثاني: مُتَطَلَبَات إصلاح الخدمة العمومية
42	المبحث الثاني: مفهوم التسيير المحلي التشاركي وتطبيقاته
42	المطلب الأول: مفهوم التسيير المحلي التشاركي
43	الفرع الأول: تعريف التسيير المحلي التشاركي
43	أولا: التعريف اللغوي للتسيير المحلي التشاركي
44	ثانيا: التعريف الاصطلاحي للتسيير المحلي التشاركي
51	ثالثا: تمييز التسيير المحلي التشاركي عما يقترب منه من مفاهيم
56	الفرع الثاني: خصائص التسيير المحلي التشاركي
56	أولا: خاصية زيادة المشاركة الشعبية
57	ثانيا: خاصية تحديث العلاقة بين الإدارة والمواطن
57	ثالثا: خاصية دعم الموارد المالية
58	رابعا: خاصية تحسين التنافسية في تقديم الخدمة العمومية
58	المطلب الثاني: تطبيقات التسيير المحلي التشاركي
59	الفرع الأول: محاولة رصد المقاربة الإسلامية للتسيير المحلي التشاركي

59	أولاً: نظام الشورى
61	ثانياً: بعض تطبيقات صلى الرسول الله عليه وسلم للشورى
62	ثالثاً: التنظيم الإداري الإسلامي
63	رابعاً: بيان المقاربة الإسلامية للتسيير المحلي التشاركي
63	الفرع الثاني: تطبيقات التسيير المحلي التشاركي في الجزائر
64	أولاً: نظام العزابة كنموذج تقليدي للتسيير المحلي التشاركي
67	ثانياً: برنامج كابدال CapDel النموذج الحديث للتسيير المحلي التشاركي
70	الفرع الثالث: التطبيقات الدولية للتسيير المحلي التشاركي
70	أولاً: تجربة مؤسسة Fondation bertelsmann الألمانية في التسيير التشاركي
71	ثانياً: تجربة الميزانية التشاركية Le budget participatif في البرازيل
73	الفصل الثاني: الأسس القانونية للتسيير المحلي التشاركي
73	المبحث الأول: الأساس الدستوري لآلية التسيير المحلي التشاركي
74	المطلب الأول: في إطار دساتير الأحادية الحزبية
74	الفرع الأول: دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963
76	الفرع الثاني: دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976
78	المطلب الثاني: في إطار دساتير التعددية الحزبية
78	الفرع الأول: دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989
80	الفرع الثاني: التعديل الدستوري لسنة 1996
81	المبحث الثاني: الأساس التشريعي لآلية التسيير المحلي التشاركي
81	المطلب الأول: في إطار قانوني الجماعات الإقليمية
82	الفرع الأول: قانون البلدية
84	الفرع الثاني: قانون الولاية
85	المطلب الثاني: في إطار قوانين أخرى مختلفة
86	الفرع الأول: القانون التوجيهي للمدينة
88	الفرع الثاني: قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة
90	الفرع الثالث: قانون التهيئة والتعمير
93	الفرع الرابع: قانون الوقاية من الفساد ومكافحته
94	المبحث الثالث: الأساس التنظيمي لآلية التسيير المحلي التشاركي
95	المطلب الأول: في إطار المراسيم الرئاسية
95	الفرع الأول: المرسوم المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن

96	الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام
97	المطلب الثاني: في إطار المراسيم التنفيذية
98	الفرع الأول: المرسوم التنفيذي المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة
100	الفرع الثاني: المرسوم التنفيذي المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة به
102	الفصل الثالث: الضوابط الفنية لآلية التسيير المحلي التشاركي
103	المبحث الأول: المفهوم التسييري لآلية التسيير المحلي التشاركي
103	المطلب الأول: محاولة تعريف التسيير المحلي التشاركي من جانب علم الإدارة العامة
104	الفرع الأول: تعريف التسيير المحلي التشاركي من خلال نظرية القيادة
106	أولا: الدولة كقائد مشرف ذي مهام توجيهية
106	ثانيا: الدولة كقائد مشرف ذي مهام رقابية
107	الفرع الثاني: تعريف التسيير المحلي التشاركي بناء على عملية اتخاذ القرار
110	المطلب الثاني: الخصائص الفنية للتسيير المحلي التشاركي
110	الفرع الأول: التسيير المحلي التشاركي يفعل العمليات الإدارية
112	الفرع الثاني: التسيير المحلي التشاركي يُفعل العلاقات العامة
113	المبحث الثاني: التسيير المحلي التشاركي وفلسفة التسيير العمومي الحديث "المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث"
113	المطلب الأول: التسيير العمومي الحديث، التسيير المحلي التشاركي، والخدمة العمومية جدلية التوافق والتعارض
114	الفرع الأول: تعريف التسيير العمومي الحديث
115	الفرع الثاني: مدى إمكانية تطبيق التسيير العمومي الحديث في الإدارة العامة لإصلاح الخدمة العمومية
116	الفرع الثالث: التسيير المحلي التشاركي والتسيير العمومي الحديث، أية علاقة؟
116	أولا: التسيير العمومي الحديث ودوره في تفعيل وتطوير آلية التسيير المحلي التشاركي
117	ثانيا: التسيير المحلي التشاركي ودوره في تفعيل وتطوير مبادئ التسيير العمومي الحديث
118	المطلب الثاني: إصلاح الخدمة العمومية من خلال المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث
118	الفرع الأول: المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث "نماذج وقواعد جديدة لإصلاح الخدمة العمومية"
118	أولا: نموذج Les 03 E

119	ثانيا: نموذج Les 06 E
120	ثالثا: إستعمال قواعد جديدة لإصلاح الخدمة العموميّة
122	الفرع الثاني: المقاربة التشاركية في التسيير العمومي الحديث "المبادئ الجديدة للخدمة العموميّة"
122	أولا: مبدأ الشفافية
124	ثانيا: مبدأ الجودة
126	ثانيا: مبدأ أخلقة المرفق العمومي
128	خلاصةالباب الأول
130	الباب الثاني: مشاركة الفواعل التسييريّة المحليّة في إصلاح الخدمة العموميّة: الفعاليّة والحدود
131	الفصل الأول: مشاركة المواطن في التسيير المحلي: محور إصلاح الخدمة العموميّة
131	المبحث الأول: ازدواجيّة حق المواطن في الخدمة العموميّة، بين استفادته منها ومشاركته في إصلاحها
132	المطلب الأول: الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العموميّة
132	الفرع الأول: الأساس الدستوريّ لحق المواطن في الخدمة العموميّة
138	الفرع الثاني: الأساس التشريعي لحق المواطن في الخدمة العموميّة
139	الفرع الثالث: الأساس التنظيمي لحق المواطن في الخدمة العموميّة
141	المطلب الثاني: المُواظَنَةُ الإداريّة أساس مشاركة المواطن في إصلاح الخدمة العموميّة
142	الفرع الأول: المُواظَنَةُ الإداريّة مُحَصِلَةُ التحول من الإدارة الديمقراطيّة إلى الديمقراطيّة الإداريّة
145	الفرع الثاني: مراحل ومظاهر تطور مشاركة المواطن في تسيير المرفق العمومي
145	أولا: من المُدَار إلى المُرتَبَق "الانتقال من فكرة الخضوع إلى فكرة المشاركة"
148	ثانيا: أسباب التطور الإصطلاحي التي عرفها مفهوم المُرتَبَق
151	ثالثا: التفصيل في التطورات الإصطلاحية التي عرفها مفهوم مُرتَبَق المرفق العمومي
155	رابعا: مزيد من التطور في مفهوم المُرتَبَق "من أجل تكريس أعمق لمبدأ المشاركة"
156	المبحث الثاني: مدى تكريس القانون الجزائريّ لمبدأ مشاركة المواطن في تسيير المرافق العموميّة وإصلاحها
157	المطلب الأول: الوسائل المتاحة للمواطن عبر آلية التسيير المحلي التشاركي لإصلاح الخدمة العموميّة
158	الفرع الأول: تقنيات المشاركة المباشرة "ديمقراطية العمليات"

158	أولاً: الإقتراح الإداري
159	ثانياً: الإعتراض الإداري
161	الفرع الثاني: تقنيات المشاركة غير المباشرة "ديمقراطية الإجراء"
161	أولاً: التشاور
163	ثانياً: الإستشارة
168	ثالثاً: التحقيق العمومي
169	المطلب الثاني: المُستجدات القانونية المدعمة لمشاركة المواطن في عملية إصلاح الخدمة العموميّة
170	الفرع الأول: الحق في النفاذ إلى المعلومة أساس لمشاركة المواطن في إصلاح الخدمة العموميّة
170	أولاً: دسترة الحق في النفاذ إلى المعلومة
174	ثانياً: الاطلاع على مُستخرجات مداولات م ش ب والقرارات البلدية كتطبيق لحق المواطن في النفاذ إلى المعلومة
176	الفرع الثاني: إحداث مقاطعات إداريّة داخل بعض الولايات: من أجل إنعاش سياسة القرب
179	الفرع الثالث: تنصيب المجالس الإستشارية، ووضع المواثيق البلدية في إطار برنامج كابدال
180	الفرع الرابع: رغبة وإستعدادالمواطن الجزائريلمشاركة في التسيير المحلي
183	الفصل الثاني: مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي بين مثاليّة التصور وهشاشة التفعيل
184	المبحث الأول: المجتمع المدني كفاعل في إطار التسيير المحلي التشاركي "الخلفيات، والتطورات"
184	المطلب الأول: المشاركة في التسيير والمجتمع المدني "العلاقة بين المبدأ والفاعل"
185	الفرع الأول: تعريف المجتمع المدني
186	الفرع الثاني: خلفيات ارتباط مبدأ المشاركة في التسيير المحلي والمجتمع المدني
188	الفرع الثالث: العلاقة التكاملية بين الدولة والمجتمع المدني كأساس لفعالية مشاركته
190	المطلب الثاني: من المجتمع المدني إلى المجتمع المدني التشاركي "التطور والحدود"
190	الفرع الأول: الحوكمة كأساس لتطور العلاقة بين مبدأ المشاركة في التسيير المحلي والمجتمع المدني
191	الفرع الثاني: تحديد المجتمع المدني الفاعل في إطار آلية التسيير المحلي التشاركي
193	الفرع الثالث: دور المجتمع المدني في إصلاح الخدمة العموميّة ونطاقه
196	المبحث الثاني: مدى تكريس القانون الجزائري لمشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي

197	المطلب الأول: حق المجتمع المدني في الحصول على المعلومة "القاعدة الأساسية لفعالية دوره التشاركي"
197	الفرع الأول: عدم كفالة القانون لحق المجتمع المدني في الحصول على المعلومة
200	الفرع الثاني: قُصُورُ قانون الجمعيات في تفعيل دورها في إعلام وتصدير المعلومات للغير
201	المطلب الثاني: العقبات القانونية أمام مشاركة منظمات المجتمع المدني في التسيير المحلي
201	الفرع الأول: عقبات أمام التكوين
202	الفرع الثاني: عقبات أمام ممارسة النشاط
203	الفرع الثالث: عقبات أمام الحصول على الموارد
204	المطلب الثالث: الفعالية النسبية لآليات مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي
204	الفرع الأول: آليات مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي على مستوى قوانين الجماعات الإقليمية
205	الفرع الثاني: آليات مشاركة المجتمع المدني في التسيير المحلي ضمن نصوص قانونية أخرى
209	الفصل الثالث: مشاركة القطاع الخاص في التسيير المحلي: تقنية تفويض تسيير المرفق العمومي نموذجا
210	المبحث الأول: تفويض تسيير المرافق العمومية لأشخاص القانون الخاص: تعريفه، ومبرراته
210	المطلب الأول: تعريف تقنية تفويض تسيير المرافق العمومية للخواص
211	الفرع الأول: التفويض الفردي للمرافق العمومية لصالح أشخاص القانون الخاص
216	الفرع الثاني: التفويض الإتفاقي للمرافق العمومية لصالح أشخاص القانون الخاص
216	أولا: تعريف التفويض الإتفاقي
225	ثانيا: تمييز تفويض المرفق العمومي عن المفاهيم التي تقترب منه
233	المطلب الثاني: مبررات تفويض المرافق العمومية لصالح الأشخاص الخاصة
233	الفرع الأول: البحث عن جودة ونجاعة الخدمة العمومية "اعادة اختراع المشروعية"
234	أولا: كيفية تناول المنظم الجزائري لمصطلح النجاعة
235	ثانيا: تعريف النجاعة
236	ثالثا: عوامل التأثير المباشرة على النجاعة
237	رابعا: تمييز النجاعة عن المصطلحات التي تقترب منها في المعنى
243	الفرع الثاني: محاولة التغلب على صعوبات تمويل المرافق العمومية
245	المبحث الثاني: حسن اختيار المُفَوِّضِ له: تحدٍ لضمان خدمة عمومية ناجعة
246	المطلب الأول: صِيغُ إبرام اتفاقية تفويض المرفق العموميحرية الإدارة في اختيار المتعاقد معها بين الإطلاق والتقييد

247	الفرع الأول: الحرية المطلقة للإدارة في اختيار المُفَوَّضِ له
252	الفرع الثاني: الدعوة إلى المنافسة كقاعدة عامة لتفويض المرفق العمومي
258	الفرع الثالث: التراضي كإجراء إستثنائي لتفويض المرفق العمومي
260	المطلب الثاني: الرقابة على المرفق العمومي المُفَوَّضِ
260	الفرع الأول: مدى فعالية رقابة اللجان على حسن اختيار المُفَوَّضِ له
261	أولاً: دور لجنة اختيار وانتقاء العروض في اختيار أحسن مُفَوَّضِ له في إطار الرقابة القبلية الداخلية
264	ثانياً: دور لجنة تفويضات المرفق العمومي في اختيار أحسن مُفَوَّضِ له في إطار الرقابة القبلية الخارجية
265	الفرع الثاني: مدى فعالية رقابة السلطة المُفَوَّضَة والمرْتَفِقِينَ على حُسْنِ أداء المُفَوَّضِ له
266	أولاً: جودة المعلومات المرتبطة بالمرفق العمومي المُفَوَّضِ
268	ثانياً: الدراسة الجيدة للمعلومات المقدمة من قبل المفوض له
269	ثالثاً: الجزاءات التي يتعرض لها المفوض له المخل بالتزاماته التعاقدية من قبل السلطة المفوضة في إطار رقابتها البعدية
271	خلاصة الباب الثاني
272	الخاتمة
278	قائمة المصادر والمراجع
308	الفهرس