

# الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

MAG 309 - 32/01

940

2007/05/08

جامعة أبي بكر بلقايد قلمسنان

كلية الآداب و العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية

\* قسم الثقافة الشعبية \*

## الخدمة العمومية أبعادها السياسية و الثقافية

رسالة نيل شهادة الماجستير في الأنثروبولوجيا

إشراف:

أ.د. محمد بن عمار

إعداد الطالب:

يحيى عماني

السنة الجامعية

2004-2003

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**'و تعاونوا على البر والتقوى  
ولا تعاونوا على الإثم والعدوان'  
العدوان"**

**\*صدق الله العظيم\***

**" لا يؤمن أحدكم حتى يحب  
للأخيه ما يحب لنفسه"**

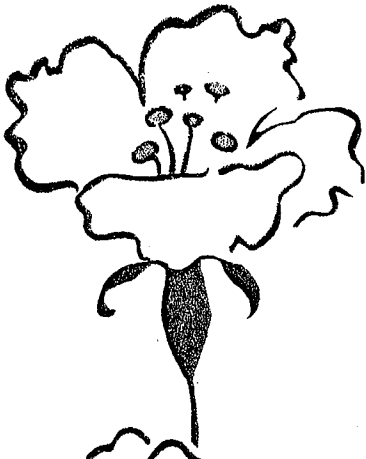
**\*حديث شريف\***

" عدم تحيز الإدارة يضمناه  
القانون "

المادة 23 من دستور 28 نوفمبر 1996

" كل المواطنين سواسية أمام القانون  
و لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود  
سببه إلى المولد، أو العرق ، أو  
الجنس ، أو الرأي ، أو أي شرط أو  
ظرف آخر شخصي أو إجتماعي "

المادة 29 من دستور 28 نوفمبر 1996



## الإهداء

\* إلى روح من زرع في إحترام القانون تحت  
مراقبة الضمير المغفور له والذي  
رحمة الله عليه المتوفي بتاريخ 25 أبريل 1984 \*

\* إلى روح من زودتني بالدعوات  
و جبلتني على الطاعة و حب الغير والدتي  
طيب الله ثراها المتوفاة يوم 17 سبتمبر 2002 \*

\* إلى من شجعتني على إستكمال  
هذا البحث زوجتي \*

\* إلى من أريد أن تكونا زهرتان صالحتان  
لله و للوطن إبتتاي كوثر و فريال \*

## شكر و عرفان

و قد إنتهيت بتوفيق من الله العلي القدير إلى  
طبع رسالتي ، أتقدم بالشكر الجزيل و العرفان النبيل إلى  
كل من ساعدني بالفكرة أو الكلمة أو بالكتابة أو  
بالدعم مهما كان شكله لإنجاز و إخراج هذا العمل  
إلى الوجود و أخص الأساتذة الأجلاء :

- الأستاذ د. محمد بن عمار الذي كان صدره واسعا  
معي سعة علمه و ثقافته،

- الأستاذ د. عكاشة شايف الذي لم يخل علي

بتشجيعاته و نصائحه النيرة لإتمام هذا العمل،

- الأستاذ د. محمد عباس الذي كان مرشدا و موجهها،

- الأستاذ د. محمد رمضان الذي ساندني معنويا

طيلة هذا البحث.

و لن أنسى كل من قدم جهدا في الكتابة و الإخراج.

\* و الله لا يضيع أجر من أحسن عملا \*

جوان 2004

# المقدمة

## المقدمة

تعيش الدولة الحديثة مرحلة من التطور و الإنطلاق فرضها التقدم العلمي و التكنولوجي و الرخاء الإجتماعي الذي إنعكس على كافة نشاطاتها . و أدى هذا التطور و التقدم إلى إتساع نطاق عمل الدولة ، و النمو المطرد في نشاطاتها التي إمتدت إلى ميادين و قطاعات متعددة ، كالصناعة و التجارة و العمل و الإسكان و الخدمات الأخرى ... و من هنا وصفت الدولة الحديثة بأنها "دولة الإدارة ( Etat Administration ) " التي تسعى جاهدة من أجل تحقيق رفاهية المواطنين و رخائهم في شتى المجالات .

كما أطلق على الدولة المعاصرة "دولة التنمية " لأنها تعبئ كافة طاقتها البشرية و المادية و توجهها نحو زيادة الإنتاج القومي و التوسع في الخدمات العامة ، و توصف في مواضع أخرى "بدولة الرفاهية و الرخاء " لأنها تستهدف رفاهية المواطنين و رخائهم من خلال الخدمات التي تقدمها لهم.



و وصف الدولة المعاصرة " بدولة الإدارة" يشمل المعنيين السابقين فهي من جهة دولة تنمية من حيث أن الإدارة العامة هي الأداة الفعالة في الدولة المعاصرة لتحقيق التنمية الشاملة في كافة قطاعاتها، و عن طريق هذه الأداة يمكن للدولة المعاصرة تحقيق أكبر قدر و أحسنه من الخدمات للمواطنين و بالتالي فهي دولة رفاهية.

و يفرض هذا على الإدارة أن تكون قوية و فعالة حتى أصبح من المؤشرات التي تدل على تقدم الدولة مدى تقدمها إداريا، و هذا التداخل أدى إلى إعتبار الإدارة سلطة رابعة ، فبعيدا عن كل الإيديولوجيات تبقى هي التجسيد الفعلي و الحقيقي للسلطة.

فسواء كان البلد ينعم بالإستقرار السياسي أو يعرف إضطرابا فإن ذلك لا يحد من سلطة الإدارة ، بل بالعكس كل وضع يساهم بطريقته في تقوية الدور الذي تلعبه الإدارة و يؤكد مركزها (1).

---

(1) ميسوم سبيح - الإدارة العمومية الجزائرية - باريس 1973 ص 05.

هذا الدور أفرز مشاكل و مظاهر جعلت المواطن يتهم الإدارة بالتقصير و التحيز و الإبتعاد عن جوهر وجودها المتمثل في خدمته و تلبية حاجاته، وأنها هاضمة لحقوقه وأصبح ينادي بضرورة إصلاح الوضع و تقويمه ، كما أدخلت الإدارة مرغمة معترك الصراعات الحزبية واستغلت نقائصها في منابر السياسة و حملاتهم، مما أثر سلبا على سمعتها ومس نفسها بأعوانها وإطاراتها النزهاء.

وبإتخاذ الموضوع هذا المنحى، ذي الأبعاد السياسية والثقافية والإجتماعية أولت السلطات العمومية إهتماما خاصا له حيث قامت بتدابير على جميع المستويات لمحاولة تدارك الخلل في الأجهزة الإدارية و إقتراح حلول للظواهر و الأمراض التي تفتشت فيها كاليروقراطية و الرشوة و المحسوبية و الفساد الإداري و التعسف في إستعمال السلطة و أضحت البرامج الحكومية تتضمن فقرات خاصة بالإصلاح الإداري حضيت بمناقشات جوهرية داخل قبة البرلمان (1).

---

(1) المادة 80 من دستور 28 نوفمبر 1996

هذه الأبعاد هي التي أثارت موضوع بحثي قصد الوقوف على مكان العلاقة الجدلية بين المواطن و الإدارة و مدى سلامة سلوكات المواطن و الموظف و الخلفية الثقافية التي تحكمها و المؤثرات الداخلية و الخارجية التي تسهم فيها، متسائلا عن أسباب الإرتياب الذي يطبع تصرف المواطن من إدارته و مدى صحة تهجمه عليها.

كما أنه من الأجدر تقييم التدابير التي إتخذت لتقويم الوضع و مدى نجاعتها و دور المواطن فيه و مدى إستقلالية الأعمال الإدارية عن التأثير السياسي و التفاعل بينهما .

### - الدواعي الموضوعية للبحث:

إن الموضوع على أهميته إلا أن الدراسات التي تناولته قليلة و لم تتعدى دراسة المؤسسات الإدارية و تطورها التاريخي مما يجعل الموضوع يثير إهتمام كل باحث و ممارس.

### \* الدواعي الذاتية للبحث:

بحكم تكويني و إنتمائي للإدارة و عملي فيها و الوظائف التي شغلتها و التي سمحت لي بالإطلاع على جوانب عدة من التعامل الإداري و الملفات التي كلفت بها و إطلعت عليها و التي لها علاقة بقضايا المواطنين و مصائهم.

إضافة إلى معاشتي للموظفين و المسؤولين على إختلاف  
أمزجتهم و طرق عملهم جعلتني أتساءل عن موضوعية و حياد  
أعوان الإدارة حين ممارسة مهامهم، و مدى إسهام و تأثير  
المكونات الشخصية و الذاتية في التصرف و القرارات  
المتخذة.

و قد سمحت لي الظروف بالإحتكاك بالمواطنين من كل  
الفئات و وقفت على حقيقة نظرتهم للإدارة و التي يميزها غالبا  
إنعدام الثقة في مسؤوليها و أعوانها.

هذه جوانب و أمور كلها دفعتني إلى البحث في هذا  
الموضوع و محاولة طرق أبوابه علني أجد إلتساؤلاتي أجوبة  
و أكتشف مكانم العلاقة بين المواطن و إدارته و سبل إصلاحها  
و تحسينها.

### الصعوبات التي واجهتني في البحث:

قبل أن يخرج هذا العمل بالصورة التي هو عليها، كانت قد  
إعترضتني صعوبات لعل أهمها قلة المراجع التي تطرقت للموضوع  
من الزاوية التي تناولت منها بحثي، فالمراجع التي تمكنت الإستعانة

بها تعرضت للإدارة من جانب التنظيم و القانون الذي يحكمها و المبادئ التي تقوم عليها و هي دراسة نظرية أكثر منها عملية .

فما كان علي سوى البحث و التنقيب و الإستعانة بالنصوص القانونية و التنظيمية التي عالجت تحسين الخدمة العمومية و علاقة الإدارة بالمواطن و مكافحة البيروقراطية و تبسيط الإجراءات .  
و من الصعوبات التي عانيت منها هو إرتباطي بمهام إدارية جسيمة و ضخامة الأعمال التي لم توفر لي الوقت الكافي للتفرغ لهذه الرسالة لولا تشجيع الأستاذ المشرف د. محمد بن عمار و تحفيزات الأستاذ د. عكاشة شايف الذي حرك في إرادة المواصلة و التحدي على إستكمال البحث و عدم التوقف في نصف الطريق و الأستاذ د. محمد عباس الذي كان سندا قويا لي فلهؤلاء جميعا أسدي آيات الشكر و التبجيل و أثنى فضلهم علي .

### الخطة المتبعة في البحث:

إعتمدت في دراستي على المنهج الوصفي التحليلي حسب مايتطلب مقارنة البحث التي تم بها التطرق للموضوع كتشخيص علاقة الإدارة بالمواطن و تحليل الظواهر التي يشتكي منها المواطن

في تعامله مع إدارته و الإستدلال بالنصوص القانونية و التنظيمية التي تم إرفاقها بملاحق الرسالة. و عليه فقد تم تقسيم البحث إلى ثلاث فصول :

## الفصل الأول:

في هذا الفصل قمت بدراسة الإدارة و المرفق العمومي من الناحية النظرية مع التعرض للمفاهيم و الأسس و المبادئ و الدعائم التي يقوم عليها التنظيم الإداري، و التي تحكم المرفق العمومي و التمييز بين الإدارة و المؤسسة الإقتصادية التي تستهدف الربح و لو أن المواطن يستفيد من خدماتها ، على خلاف الإدارة التي تستمد جوهر وجودها من خدمة المواطن و هي مطالبة بالقيام بذلك و بدون تمييز و بدون مقابل.

و قد حاولت توضيح الأسس التي تبنى عليها الخدمة العمومية و أصولها التاريخية و القانونية مع سرد نظريات الفقهاء اللذين درسوا الموضوع.

## الفصل الثاني:

حاولت في هذا الفصل دراسة المشاكل التي تتولد عن ممارسة الإدارة لمهامها و المعوقات التي تعترضها عن القيام بذلك و قمت بتحليل الظواهر التي أصبحت تنخر جسم الإدارة

كالبيروقراطية و الفساد الإداري و التعسف في إستعمال السلطة و الإنحراف بها و هي ظواهر إحتاجت إلى نوع من التحليل نظرا لأهميتها على إعتبار أنها لب الموضوع.

كما تعرضت للمؤثرات الداخلية و الخارجية التي تسهم بصفة مباشرة أو غير مباشرة في الأداء الإداري للموظفين المكلفين بمهمة تقديم خدمات للجمهور.

### الفصل الثالث:

هذا الفصل خصص للإصلاحات التي قامت بها السلطات العمومية قصد تحسين صورة الإدارة و أنسنة علاقتها مع المواطن .

- و قد حاولت سرد مختلف المراحل التي مرت بها الحملات، و مضمون كل إجراء و النتائج التي تم تحقيقها و الآثار التي تركتها و الإنتقادات التي وجهت لها، على إعتبار أن تحسين المرفق العمومي عمل متواصل يجب أن يدعم و يرفق بإجراءات و يدخل ضمن برنامج عمل حكومي، و الإبتعاد على الطابع الحملاتي نظرا لمحدوديته و نتائجه السلبية التي يمكن أن تكون عكسية لعدم إقتناع المواطن بها و ينظر إليها كمجرد حملة مناسبة لا غير تفتقر للواقعية و العقلانية و الإستمرارية.

## نقد المصادر و المراجع :

إن إعتمادي على المصادر و المراجع جعلني أصنفها إلى ثلاث مجموعات تبعا لموضوع البحث.

**المجموعة الأولى :** مجموعة النصوص القانونية و التنظيمية و اللوائح و المناشير و هذه مصادر موضوعية تخلو من الذاتية و تستوفي شرط العمومية و التجريد منها:  
دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 و 1989 و 1996.

التعليمات :- تعليمة صادرة عن الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية بتاريخ 03 ديسمبر 1984 تحت رقم 165 و المتعلقة بضرورة التكفل بعرائض المواطنين.

-التعليمة رقم 20 المؤرخة في 30 نوفمبر 1987 الصادر عن السيد وزير الداخلية متعلقة بإعادة الإعتبار للخدمة العمومية .

-التعليمة رقم 273 المؤرخة في 25 أفريل 1994 المتعلقة بمحاربة البيروقراطية و إستقبال الجمهور الصادرة عن السيد وزير الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة و الإصلاح الإداري.



-التعليمتين الرئاسيتين رقم 09 و 10 المؤرختين في 23 ديسمبر 1996  
المتعلقتين بتحسين المرفق العمومي و إعادة الإعتبار لدولة القانون.  
يضاف إلى هذه النصوص تعليمات صادرة عن وزير الحكومة  
و مناشير ولائية تصب في هذا الإتجاه.

و قد تم الإستفادة من هذه النصوص لاسيما في الفصل الثالث  
من الرسالة .

**المجموعة الثانية :** مجموعة مراجع منها "دروس في المؤسسات  
الإدارية" للدكتور أحمد محيو و الذي يعد رائدا من رواد الجزائر  
في هذا الإختصاص و إستفدت منه في التقديم للموضوع و الجانب  
النظري للإدارة لاسيما جانب المرفق العمومي، إنشاؤه و تنظيمه  
و تسييره، و إستنبطت منه آراء فقهاء القانون في كل مجال، كما  
دعمت ذلك بمؤلف "الإدارة العامة و التنظيم الإداري في  
الجمهورية الجزائرية" للدكتور خميس السيد إسماعيل و الذي  
إستعنت به في جانب التعريفات للإدارة العامة و مدارس الفكر  
الإداري و الأساليب المختلفة للقيادة الإدارية . إضافة إلى كتاب  
"عدم التركيز في الإدارة الجزائرية" و هو عبارة عن رسالة دكتوراة  
لشعبان بن أقزوح و الذي يعد دراسة مكتملة للتنظيم الإداري  
الجزائري من 1830 إلى ما بعد الإستقلال و المراحل التي مرت بها  
و الإصلاحات التي عرفتها.

المجموعة الثالثة : و هي مراجع متعلقة بالسلوك الإداري و هي أقرب إلى موضوع بحثي أولها كتاب "تساؤل حول الإدارة" (l'Administration en question) للدكتور مسعود منتري و هي تفكير عن العلاقات بين الإدارة و المواطنين و هذا الكتاب إستفدت منه في كونه طرح بصفة موضوعية الإصلاحات التي قامت بها الدولة لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن و تحليل للجهاز الإداري و فائدته أنه قام بتحليل الإجراءات المتخذة إلا أنه لم يقيمها ميدانيا لمعرفة النتائج التي توصلت لها و آثارها. و لتحليل بعض السلوكيات تم الإعتماد على كتاب "أخلاقيات الوظيفة العمومية" للدكتور عبد القادر الشبخلي الذي تطرق للجانب الأخلاقي و ماهية الأخلاق و الأمراض التي أصابت الإدارة لاسيما ظاهرة الفساد الإداري و آثاره و نتائجه و وسائل محاربتة.

### المقالات و الدوريات :

قصد جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات و المعطيات عن الموضوع و نظرا لفقر المراجع فإنه تم العثور على بعض المقالات لاسيما "مجلة الشرطة" عدد 38 سنة 1988 - و أخرى باللغة الفرنسية تخص موضوع الخدمة العمومية إلا أنها لم تكن بالقدر الكافي اللهم

تضمنها البعض الإشارات في مجال تدابير تحسين الإستقبال  
و تبسيطه.

كما تم الإستعانة ببعض البحوث المؤثرات السلوكية على الأداء  
الوظيفي في الدول النامية للدكتور زكي راتب غوشة من الجامعة  
الأردنية و الإنحراف بالوظيفة العمومية في الإدارة العربية أسبابه  
و سبل معالجته لنفس المؤلف و بحث متعلق "بالجوانب السلوكية  
في إتخاذ القرارات" للدكتور عبد الباري درة جامعة البرموك .

الملاحق : الملاحق المرفقة بهذا البحث عبارة عن نصوص  
تنظيمية ليست في متناول الجميع لكونها تخص الإدارة، إلا أنه من  
باب الإطلاع ارتأيت أن أضمها لبحي تعميما للفائدة فيا حبذا  
لو أن مثل هذه الأدوات تنشر في دوريات ليعلم بها الجمهور  
و يبحث فيها الأستاذ الجامعي.

### شكر و تقدير :

و أخيرا فإن ما أقدمه الآن هو محاولة أولى و ثمرة جهود  
بذلت لطرق موضوع يهم جميع الناس فعسى أن تكون قد فتحت  
بابا للبحث لإلقاء نظرة من خارج القطاع بدلا من داخله. فشكري  
و إمتناني للأستاذ المشرف د. محمد بن عمار و لجنة المناقشة  
الموقرة و الله أسأل أن يمدنا بعونه " إنه نعم المولى و نعم النصير " .

## الفصل الأول

أهمية الإدارة العامة و العاملون في مجالاتها

المبحث الأول : مفهوم الإدارة العامة و تعاريفها

- المعنى اللغوي للإدارة

- تعريف الكتاب المنهجين

- تعريف الكتاب السلوكيين

المبحث الثاني : التمييز بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال

- الإحتكار

- روح الخدمة العمومية

- العمل بالصفة الرسمية

- طابع التنظيم الكبير

المبحث الثالث : أسس و دعائم الإدارة العامة

- الدعامة القانونية

- الدعامة التنظيمية

- الدعامة البشرية

- الدعامة المالية

المبحث الرابع : العناصر و المبادئ العامة للخدمة العمومية

- مبدأ مساواة الجميع إزاء المرفق العمومي

- مبدأ إستمرارية الخدمة العمومية

- مبدأ القابلية للتطور و المسايرة.

## \*الفصل الأول : أهمية الإدارة العامة و العاملون في مجالاتها :

- تغطي وظائف الإدارة العامة مجالا واسعا من النشاطات تختلف في طبيعتها و آثارها و تعقيدها و تمتد على مدى يشمل جميع مناحي الحياة و جميع فئات الشعب ، من عامل النظافة و التطهير إلى رجل الفضاء. وفيهم من يمتلك المؤهلات التعليمية و المهنية العالية ، و منهم من له مهارات معقدة و تخصص رفيع يجعله يختلف عن بقية المواطنين، و منهم من يقوم بصنع السياسات العامة التي لها أثر على المجتمع ككل و يستفيد منها ملايين الناس.

## المبحث الأول : مفهوم الإدارة العامة و تعاريفها :

المعني اللغوي للإدارة : جاء المفهوم من الكلمة *Administration* و المشتق من أصلها اللاتيني (*Administratio*) المكون من مقطعين هما (*AD*) و معناه إلى و (*Ministro*) و معناه يخدم، أي أن المصطلح يعني " تقديم خدمة " أما

كلمة (*Publique*) فتعني العمومية أو الجهة الرسمية أو الحكومية و  
وعندما نقول (*Service Publique*) يقصد بها "الخدمة العمومية" أو  
"المرفق العمومي" لذلك تعني الإدارة العامة أو الإدارة  
الحكومية .

أما الإدارة كنشاط للدولة في تقديم الخدمات و كأداة لتنفيذ السياسات  
العامة، و كنظام قائم بذاته أو كمجموعة من وظائف رئيسية (التنظيم-  
التنسيق- الرقابة *Régulation Coordination et Contrôle*).

فقد تنوعت التعاريف بشأنها، و أغلبها تعرفها بهدفها و هو  
إنجاز السياسة العامة للدولة.

و يرجع سبب التنوع في التعريف إلى كونه إنعكاسا لأفكار  
المدارس التي ينتمي إليها صاحب كل تعريف معين ، فتعريف  
مدرسة الكتاب المنهجيين يختلف عن تعريف مدرسة الكتاب  
السلوكيين ، فالفريق الأول تناول تعريف الإدارة العامة من زاوية  
التنظيم الرسمي أما الفريق الثاني فتناول التعريف من جانبه  
الإجتماعي أو بمعنى آخر من جانب التنظيم غير الرسمي. و لا بد  
من الإشارة و لو بإيجاز لهذا التعريف فيما يلي :

## تعريف الكتاب المنهجين :

تختلف هذه التعاريف من وجهة نظر كاتب إلى آخر ، و لسن  
إختلفت في الصياغة فإنها تتحد في الجوهر و الذي يتمثل في  
الجانب الرسمي للإدارة فالأستاذ "ودرو ولسن (Woodrow  
Wilson)" يرى أن الإدارة هي التنفيذ المفصل و المتكرر للقانون  
وقد ضرب لذلك أمثلة كثيرة مثل تحصيل الضرائب و غير ذلك من  
الأعمال المتشابهة. (1)

- أما الأستاذ " لوثر جوليك (Luther Gulik)" فيعرف الإدارة  
بإهتماماتها نحو إتمام و إنجاز الأهداف المحددة لها ، طبقا لما يرد  
بالسياسة الإدارية العامة للدولة.

و يعرف الأستاذان " فيفر وبروستوس (P.Fiffer et Presthes)"  
الإدارة العامة بأنها تنسيق الجهود المشتركة لإنجاز السياسة العامة  
للدولة. (2)

---

(1) *Woodrow Wilson : the art and science - quoted from alfed Inoph, N.Y, Second printing 1962 P 42*

( مشار إلى هذا التعريف في كتاب الإدارة العامة في التنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية  
د. خميس السيد /إسماعيل ط 02 س 1976 ص 07 )

(2) John Pfiffner R.Presthes, *Public administration*  
( the Ronald Press company N.Y 35 d ed, 1958 P 5 )

مشار إليه في نفس المرجع ص 08.

و قد قام الأستاذ "ديمولك و آخرون (Dimock and Others)" بتعريف الإدارة العامة على أساس النظر إلى الإدارة كميدان دراسات تهتم بكافة الجهود الحكومية الرامية إلى تنفيذ القوانين و إعطاء القوة التنفيذية للسياسة العامة كما نظر إلى الإدارة أيضا كعملية أو مسار يتضمن جميع الخطوات منذ قيام أية هيئة تتولى شؤونها كما يميز الإدارة "كمهنة" (Vocation) تنظم و توجه العاملين.

و قد وضع الأستاذ "ليونارد وايت (Leonard White)" تعريفا للإدارة فعرّفها بصفة مجملة بأنها "نشاط الجماعات سواء أكانت عامة أم خاصة و فرق بين نظام الإدارة (Systeme administratif) و بين فن الإدارة (l'Art d'administration) و عرف نظام الإدارة بأنه مزيج بين جميع القوانين و اللوائح و الأعمال و العلاقات و القواعد و النظم و التقاليد التي تسود في وقت من الأوقات في مجتمع معين لتحقيق أو تنفيذ السياسة العامة". كما عرف فن



الإدارة بأنه "القدرة على التوجيه و التنسيق و الرقابة  
(*Coordination, Orientation et Contrôle*) لعدد كبير من الناس  
لتحقيق هدف معين" و ذكر أنه فن حركي يستفيد من الموارد  
الإنسانية و الطبيعية الموجودة في نظام إداري معين يوجهها توجيه  
الأمثل لتحقيق الهدف المنشود.

و هذا التعريف و التعريف السابق يعتبران الأكثر دقة و  
وضوحا لكونهما أحاطا الإحاطة الشاملة بكافة الجوانب الوصفية  
للإدارة غير أنهما ركزا إنتباههما على النواحي الرسمية دون  
الإحاطة بالنواحي غير الرسمية و الإجتماعية في الإدارة العامة.  
و قد أكمل الكتاب السلوكيون هذا النقص من خلال الزاوية  
التي إتبعوها في تعريف الإدارة .

### تعريف الكتاب السلوكيون :

يمتاز تعريف الكتاب السلوكيون بإبراز العنصر الإنساني  
الذي يستند إلى العلاقات الإنسانية و التأثير الذاتي الذي يظهر تأثيره

على التنظيم غير الرسمي أو بمعنى آخر التنظيم الاجتماعي في الإدارة .

و تتجلى هذه المعاني بوضوح في تعريف الفيلسوف الاجتماعي "بروكس أدامز (Brooks Adams)" الذي عرف الإدارة بأنها "القدرة على تنسيق أوجه النشاط الاجتماعية المتعددة في جهاز اجتماعي واحد يؤلف بين العاملين و يوجههم التوجيه الأمثل لتحقيق الهدف المنشود" ذلك أن هذه القدرة تحتاج إلى الإحاطة بسلسلة العلاقات و التداخلات و التفاعلات التي تنشأ بين جماعة العاملين من خلال عملهم بجهاز إداري معين. (1)

و قد سار الأستاذ "أردواي تيد (Ordwa Tead)" في نفس الإتجاه إذ يعرف الإدارة بأنها عناصر معينة مختلفة تعمل معا لإنجاز مهمة معينة تقدم على أدائها جماعة من البشر فالإدارة باديء ذي بدء توجيهه الناس المشتركين معا في عمل معين بهدف

---

(1) راجع هذا التعريف في ليونارد هويت "الإدارة العامة" ص 02

الوصول إلى غاية مشتركة لها صفة التوقيت فهي العملية الشاملة لتنظيم الجهود الإنسانية الرامية إلى تحقيق أهداف مطلوبة و يفرق "تيد" من هذه الناحية بين القيادة الديمقراطية و سلطة إصدار الأوامر الرسمية. (1)

من عرض التعاريف السابقة يتضح أن كل تعريف منها كان متأثراً بالمدرسة التي ينتمي إليها فإبناء المدرسة المنهجية تأثروا إلى حد بعيد بالناحية الرسمية للإدارة أما أبناء المدرسة السلوكية فقد تأثروا بالمذهب الإجتماعي في الإدارة .

و في الواقع لا يوجد فصل بين الإتجاه الرسمي و الإتجاه الإجتماعي و السلوكي بل أن كلاهما لازم و مكمل للآخر لأن الإدارة تقوم على عناصر رسمية و أخرى إجتماعية في وقت واحد.

---

*Ordway Tead : Administration, its purpose and performance* (1)

(Copyright 1959, by the school of commerce accountarits and finance of N.Y university-published by herber and brothers) P10-14

( مشار إلى هذا في المرجع السابق ص 10 )

فالعناصر الرسمية تتمثل في مجموعة الأجهزة و التنظيمات التي تسود فيها السلطة الرسمية و تدور عجلة العمل بها على أساس مجموعة من الإختصاصات و الواجبات التي يراعي في توزيعها على الإداريين مبدأ تخصص و تقسيم العمل فيقسم أفقياً بين وظائف متعددة و عمودياً على المستويات الإدارية المختلفة التي تمارسه في حدود الترخيص الممنوح لها مع مراعاة مبدأ تناسب السلطة و المسؤولية.

أما العناصر غير الرسمية فهي تلك العناصر التي يأخذ بها الكتاب السلوكيون و يعتبرونها حجر الزاوية في تشييد نظرية الإدارة العامة فمن وجهة نظرهم تعتبر الإدارة مجموعة من الأعمال التي تساعد الجماعة و تدفع الأفراد على تحقيق أهداف معينة من خلال التأثير في هذه الجماعة عن طريق السلطة غير الرسمية أي السلطة المقبولة من الجماعة نفسها و ليست السلطة المفروضة عليهم ، فالسلطة هنا تنبثق من التأثير الذاتي و ليس من سلطة المنصب.

و من عرض العناصر الرسمية و غير الرسمية على النحو السابق يتضح أن كل فريق قد بالغ في الإعتماد على عناصر معينة و أهمل الجانب الآخر من العناصر الأخرى بينما أن الإدارة العامة هي في حقيقة الأمر مزيج بين هذه العناصر و التي تركز على العنصر البشري الذي يحرك النواحي الرسمية في الإدارة و ينقلها من الحالة الإستاتيكية (Statique) الثابتة إلى الحالة الديناميكية (Dynamique) المتحركة و التأثير في هذا العنصر البشري يتم بالدرجة الأولى من خلال النماذج و التدخل الجيد و التأثير الفعال من جانب قيادة إدارية واعية و ملمة بديناميكية الجماعة و سلوكيات الإدارة و عليه فإن هناك تداخلا وثيقا بين الجانب الرسمي و الجانب الإجتماعي يصعب فصامه.

و على هذا الأساس يمكن تعريف الإدارة العامة كمايلي :  
الإدارة العامة " هي الجهود البشرية التي تعمل في تنظيم إداري

متدرج و تعتمد على العناصر الأساسية لهذا التنظيم الرسمي دون إهمال أثر الاعتماد على التنظيم الإجتماعي و ذلك بإيجاد الترابط القوي بين العاملين بالإدارة بالاعتماد على العلاقات الإنسانية و التأثير الذاتي حتى يمكن تحقيق أهداف الإدارة بواسطة التحفيز و التأثير و الإستمالة و علاج الإحتكاكات و التناقضات التي تنشأ من خلال التنظيم الرسمي".

فالإدارة تعتمد على العنصر البشري و هو محركها و هو يحتاج إلى التأثير و الإستمالة و التحفيز حتى يستجيب لتحقيق أهداف الإدارة و هذا لا يعني البتة إهمال أثر السلطة بصفة مطلقة لاسيما إذا ما أخذ في الإعتبار أن فئة من العاملين قد لا تتأثر بالعلاقات الإنسانية و لا تتفاعل معها و هنا لا مفر من اللجوء إلى نظام العقوبات (1) إذا لم يجد أسلوب التأثير و الإستمالة.

---

(1) النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر د. سعيد بو الشعير ديوان المطبوعات الجامعية 1991 ص 93.

## المبحث الثاني: التمييز بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال :

تعددت أقوال الكتاب في التمييز بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال و في الحقيقة أنه لايمكن الفصل المطلق بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال لأنهما يرتكزان على كثير من العناصر المشتركة التي تؤلف بين الإثنين .

و مع هذا التشابه فلا شك أن هناك أوجه خلاف كثيرة تفرق بينهما و من أهمها عنصر الهدف أو الغاية فهدف الإدارة العامة و غايتها هو تحقيق السياسة العامة للدولة أما هدف إدارة الأعمال أو غايتها فيتمثل بالدرجة الأولى في تنفيذ السياسة الخاصة لأصحاب الأعمال و غالبا ما تهدف هذه السياسة الخاصة إلى تحقيق أرباح معينة.

و لذلك يرى البعض أن الفرق بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال يتمثل في أن الأولى لا تسعى إلى تحقيق الربح بينما تستهدف الثانية تحقيق ربح معين.

إلا أن هذه القاعدة لا تمكن من التمييز بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال مما يستدعي الإرتكاز على عناصر التمييز و أهمها :

### 1- الإحتكار :

يتمثل هذا العنصر في أن الإدارة العامة عادة ما تعمل في ظروف إحتكارية فتحتكر تقديم خدمة عمومية بينما إدارة الأعمال تسودها المنافسة بين المشروعات المختلفة إلا إذا منحت الإدارة حق الإمتياز لإحدى المشروعات و هو ما يعد إستثناء و الإستثناء يقرر القاعدة كما يقول فقهاء القانون.

### 2- روح الخدمة العمومية :

إن المبدأ العام هو أن تعمل الإدارة العامة بروح الخدمة العمومية و لا تستهدف تحقيق مآرب خاصة أو تحقيق أرباح مالية معينة ، و إنما يتمثل هدفها الرئيسي في أداء الخدمة العمومية لرفاهية المواطنين و لكن هذا لا يمنع من أن بعض مشروعات الإدارة



العامّة تحقق فائضا من الأرباح، و هذا لا ينفى أن الهدف الأساسي لا يتمثل في تحقيق الخدمات العامّة للمواطنين .

### 3- العمل بالصفة الرسمية :

يعمل الموظف في الإدارة العامّة بالصفة الرسمية بإعتباره ممثل السلطة العامّة للدولة، بينما يختلف الوضع بالنسبة للمشروعات، سواء أكان هذا التمثيل لأشخاصهم الطبيعيّة بالنسبة لشركات أشخاص مثلا، أو كان هنا هذا التمثيل لشخصية معنوية كما هو الوضع في شركات المساهمة التي ينتشر تكوينها.

### 4- طابع التنظيم الكبير :

غالبا ما تتسم الإدارة العامّة بطابع التنظيم الكبير لأن خدماتها تنصرف إلى عدد كبير من الأشخاص، أما إدارة الأعمال فغالبا ما تتسم بطابع التنظيم المحدود دون أن ينفى عليها الطابع الأول لاسيما إذا إتخذت شكل شركات دولية مما يكرس نسبية هذا التمييز.

## المبحث الثالث : أسس و دعامات الإدارة العامة :

و الإدارة العامة تقوم على أساس التفاعل بين أربع مقومات أو دعامات أساسية هي :

### الدعامة القانونية :

تتمثل الدعامة الأولى في القانون بمعناه الواسع، فالقانون سواء تمثل في نصوص تشريعية (Textes Legislatifs) أو نصوص تنظيمية (Textes Reglementaires) أو أعراف (Coutumes) هو الذي يبصر الإدارة بحقوقها و إلتزاماتها نحو الآخرين .

### الدعامة التنظيمية :

إن الدعامة الثانية للإدارة العامة تتمثل في الهيكل التنظيمي الذي يشيد عليه بناؤها ، و الهيكل التنظيمي السليم يشيد على أسس علمية يراعى فيها الآخذ بقاعدة التخصص و تقسيم المهام فينقسم الهيكل الإداري إلى أجهزة رئيسية تعنى بتحقيق الأهداف

الرئيسية و أجهزة معاونة أو مساعدة أو فرعية . ثم تأتي الأجهزة  
الإستشارية (*les Organes Consultatifs*) التي تسهم في البحث و إبداء  
الرأي و تقديم المشورة في توصيات غير ملزمة.

و يهتم التنظيم الإداري بتحديد السلطات الوظيفية في شكل  
هرمي تزيد في السلطة و المسؤولية كلما إرتفعت نحو القمة  
الإدارية .

و يعمل التنظيم كذلك على توضيح الواجبات و تحديد  
الإختصاصات و المهام و يعنى بوضع خرائط رسمية توضح هيكل  
الجهاز الإداري .

و يراعى التنظيم الجيد البساطة و المرونة و القابلية للتطور في  
المستقبل. كما يراعى في تحديد الإختصاصات ، عدم التضارب  
بينها مع مراعاة أهم مبادئ الإدارة العلمية التي تتمثل في

تناسب السلطة و المسؤولية (1) و وحدة القيادة (2) و وضع  
الرجل المناسب في المكان المناسب .(3)

### الدعامة البشرية :

تقوم الإدارة على التعاون بين جهاز بشري معين، لذلك  
يجب أن تولى عناية فائقة لإختيار هذا الجهاز من الموظفين الأكفاء  
الصالحين للنهوض بتحقيق السياسة العامة و بالتالي ينبغي إختيارهم  
على أساس الخبرة و الكفاءة و ليس على أساس المحسوية أو  
الإنتماء السياسي أو الحزبي أو المركز الإجتماعي. (4)

- 
- (1) والمقصود بهذا التناسب أنه لايجوز لأن يتجاوز حجم السلطة حجم المسؤولية.
  - (2) أما المقصود بوحدة القيادة: هو تلقي كل موظف الأوامر من الرئيس المختص.
  - (3) أما وضع الرجل المناسب فالمقصود به توفر شروط المؤهلات و المهارات و سمات  
الجدارة لدى المترشح لشغل منصب.
  - وهذه المبادئ أشار إليها الأستاذ هنري فايول في مرجعه الإدارة الصناعية و العامة .
  - (4) المادة 29 من الدستور " كل المواطنين سواسية أمام القانون و لا يمكن أن يتذرع  
بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس ، الرأي أو أي شرط أو ظرف  
آخر شخصي أو إجتماعي.

و يجب وضع سياسة تهتم بالموارد البشرية و تحافظ على  
المسار المهني للموظف منذ تعيينه إلى غاية إحالته على التقاعد دون  
إهمال التكوين أثناء أداء الخدمة قصد تطوير معارفه.

### الدعم المالي :

إن أي مشروع إداري لا يمكن أن يتحقق دون توفر  
الإعتمادات المالية اللازمة لتغطية نفقات تسييره و تجهيزه. وتتبع  
المصادر التمويلية من الميزانية العامة للدولة و الميزانيات الفرعية  
للأجهزة اللامركزية المختلفة.(1)

هذا و ينبغي أن تتم عملية التمويل في إطار من الإجراءات  
المرنة حتى لا تكون مدعاة إلى خلق بعض التعقيدات الإدارية التي  
تقيد حركة القادة الإداريين في تنفيذ الكثير من المشروعات  
الإقتصادية التي تتطلبها دولة الإدارة الحديثة.

---

(1) تدعو الحاجة في الإدارة الحديثة إلى وضع ميزانيات متعددة تتضمن سياسة التمويل  
اللازمة لكل فرع من فروع الأعمال و الخدمات ، فإلى جانب الميزانية العامة توجد  
ميزانيات مستقلة و أخرى ملحقة كما يمكن إعداد ما يسمى حسابات الخزنة الخاصة  
و هذا مانص عليه القانون 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلقة بقوانين الميزانية  
لاسيما المادة الثامنة (08) منه.

## المبحث الرابع : العناصر و المبادئ العامة التي تحكم الخدمة

### العمومية (1) :

تتلور المهمة الأساسية للإدارة ( السلطة التنفيذية ) في الدولة المعاصرة في الإضطلاع بمسؤوليات إدارة شؤون المجتمع بتحقيق و سيادة النظام العام بمدلولاته الثلاث (الأمن و الصحة و السكينة العامة) و ذلك بتنفيذ قوانين و لوائح الضبط الإداري و غيرها من القوانين المنظمة و الضابطة لسلوك الأفراد عند مزاولتهم أنشطتهم المختلفة و ممارسة حرياتهم القانونية بما لا يعوق الآخرين عن ممارسة حرياتهم.

و إلى جانب ذلك فإن الإدارة تقوم بـمد يد العون للجماهير

حين تعرضها للكوارث العامة (2) و قد تدعم صوراً من الأنشطة

---

(1) أورد الفقه الفرنسي العديد من التعاريف منها تعريف الفقيه " هوريو " الذي يعرف الخدمة العمومية على أنها منظمة عامة تقدم خدمة عامة بإستخدام أساليب السلطة العامة . و عرفها " دويجي " بأنها نشاط يحتّم على السلطة القيام به لتحقيق التضامن الإجتماعي .

(2) الكوارث العامة : الحروب - الزلازل - الفياضانات - حوادث المرور .. إلخ

الفردية (الأعمال الخيرية - الإستثمار) التي ترى أنها ذات نفع عام للكافة و هي بذلك تتدخل إيجابيا لتحقيق نفع المجتمع ككل.

إلا أن أكثر صور تدخل الإدارة إيجابية لتحقيق وظيفتها يكمن في قيامها بأداء عدد من الخدمات الأساسية و الهامة لتحقيق المصلحة العامة للجماهير و التي قد يعجز النشاط الفردي عن تقديمها للجميع بالصورة و الشروط التي تقدر الإدارة أنها تحقق المصلحة العامة.

و يتخذ تدخل الإدارة لأداء هذه الخدمات العامة في غالبية الأحيان صورة المرفق العام وذلك في حالة إستعانتها في أداء الخدمة العمومية بوسائل القانون العام ، و قد أضحت إدارة المرافق العامة تمثل الوظيفة الأساسية ، و إتسع نطاقها و زادت أهميتها نتيجة لإتساع نطاق و نوعية الخدمات العامة التي تديرها السلطة الإدارية التنفيذية .

على ضوء ما سبق ذكره و تفصيله فإنه يمكن حصر العناصر

الرئيسية للمرفق العمومي كالاتي :

- 1- بروز حالة جماهيرية عامة تستدعي تدخل الحكام للقيام بالإستجابة لمتطلباتها و ذلك لعدم إمكانية تأديتها على الوجه الأكمل دون هذا التدخل .
- 2- إن تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة هو الهدف الأساسي لجميع تصرفات الإدارة و من أجله تنشأ المرافق العمومية إلا أنه بالإمكان التمييز بين أنشطة الإدارة التي تستهدف تحقيق مصالح الجهاز الإداري و الأنشطة التي تستهدف تقديم خدمات للمواطنين.
- 3- إن الخدمة العمومية تقوم بها الدولة كجهاز مركزي أو الولاية أو البلدية أو أي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري على المستوى المحلي، و لايعني هذا العنصر أن يلتزم الشخص بأداء الخدمة المرفقية العمومية بواسطة هذه الأجهزة فقط مباشرة، ففي كثير من الأحيان تعهد إلى فرد أو شركة بأداء الخدمة العمومية تحت إشرافها (1) .

---

(1) المؤسسات الإدارية : د. أحمد محيو ديوان المطبوعات الجامعية

الطبعة الثالثة سنة 1981 ص 299.



و أداء الخدمة العمومية عن طريق جهاز إداري يشتمل على مقومات العملية الإدارية فيضمن هيكلًا مناسبًا لأداء الخدمة يحشد له العدد الكافي من الموظفين و القدر اللازم من الإمكانيات المادية و ترسي له خطط التسيير الكافية لتحقيق أهداف الخدمة العمومية في صورة مشروع متكامل.

4- خضوع المشروع المرفقي لمجموعة من القواعد القانونية التي تحكم نشأته و سبل إدارته و تسييره و تختلف القواعد القانونية الحاكمة للمرافق العمومية حسب نوعيتها.

### المبادئ العامة التي تحكم تسيير المرافق العامة :

تؤدي المرافق العمومية خدمات تمثل مصالح عامة هامة بسبب ما تغطيه من إحتياجات . و تسيير المرفق العمومي يخضع بصفه أساسية لمجموعة مبادئ يسميها بعض الفقهاء قواعد(1) التي

---

(1) تسمى قواعد رولاند Rolland بإسم الفقيه الذي وضعها مع شروط قاسية :  
المادة الأولى منه : يولد الأشخاص أحرارا و سواسية في الحقوق ، المادة السادسة منه :  
القانون واحد بالنسبة للجميع سواء أنه يحمي أو يعاقب فالمواطنون متساوون أمامه.

تجد مجال تطبيقها أيا كان نوع المرافق و بمجرد ثبوت صفة العمومية لما يؤديه من خدمات و تمثل هذه المبادئ الحد الأدنى المشترك تتعدد بعدها النظم القانونية للمرافق العامة و تتفرع باختلاف طبيعة المرافق.

و تنقسم القواعد العامة التي تحكم تسيير المرافق

العامة إلى ثلاث قواعد أساسية و هي :

\* مبدأ مساواة الجميع إزاء أداء الخدمة.

\* مبدأ إستمرارية الخدمة.

\* مبدأ قابلية للتطور مسايرة لتغير الحاجيات و الظروف المحيطة

بالخدمة التي يؤديها.

المبدأ الأول : مبدأ مساواة الجميع إزاء الخدمة العمومية :

هذا المبدأ يبدو أنه الأكثر حدة و يأخذ طابع قاعدة ملزمة إلا

أنه لا يستند على أساس تشريعي، فلم يصدر بشأنه نص قانوني

محدد ينظمه إلا أنه مكرس في جميع دساتير العالم لاسيما الديقاجة  
و يستمد وجوده من نص ذو طابع سياسي الا و هو الإعلان  
العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1789 .

المساواة أمام المرفق العمومي ليست سوى نتيجة منطقية لهذه  
الفكرة العامة على المستوى الإداري (1) و تفضي قاعدة المساواة  
أمام المرافق العامة إلى عدة نتائج أساسية :

أولا : المساواة في الحقوق :

و تولد عنها حالتان جوهريتان :

الحالة الأولى : تساوي المنتفعين أمام تسيير المرفق العمومي يجب  
على المرفق العمومي أن يقدم خدماته لمن يطلبها من الجمهور  
بنفس الشروط العامة المحددة سابقا دون تمييز بين الأفراد بحيث

---

(1) أنظر قرار مجلس الدولة 09 مارس الإذاعة الفرنسية التي رفضت بث غناء  
أوركسترا و ميزته عن الآخرين فالقاضي أدان الإذاعة لعدم إحترامها  
قاعدة المساواة و فرض عليها تعويضات.

يحصل جميع المنتفعين على نفس الميزات و الخدمات و يقف  
المنتفعين من موقف قانوني واحد أمام المرفق للإستفادة من نفس  
الخدمة و من مقتضى هذه النتيجة أنه يمنع على الإدارة المرفقية أن  
تخص فرد ما بميزة عن غيره في مجال أداء الخدمة دون مبرر  
و في هذه الحالة يكون قرارها المتصل بذلك قرارا غير مشروع.

هذا المبدأ لا يمنع إدارة المرفق من التمييز بين المنتفعين  
بخدماته عن طريق تقسيمهم إلى قطاعات يجمع كل قطاع منها  
صفات محددة و تنوع شروط أداء الخدمة بما يناسب كل قطاع  
وهنا تتحقق المساواة أمام المنتفعين الممثلين لأحد القطاعات  
ومثل ذلك تنوع مصادر الطاقة حسب القطاعات المستهلكة لها  
(أفراد - مصانع ... ألخ) و تنوع رسوم الإستهلاك لكل قطاع  
منها. و المهم أن المساواة محققة داخل كل فئة و هي تسود بين  
أعضاء الفئة الواحدة.

الحالة الثانية: المساواة في الحقوق و الإلتحاق بالوظائف العمومية:  
المواطنون ليس لديهم جميعا حق الإلتحاق بوظيفة عمومية و لكن  
حين تتوفر لديهم نفس الشروط القانونية ( مؤهلات، سن قدرة  
بدنية و صحية ) فإنه لا ينبغي أن يخضعوا للتمييز مادام أنهم يستوفون  
الشروط المطلوبة .

في الجزائر هذا المبدأ مكرس دستوريا (1) و منصوص عليه في  
القوانين الأساسية الخاصة بالوظيف العمومي (2) .

### ثانيا : المساواة في الواجبات و الأعباء :

بخصوص الواجبات يمكن ذكر المساواة إزاء أداء واجبات  
الخدمة الوطنية، إرسال الأطفال البالغين السن القانونية للمدرسة.  
أما بخصوص الأعباء فإن المساواة أمام الضريبة و ذلك بآدائها  
كاملة و حسب متطلباتها خير مثال لها. و هذه المساواة لا تنقص

---

(1) المادة 51 من دستور 1996

(2) المادة 31 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985

منها الممارسات الشاذة لبعض فئات المجتمع التي تتحايل على القانون ببراءة كالتهرب الضريبي و الذي يكلف الخزينة خسارة معتبرة كل سنة و التي هي في الواقع أموال المجموعة الوظيفية.

### المبدأ الثاني : إستمرارية أداء الخدمة أو سير المرفق العمومي:

الخدمة العمومية تهدف إلى إشباع مصلحة عامة بصفة دائمة و مستمرة ( العلاج، التزويد بالماء ، بالكهرباء ... إلخ) و من هذه الديمومة ينبع مبدأ الإستمرارية و هي قاعدة هامة تتخذ كأساس لكثير من النظريات و قواعد القانون الإداري في العديد من مجالات تطبيقه و بصفة خاصة في الوظيفة العمومية والعقود الإدارية و القرارات الإدارية و المسؤولية الإدارية .

هذا المبدأ مكرس بصفة مباشرة و غير مباشرة بمقتضى مجموعة أحكام تشريعية و تنظيمية و التي منها إستمد الفقه أحكامه. في قرار لمجلس الدولة الفرنسي مؤرخ في 07 أوت 1909 محافظ الحكومة " تراديو" ( Tradieu ) لخص هذا الموقف في جملة واحدة " الإستمرارية هي سبب وجود مرفق عمومي".

و تفرض قاعدة الإستمرارية في مجال تطبيقها إلتزامات على عاتق الإدارة و الملتزم بإدارة المرفق و الموظفين العموميين و المكلفين بسيره و على المستعملين.

أولا : بالنسبة للإدارة :

الإدارة ملتزمة بتسيير و إدارة المرفق العمومي ما دام أنه لا يوجد أي قرار مشروع لتعطيله، و القوة القاهرة وحدها هي السبب الوحيد الذي يحول بينها و بين الإلتزام بهذا الواجب.

و قد يؤدي الإخلال بهذا الإلتزام إلى مسؤولية الإدارة عما يصيب الأفراد من أضرار من جراء التوقف. في بعض الأحيان فإن التأخير و سوء التنفيذ ينجم عنه تعويض عن الضرر.

و في هذا المجال أقر القضاء الفرنسي بحق الأفراد في رفع دعواهم لإلغاء القرار الإداري و الذي يمنعهم من دخول المرافق المسموحة بدخولها أو إذا كان المرفق لا يحقق أفضل أداء للخدمة العمومية.

ثانيا : بالنسبة للملتزم بالمرفق العمومي :

في الحالة التي يكون فيها المرفق العمومي ممنوح عن طريق الإمتياز (Concession) فإن صفة الملتزم لا تمنع من تطبيق قاعدة الإستمرارية فهي تمثل إلتزاما أساسيا يقع على عاتق الملتزم وتحرص الإدارة على النص عليه في دفتر الأعباء أو الشروط (Cahier des charges) إلا أن عدم النص صراحة على مبدأ الإستمرارية لا يحول دون تطبيقه لإرتباط هذا الأخير بالنظام العام الحاكم لتسيير المرفق العمومي و لا يعفى الملتزم من الإستمرار في تسيير المرفق العمومي الذي يديره إلا القوة القاهرة التي تمنعه من ذلك و إثباتها يخضع لتقدير دقيق للقاضي. فلا يمكن التذرع مثلا بفساد الأجهزة بتوقيف الخدمة ( مجلس الدولة الفرنسي 9 فبراير 1927 شركة الغاز) و لكن يمكن تصحيح الشروط في حالة ظهور مستجدات تؤثر على الملتزم.

و بالتالي فالملتزم يستفيد من نظريات الظروف الطارئة و عمل أو فعل الأمير و الصعوبات المتوقع حدوثها.



## نظرية الظروف الطارئة :

مضمون هذه النظرية أنه إذا وجدت ظروف لم تكن متوقعة عند تحرير عقد لإلتزام و كان من شأنها أن تجعل تنفيذ الإلتزام عسيرا بسبب ما تفرضه من أعباء مالية تخل بالتوازن المالي لعقد الإلتزام فللملتزم أن يطلب من الإدارة المساهمة بصورة مؤقتة في التخفيف من الخسائر المالية التي تلحق به نتيجة لذلك و بما يعيد التوازن المالي جزئيا لعقد الإلتزام.

إن أشهر قرار لمجلس الدولة الفرنسي هو ذلك المؤرخ في 30 ماي 1916 المعروف بقضية غاز مدينة بوردو. (1)

---

(1) في سنة 1914 أبرمت الشركة العامة للكهرباء عقد إلتزام مع المدينة اتزويدها بالكهرباء بالرجوع إلى سعر الفحم الذي كان 23 فرنكا للطن الواحد و بسبب الحرب العالمية الأولى إرتفع سعر الفحم ليصبح 60 فرنكا للطن. الشركة طلبت من المدينة ترخيصا برفع التعريفة أو تعويض عن الخسائر، و لكنها إصطدمت بالرفض فرفعت القضية أما القاضي الإداري . مجلس الدولة وجد نفسه أمام مشكل متمثل في التالي :

- الإبقاء على عقد الإلتزام مما يؤدي إلى إفلاس الشركة و تحلام المدينة من الإدارة  
- و الحل الأمثل هو أن تستمر الشركة في إنتاج الكهرباء و لكن لا تتحمل وحدها الخسارة التي لحقت بها التي تتقاسمها مدينة بوردو و بذلك تضمن إستمرارية الخدمة العمومية.

## شروط تطبيق النظرية :

من قرار مجلس الدولة المشار إليه يمكن إستخراج شروط التطبيق و المحددة في ثلاثة :

- 1- يجب أن تتسم الظروف بالعرضية و لا تكون متوقعة و غير عادية
- 2- الحالة يجب أن تكون خارجة عن إرادة المتعاقدين.
- 3- الحالة يجب أن تحدث إنقلابا كليا و جوهريا للعقد.

## \* نظرية فعل أو عمل الأمير :

مقتضى هذه النظرية يتلخص في أنه إذا ما اتخذت الإدارة إجراءات من شأنها زيادة الأعباء على الملتزم بإدارة المرفق فإنه من حقه المطالبة بتعويض كامل عن كل ما لحقه من خسائر نتيجة لهذه الإجراءات.

هذه الإجراءات يمكن أن تكتسي طابعا عاما كرفع الضريبة أو حقوق الجمركة التي تؤثر على الأسعار في الأسواق أو طابعا فرديا كغلق طريق في وجه المارة و التي ترغم سيارات الملتزم بقطع طريق أطول و مكلف.

كل هذه التدابير من شأنها التأثير سلبا على شروط تنفيذ العقد بدون أن يستطيع الملتزم الاعتراض أو توقيف التنفيذ. و الحال هذه فإنه بإمكانه طلب تعويض عن المصاريف الإضافية إلا أن شروط الحصول عليه موضوع نقاش بين الفقهاء بعدم وضوحها (1) غير أنه على الأقل يجب توفر شرطين إثنيين :

في المقام الأول : يجب أن يكون الفعل من صنع السلطة الإدارية و هذا في حد ذاته يعد تطورا بحيث أنه لم يكن يشترط تسبب الإدارة سابقا.

في المقام الثاني : شروط التعديل من جانب واحد و هذا موضوع وقع فيه خلاف بين "دولوبادير (Delaubader)" الذي يعتبر هذا الشرط مهم في تطبيق النظرية و ما يترتب عنها في حين أن "بينوا" (Benoit) و فيدال (Vedel) يعتبران أن كل أعمال الإدارة الخارجة عن العقد تدخل ضمن نطاق النظرية.

---

(1) الشروط غامضة حسب الفقيه "فيدال" (Vedel) و هي تنتمي للنظريات الأخلاقية التي

لا يمكن تحديدها حسب "ولين" (Waline) أنظر أحمد محيو و المرجع السابق ص

مهما يكن فإن هذا الشرط مهم و لا يمكن إهماله حتى تظهر نية الإدارة في إحداث تغيير يؤثر فعليا على الملتزم .

### المبدأ الثالث:

القابلية للتطور و مسايرة تغيير الحاجات و الظروف :

إن المرفق العمومي ملزم بالتكفل ببعض الحاجات و تحقيقها، وبما أن هذه الحاجات أو المطالب تتطور مع الزمن فإنه بالضرورة ينبغي على المرفق العمومي أن يخضع لتعديلات للإستجابة للمتطلبات الجديدة ( مثال جامعة تلمسان التي تعرف تزايدا مضطردا في عدد الطلبة سنويا فإنها مجبرة على خلق منشآت جديدة و هياكل إستقبال و أساتذة جدد قصد تغطية عدد الطلبة ).

و من الضروري الإشارة إلى أن التعديلات لايمكن تبريرها إلا بهدف الصالح العام الذي تريد تحقيقه.

أ- بالنسبة للمتعاقدين مع الإدارة : مبدأ التكيف تعني إمكانية مراجعة العقود و هنا ينبغي ذكر قرار مجلس الدولة الفرنسي

المؤرخ في 10 يناير 1902 بخصوص قضية شركة غاز المدينة مع

مدينة وان. (1)

ب- وضعية المتعاملين مع المرفق العمومي يمكن أن تتأثر بالتعديلات التي تطرأ عليه، إذا تعلق الأمر بمرفق عمومي إداري فإن بعض المزايا يمكن سحبها من المصلحة و في حالة ما إذا كان المرفق العمومي ذو طابع إقتصادي و تجاري نظرا لطبيعة التعاقد فإن بعض عناصره يمكن أن تخضع للتغيير الأحادي.

---

(1) بلدية روان منحت عقد إمتياز لشركة غاز سنة 1874 لتزويد المدينة بالطاقة الكهربائية و بعد أن أصبحت الإنارة تتسم عن طريق الكهرباء كتقنية جديدة . طلبت البلدية من الشركة التكيف مع هذا التطور العلمي و تزويد السكان به في حين أن المورد تمسك بالعقد الأول . و قد رفض مجلس الدولة شكواه و طلب منه تكيف العقد مع المتطلبات الجديدة (أنظر أ. معيو المؤسسات الإدارية سنة 1981 ديوان المطبوعات الجامعية ص

ج- بالنسبة للأعوان التابعين للمرفق العمومي فإنهم يتحملون تبعات التكيف بصفة مختلفة حسب نوعية علاقة العمل سواء بكونهم موظفين أو متعاقدين، فالموظف لا يتأثر مادام أنه يوجد في وضعية قانونية و تنظيمية (1) أما المتعاقد و على إعتبار أن العقد يمكن إلغاؤه من أحد الطرفين فإنه يمكن فسخ عقودهم بصفة أحادية مع إمكانية التعويض (2).

---

(1) المادة 05 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

(2) المادة 106 من القانون المدني الجزائري "العقد شريعة المتعاقدين".

## الفصل الثاني

المشاكل و المعوقات التي تعترض الإدارة و تعيقها  
عن القيام بمهامها

المبحث الأول : المشاكل و الصعوبات ذات الطابع الإداري

- المركزية الشديدة
- التخطيط غير السليم
- عدم وفرة المعلومات اللازمة لإتخاذ القرارات
- الوضع التنظيمي للأجهزة الإدارية

المبحث الثاني : ظاهرة البيروقراطية و تباين و تعقد الإجراءات

- تحليل الظاهرة البيروقراطية و مداخل دراستها
- النظريات البيروقراطية و نماذجها.
- مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية.

### المبحث الثالث : ظاهرتا الإنحراف بالسلطة و الفساد الإداري

- مفهوم الإنحراف بالسلطة
- أسباب الإنحراف بالسلطة
- مفهوم الفساد الإداري
- مظاهره و نتائجه و آثاره

### المبحث الرابع : المشاكل البيئية أو مؤثرات المحيط

- أهمية البيئة و أنواعها
- العوامل المؤثرة في البيئة
- علاقة السياسة بالإدارة و آثارها
- أبعاد الارتباط بين السياسة و الإدارة
- تلازم السياسة و الإدارة و نتائج الانفصال بينهما.



## \*الفصل الثاني : المشاكل و المعوقات التي تعترض الإدارة

### و تعيقها عن القيام بمهامها :

تتعدد و تتنوع المشاكل و المعوقات التي تعترض الإدارة و  
وتحد من فاعليتها و يمكن تقسيمها إلى مشاكل داخلية إدارية و  
وآخرى ذات صلة بمحيطها يطلق عليها المشاكل البيئية .

### المبحث الأول : المشاكل و الصعوبات ذات الطابع الإداري :

إن أهم المشاكل الإدارية التي كشفت عنها التطبيقات العملية  
هي المركزية الشديدة و عدم التفويض و التخطيط غير السليم و  
وعدم وفرة المعلومات اللازمة لإتخاذ القرارات و الوضع التنظيمي  
للأجهزة الإدارية إضافة إلى ظاهرة البيروقراطية و ماتولده من تعقيد  
في الإجراءات و كذا ظاهرتا الإنحراف بالسلطة و الفساد الإداري و  
وهذه الظواهر تحتاج إلى تحليل أكثر عمقا .

### - المركزية الشديدة و عدم التفويض :

لقد أكدت الدراسات العملية أن القيادات الإدارية في الأجهزة  
الإدارية في معظم الدول النامية تمارس قدرا كبيرا من المركزية مما  
يترتب عنه عدم رغبة هذه القيادات في تفويض الاختصاصات

و الصلاحيات للقيادات التي تأتي في الصف الثاني من السلم الإداري مباشرة و تبرز مظاهر هذه المركزية في كثرة الإمضاءات و الموافقات و المناشير التفسيرية ، ثم عرض كل صغيرة و كبيرة على المدير مما يؤدي إلى الروتين و الروح البيروقراطية التي تقترن بالمركزية الجامدة .(1)

و هناك من يرجع ظاهرة المركزية في الدول النامية إلى رواسب سياسية و إجتماعية خلفتها عهود السيطرة و الإحتلال التي عاشتها هذه الدول و تركت مفاهيم إدارية لازالت هذه الدول تعاني منها ... ذلك أن أصحاب النفوذ في تلك العهود لجأوا إلى استخدام سلطاتهم المركزية و عدم إشراك مرؤوسيهـم في ممارسة مهامهم، إضافة إلى طغيان مفاهيم قبلية و جهوية و تقاليد موروثة و تفشي الأمية بشكل رهيب و نقص الكفاءات و الخبرات المحلية و غير ذلك من العوامل التي كانت مبررا للأخذ بأعلى درجات المركزية الإدارية.

---

(1) القيادات الإدارية . د.نواف كنعان - مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع سنة 1999

أما بالنسبة لظاهرة عدم رغبة القيادات الإدارية في الدول النامية على الخصوص في تفويض السلطة ، فإن مرد هذه الظاهرة يرجع على عدة أسباب أهمها : الإنقسامات الإجتماعية و السياسية و الدينية و القومية التي تعود إلى الارتباط الأسري أو إلى الإنتماء الحزبي أو الديني أو القومي ، و كلها عوامل تجعل القيادات الإدارية في هذه الدول تشعر بعدم الإطمئنان و تحجم بالتالي عن القيام بهذه المبادرة و عدم الجرأة خوفا من إساءة التصرف. و هذا ما يجعل تفويض السلطة من قبل القيادات غير مرغوب فيه.

إلى هذا يضاف نظرة مجتمعات الدول النامية للسلطة التي تختلف عن نظرة المجتمعات المتقدمة .

ففي حين تنظر المجتمعات المتقدمة إلى السلطة على أنها ظاهرة مصاحبة للمتانة أو المركز الذي يشغله الشخص و ليس للشخص نفسه نجد أن مجتمعات الدول النامية تنظر إلى السلطة باعتبارها لصيقة بصاحبها و هذا يجعل تفويض السلطة أمرا غير مرغوب فيه طالما كان بإمكان صاحبها التمتع بها و يؤدي بالتالي إلى المركزية الشديدة في إتخاذ القرارات الإدارية .

و لقد حاولت دول نامية كثيرة و منها الجزائر إلى علاج ظاهرة المركزية بتطبيق اللامركزية في التنظيم و التسيير الإداري(1) غير أن هذا الأسلوب ليس هو الحل الجذري بإعتبار أن الأمر مرتبط بالسلوكات و له خلفية نفسية و إجتماعية .

إلا أنه من أفضل الوسائل للحد من ظاهرة المركزية في الدول النامية هو تدريب و تكوين القيادات في أجهزتها الإدارية حتى تترسخ لديهم ثقافة تفويض السلطات للمؤوسين مع تبين أهمية التفويض و مزاياه و مساوئ المركزية(2) و توفير الطمأنينة للمؤوسين قصد تشجيعهم على قبول تفويض بعض السلطات و حسن إستخدام الوقت الذي يوفر للقيادات العليا حتى تتفرغ للمهام و الأعمال الإستراتيجية الهامة لتطوير الخدمة العمومية . (3)

### \* التخطيط غير السليم :

يعتبر التخطيط غير السليم من الظواهر السلبية الملموسة في

---

(1) أول إنتخابات للمجالس البلدية جرت يوم 05 فبراير 1967 و ذلك بعد تعديل القانون البلدية (أمر 18 يناير 1967)

(2) المؤسسات الإدارية د. أحمد محيو. ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1981 ص 299

(3) أنظر كتاب القيادة الإدارية ، د. نواف كنعان مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع

طبعة 1999 ص 454.

الأجهزة الإدارية للدول النامية. و وجود هذه الظاهرة يترتب عليه عدم تحديد و وضوح أهداف مخطط التنمية و يجعل الرؤيا غير واضحة أمام القيادات الإدارية في عملية التنبؤ و التوقع بالنسبة للمستقبل عند إتخاذ القرارات ... يضاف إلى ذلك العلاقة بين أجهزة التخطيط و أجهزة التنفيذ لدى أغلب المؤسسات الإدارية غير الواضحة مما يترتب عنه آثار سلبية تحد من قدرة قيادتها على إتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ الخطط المرسومة.

و لقد لفت الإنتباه إلى ظاهرة التخطيط غير السليم في الدول النامية بعض الكتاب مثل "برترام جروس" الذي يرى أن هناك فجوة بين ما هو مطلوب تحقيقه و بين الواقع العملي القائم بحيث أنه يتم رسم أهداف كثيرة و لا يتحقق منها إلا القليل إضافة إلى أن الدول النامية تريد تحقيق التنمية بقفزات غير منطقية لا تتلاءم مع الإمكانيات، و لو أن هذه الدول بنت أهدافها على أسس محددة و واقعية و متفقة مع أوضاعها و ظروفها و إمكانياتها و اتبعت أسلوب التدرج لأمكنها تحقيق نتائج أفضل.

## \* عدم وفرة المعلومات اللازمة لإتخاذ القرارات :

تتوقف سلامة و فعالية القرارات التي تتخذها القيادات الإدارية بالدرجة الأولى على سلامة و دقة و كفاية المعلومات و المعطيات التي سببني على أساسها القرار.

و قد أكدت الدراسات و الأبحاث التي تناولت النظم الإدارية في الدول النامية، أن معظم الأجهزة الإدارية في هذه الدول تعاني من نقص في المعلومات المطلوبة لإتخاذ القرارات و عدم دقتها أو حداثتها و عدم توفر الأساليب العلمية الحديثة للحصول على المعلومات و تنسيقها و حفظها.

ومن الصعوبات و العقبات التي تحول دون الحصول على البيانات و المعلومات اللازمة لإتخاذ قراراتها : قصور أجهزة الإحصاء و محدوديتها في إعداد البيانات و المعلومات الضرورية و تنظيمها و مراجعتها و تردد المؤسسات و الدوائر في تقديم البيانات و المعلومات لمراكز إتخاذ القرارات و عدم تعاونها في تسهيل مهمة الباحثين أو المسؤولين ... و إحجام المختصين عن إعطاء البيانات و المعلومات بل و إنكار وجودها في بعض

الأحيان عن شعور خاطئ يمتلكها أو لإدعائهم بسرية المعلومات لطابعها العسكري أو الأمني أو عدم توفرها إلا قليلا أو رغبة منهم في التظاهر بالأهمية، أو الخوف من النتائج غير السارة التي قد تعكسها بعض المعلومات أو بفعل الضغوط النفسية و الإجتماعية .

و من هنا تبدو الحاجة ملحة إلى معالجة هادفة للمعلومات تؤدي إلى تداولها بطرق توصلها بيسر و سهولة إلى القيادات لتمكينها من إتخاذ قرارات أقرب إلى العلمية.

### \* الوضع التنظيمي للأجهزة الإدارية :

تتسم الأجهزة الإدارية في الدول النامية عموما بسمات معينة تنعكس آثارها السلبية على القيادات الإدارية في هذه الأجهزة و تحدد من فاعليتها و من أهمها :

أ- تعدد مستويات التنظيم: مما يسبب فوارق بين المستويات الإدارية و قمة الهرم التنظيمي و يترتب عن ذلك صعوبة إحكام عمليات التوجيه و صعوبة إستخدام أدوات و قنوات الإتصال المختلفة مما يؤدي إلى إعاقة وصول البيانات و المعلومات إلى مراكز إتخاذ القرارات بالشكل المطلوب و في الوقت المناسب.

- تشتت أقسام و وحدات التنظيم الإداري الواحد : فقد أكدت الممارسات أن تشتت أقسام الجهاز الإداري الواحد في أكثر من موقع على النطاق المحلي و الإقليمي و قلة الإتصالات و التنسيق بين هذه الوحدات أو بينها و بين الإدارة المركزية، تعتبر من المشاكل التي تحول دون تحقيق مهامها الجوهرية المطالبة بها.

ج- التكرار و الإزدواجية في إختصاصات الأجهزة الإدارية : إن عدم وجود نظام واضح المعالم بين الأقسام والأجهزة، و إزدواجية الإختصاصات و الصلاحيات و تداخلها، يؤدي إلى الفوضى و تشتت المسؤوليات و فقدان الرقابة و ضياع الوقت و زيادة التكاليف، و هذه كلها تشكل عقبات و تفرض قيودا على القيادات الإدارية.

### المبحث الثاني : ظاهرة البيروقراطية و تباين و تعقد

#### الإجراءات :

- تحليل الظاهرة البيروقراطية و مداخل دراستها :

أ- التحليل : البيروقراطية تنظيم عام في المجتمع و من ثمة فهي قديمة قدم هذا المجتمع . ويرتبط مفهومها بالسياسة و علم الاجتماع و علم



النفس و الإدارة العامة و المحيط الإجتماعي . فالحاجة العامة إلى التنظيم و التعاون الإجتماعي هما الذين إستدعيا وجود البيروقراطية التي يعرفها "ماكس فيبر (1) (Max Weber) " بأنها هي ذلك التنظيم الضخم المتواجد في المجتمع السياسي المعقد المتحضر لتحقيق الأهداف القومية و لإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع و وضعها موضع التنفيذ. و البيروقراطيون هم أولئك الأشخاص العاملين في الإدارات الحكومية و الذين يتم إختيارهم للعمل بأساليب ليست وراثية أو إنتخابية يكونون فيما بينهم تنظيما هرميا تحكمه قواعد معينة و تحدد فيه الإختصاصات و الواجبات و المسؤوليات.

---

(1) قدم العالم الألماني "ماكس فيبر" نظريته المعروفة عن البيروقراطية الرشيدة أو المثالية وهي تصوره نظام رشيد لقيادة الأجهزة الكبيرة من خلال الإدارة المكتبية. و من حيث تلك النظرية يتضح أنها تتسم بالأسلوب الوصفي المحايد إذ يتكون النظام البيروقراطي السليم من مجموعة من الأجهزة و التنظيمات تسود فيها السلطة الرسمية و تدور عجلة العمل بها على أساس مجموعة الإختصاصات و الواجبات التي يراعى فيها توزيعها على الإداريين مبدأ التخصص و تقسيم العمل.

و مصطلح البيروقراطية إستعمله لأول مرة الإقتصادي الفرنسي "فانسن دي قورني (Vincent De Gournay)" حيث أنه ذكر في كتاباته كلمة بيروقراطي (1) : و يتكون المصطلح من كلمتين "Bureau" مكتب أو ديوان و "Cratie" هي كلمة مشتقة من الأصل الإغريقي التي معناها القوة و السلطة ، فالبيروقراطية إذن هي " سلطة المكاتب" و حسب "الفريدسوفي (Alfred Sauvy)" فإن كلمة بيروقراطية يثير عالم من الورق و تباطؤ و في بعض الأحيان تسلط. (2)

و أكتسبت البيروقراطية مفهوما شعبيا يرتبط بالجانب السلبي الذي يشمل التعقيدات الإدارية و التعطيلات لمصالح المواطنين .  
وقد عرفت البيروقراطية عند الفراعنة و الصينيين و المسلمين (المركزية و المعايير و الترتيب الوظيفي) . كما وجدت البيروقراطية لدى اليونان كنظام إداري للمحافظة على وحدة الإمبراطورية و قوتها من جهة و قهر صغار الفلاحين من أبناء

---

(1) الإدارة العامة و التنظيم الإداري في الجزائر د. خميس السيد إسماعيل الطبعة

الثانية 1976 ص 102

(2) الفريد سوفي "Alfred Sauvy" مكاتب و بيروقراطية

( Bureaux et Bureaucratie) Edition -Pu F 1967.

الشعب من جهة أخرى . و تطورت البيروقراطية في فرنسا إبان القرن السادس عشر(16) حتى مجيء الثورة الفرنسية التي جاءت لتصلح فساد الإدارة . و كانت بريطانيا أقل بيروقراطية من فرنسا لأسباب سياسية و لطبيعة النظام، لكون الملكية لم تشعر بالحاجة إلى إدارة مركزية قوية لعدم وجود الإقطاع كثيرا، و من ثم إعتقاد اللامركزية حتى بعد الثورة الصناعية.

و البيروقراطية نموذج إداري مهيمن على التنظيمات الحديثة التي تعقدت و إزدادت نتائجها السلبية مما جعل الحديث يتسع و يتعدد حولها.

ب - مداخل الدراسة :

- المدخل الإنساني :

يتضح في تناول النتائج السلبية للبيروقراطية على الكرامة الإنسانية و الحرية الفردية مثلما فعل "ميشال كروزييه (1) (Michel Crozier)" في دراسته للبيروقراطية و في كتاب (بندكس (2) "Bendix") " أصبح

---

(1) Michel Crozier : The bureaucratic phenom chicagopress 1964.

(2) Richard Bendix : Bureaucracy and the problem of power public administration review 1945, P 145-209.

ربط تطور البيروقراطية بتفأؤل الحرية الفردية جزءا من التراث الشعبي أدى إلى سلسلة من الإستنكار العام للبيروقراطية يتراوح من التخوف من إمكانية إغتصاب السلطة أو التركيز على مصلحة الموظفين إلى التذمر من تذيير الأموال العمومية و الروتين غير الضروري و غياب الأحكام العملية من نشاطات البيروقراطيين".

### -المدخل السياسي :

هذا المدخل يتكامل مع المدخل الإنساني و قد طوره علماء السياسة الذين ينظرون إلى البيروقراطية داخل السياق السياسي فيرون " دولة المكاتب" و على حد تعريف "كروزيه" هي حكومة مكونة من دوائر الدولة يعمل بها موظفون معينون و منظمة بشكل تسلسلي و تعتمد على سلطة حاكمة.

فالبيروقراطية خطر على فعالية النظام السياسي لدى الليبراليين و الماركسيين على السواء. فقد نادى لينين بوجوب الإطاحة بالآلة البيروقراطية و البدء بإنشاء واحدة جديدة و بشكل بناء.

و في نفس الإتجاه يرى " روبر مايكلي (Robert Michels) صاحب القانون الحدي "للأولبغرية" و يؤكد بإيجاز أن التنظيمات الكبيرة الحديثة هي تنظيمات أولبغرية (حكم الأقلية) بسبب طبيعة تنظيمها، و يشرح "مايكلي" ذلك قائلا " البيروقراطية هي العدو المعتمد للحرية الفردية و المبادئ الحزبية فيما يتعلق بالسياسة الداخلية و إن الإعتماد على السلطة الفوقية التي تميز المستخدم العادي عن المشرف تخضع و تعطي للمجتمع الذي تعم فيه عملية الإستخدام و التوظيف طابعا برجوازيا هزيلا و تقليديا و ماديا. و الروح البيروقراطية تفسد الخلق و تؤذي الروح المعنوية و تتسم معاملة الرؤساء لمرؤوسهم بعجرفة و غطرسة يقابلها المرؤوسون بالذل و الخنوع .

فالبيروقراطية إذن تضر النظام السياسي، بتشويه إجراءاته و أهدافه كنتيجة حتمية و طبيعية لقوة البيروقراطيين و سياستهم.

### - المدخل الإجتماعي :

يتمحور هذا المدخل على الهدف أو وظيفة البيروقراطية و قد إرتبط بالمفكر الألماني "ماكس فيبر" (Max Weber) الذي يعد مرجعية هامة في هذا المضمار كما سبقت الإشارة إليه.

يرى الدكتور فيصل فخرى أن كتابات "فيبر" الغامضة ينبغي فهمها برشدانية المجتمع و نضجه (1).

- فالبيروقراطية عنده عملية ترشيد للمجتمع و تحقيق للفعالية التنظيمية تتلخص في النموذج المثالي لمزايا أساسية :
- تحديد كل وظيفة بمجموعة من القوانين و القواعد مع توضيح مجالات التخصص و تقسيم العمل.
- توزيع الواجبات و توزيع السلطة و تحديدها لكل وظيفة.
- تحديد واضح و دقيق للجزاء الملائم لكل مستوى من مستويات المسؤولية.
- توفير نظام يضمن تنفيذ الواجبات و ممارسة الحقوق من قبل أفراد أكفاء و مؤهلين.
- توظيف الموظفين و المستخدمين المؤهلين لكل وظيفة داخل التنظيم و ترقية المؤهلين منهم فقط إلى أعلى المستويات الإدارية.
- وجود تسلسل رسمي للمستويات الإدارية مع ربط درجات متفاوتة للسلطة بالمستويات المذكورة .
- إقرار نظام يحدد العلاقة بين الرؤساء و المرؤوسين.

---

(1) د. فيصل فخرى : البيروقراطية بين الإستمرارية و الزوال، مركز البحوث الإدارية

- الحد من العلاقات الشخصية بين الأفراد العاملين في التنظيم و  
تغليب العلاقات الرسمية البعيدة عن العاطفة و التحيز و الذاتية.

### ج- النظريات البيروقراطية و نماذجها :

أورد فيصل فخري في كتابه "البيروقراطية بين الإستمرارية  
و الزوال" نماذج من البيروقراطية يمكن إيجازها فيما يلي :

#### 1- نموذج ميرتون (Merton)

يعتقد ميرتون في نظريته أن البيروقراطية تنجح إذا تحقق  
للجهاز درجة عالية من السلوك الثابت و الإلتزام الجيد بمراعاة  
القانون و المراقبة الهادئة إذ أن تعارض الأهداف الفردية مع  
الأهداف التنظيمية يؤدي إلى نتائج غير منتظرة.

و يرى هذا المفكر أن الجمود الإداري يضعف من فعالية  
البيروقراطية التي تزيد من تمسك الأفراد بالقوانين دفاعا عن أنفسهم  
على حساب الزبائن و هكذا تتضاعف مشكلات التنظيم.

يرى "سيلزنيك" أن مشكلة البيروقراطية تتعلق بالحاجة الأكيدة لتفويض السلطة من المستويات العليا للإدارة إلى المستويات الدنيا. وتعد هذه الحاجة إستجابة لمتطلبات المراقبة و التي تعين الأفراد على تطوير خبراتهم في تخصصاتهم و تؤدي إلى تقسيم التنظيم إلى وحدات تغطي فيها مصلحة الوحدة على مصلحة التنظيم بما يؤدي إلى حدوث مسافة بين أهداف التنظيم و مستوى الإنجاز الفعلي مما يدفع إلى المزيد من التفويض.

و ينتهي سيلزنيك بعد تحليلات نموذجية إلى التفويض الذي أراد به الإستجابة لمتطلبات الرقابة و تحقيق أهداف التنظيم يؤدي إلى نتائج وظيفية و غير وظيفية إلى أهداف صحيحة و أخرى محرفة عن حقيقتها.



### 3- نموذج غولدنير (Goldner)

أبرز "غولدنير" النتائج غير الوظيفية البيروقراطية و إعتمد في تحليله على إحصاح على حاجة التنظيم البيروقراطي إلى القواعد الصارمة للرقابة التي ترسم الحد الأدنى للأداء الفردي المقبول. لكن المسافة القائمة بين الإنجاز الفعلي للموظفين و الأهداف المنتظرة من التنظيم يؤدي إلى الخلل في التوازن.

لقد ركز غولدنير على القواعد و النتائج غير المتوقعة دون معالجة تأثير النموذج البيروقراطي على السلوك الفردي .

### 4- نموذج كيركهارت (Kirkhart)

و يسمى بالنموذج المتكامل المبني على نفس الأسس التي بنى عليها " فيبر " نموذجه لكنه يحاول تطوير أفكاره و قيم نموذجه وفقا لتغيير البيئة و معايير الفاعلية و التغيير في الأنماط التنظيمية و ويشير " كيركهارت " إلى ثلاث جوانب تتحكم في نموذجه :

الجانب الأول : معايير الفاعلية و تبنى على الموافقة و القوانين التي تشرف عليها الإدارة أما الموظف فهو محكوم بأوامر تنظيمية قانونية.

الجانب الثاني : الخصائص الهيكلية و هي التنظيم الدائم للوظائف و الإلتزام بها و توفير السلطة اللازمة للتنفيذ و الإنضباط و تنظيم الوظائف و فق نظام تسلسلي (Hierarchie) و تسجيل الأعمال الإدارية كتابة و إختيار الموظفين على أساس الكفاءة المهنية و التخصص مع وضع شروط موضوعية للترقية و الكفاءات و الرواتب.

الجانب الثالث : النتائج الإجتماعية للرقابة البيروقراطية :  
و يؤدي إلى الميل نحو إيجاد توازن في عملية التوظيف و نحو حكم الأثرىء الناتج عن الإهتمام بالتدريب الفني و نموذج "كيركهارت" يحاول تحقيق قيم عدة تنجز في ثلاث أهداف :

- جذب الموظفين القادرين للخدمة في المؤسسات .

- الإستثمار من خلال إشتراك الزبائن

- تطوير فاعلية التنظيم.

و لا يمكن تغليب نموذج على آخر، غاية ما هنالك تواصل  
البحث للتخفيف من مساوئ البيروقراطية من سلطة  
الإدارة و قهرها.

### \*مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية :

إن ظاهرة البيروقراطية ظاهرة عالمية توجد في البلدان  
المتقدمة و المتخلفة على حد سواء مع تفاوت في الحدة  
و الأسباب و المظاهر و الجزائر ليست بمنأى عن هذه الظاهرة  
العالمية.(1)

أ- منظور البيروقراطية من خلال النصوص الأساسية الأولى للبلاد: (2)  
ظاهرة البيروقراطية بحثت في برنامج طرابلس الذي ركز  
عليها بإستخدام تعابير راديكالية بحيث أنه تكلم عن قسم جديد من  
البيروقراطيين مفصول عن الشعب.

---

(1) حسب الأستاذين (لانوت و مستر " D. enote et Mestre " في كتابهما "المرفق  
العمومي و القانون العام الإقتصادي " Service public et droit public économique"  
" المكتبة التقنية ص 179

- " فإن المنظمات الدولية ليست بمنأى عن ظاهرة البيروقراطية .

(2) عدم التركيز د. شعبان بن أقزوح . ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1984  
ص 139 إلى 148.

ميثاق الجزائر لسنة 1964 لم يطرح المشكل بنفس الحدة إلا أنه تكلم عن طبقة بيروقراطية و قرننها بمفهوم البورجوازية البيروقراطية و ركز على دور النقابة في محاربة الظاهرة.

و في المنظور الاشتراكي للدولة تم الإهتمام بضرورة بناء دولة قوية و هذا الإختيار من شأنه التقليل من البيروقراطية خلافا لهذا فإنه في سنة 1971 من خلال الأمر 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1974 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات منحت لجمعية العمال الدور الأساسي في محاربة البيروقراطية و التقنوقراطية.

الميثاق الوطني و دستور 1976 (1) بدورهما وضعا مقارنة خاصة للظاهرة البيروقراطية مع إعتبار أن الإدارة لها مهمة رئيسية تتمثل في خلق الأسس المادية للمجتمع الاشتراكي.

و في المنظور الجديد للدولة المكرس بدستور سنة 1989 ، تم تحديد مهام الدولة و مجال تدخلها إنطلاقا من مبدأ الفصل بين السلطات.

---

(1) الميثاق الوطني صادر بالجريدة الرسمية لـ 1976/07/30 ص 714

- دستور سنة 1974 صادر بالجريدة الرسمية لـ 24 نوفمبر 1976 ص 1042.

## ب- أسباب البيروقراطية :

تتعدد مساوئ الإدارة و تتفاوت درجاتها و تزداد بمقدار جمود القوانين و عدم مطابقتها للواقع و ضعف الإطارات مما يؤدي إلى تكريس إنتشار الروتين و الرشوة و المحسوبية و التعسف في إستخدام السلطة و التبذير و التهاون و الإهمال و التهرب من المسؤولية و التفسير المحدود و العقيم للقوانين و التباطؤ في تنفيذ الإجراءات الإدارية و سوء معاملة الجمهور و الفهم المغلوط الذي يمارسه البيروقراطي في تأدية واجبه الوظيفي و كأنه يؤدي خدمة خاصة و من ثم يبقى نمط الفكر العشاري سلوكا رسميا شبه إقطاعي متخلف، إضافة إلى ضعف الضمير المهني و الإختلاس و إستغلال المنصب للمصالح الخاصة.

و يمكن حصر أسباب البيروقراطية في الجزائر في ثلاثة أنواع :

تاريخية و إقتصادية و سياسية :

### الأسباب التاريخية :

لقد ظلت الرواسب التاريخية للإحتلال تؤثر سلبا في الإدارة

الجزائرية من ناحية طبيعة التركيب الإداري لتلك الأجهزة و علاقتها بالمواطن (1).

و تعود الرواسب إنطلاقا من العهد العثماني ثم المرحلة الإستعمارية إلى ما بعد الإستقلال إذ كانت الإدارة العثمانية أقرب إلى النظام العسكري منها إلى النظام المدني (2) و ذلك لإنغلاقها على نفسها خدمة لمصالحها بعيدا عن هموم الشعب كما أن التقسيم الإداري إلى عمالات ثلاث شرق غرب و وسط مقسمة هي الأخرى إلى أوطان يحكمها قواد، كان يتسم بالضعف و الجمود في التسيير و المراقبة و التنظيم مما جعل علاقاتها مع الشعب تفتقد إلى الثقة و التعاون و تقدم صورة سيئة للبيروقراطية .

---

(1) دراسات في القانون العام الجزائري أحمد محيو ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1984 ص 133.

(2) المؤسسات الجزائرية خلال الفترة الإستعمارية (1830-1962) كلود كالو "Elaude Callot" ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1987 ص 24 .

أما الإدارة الإستعمارية فكانت جهازا ديكتاتوريا قمعيا عسكريا يخدم مصالح الإحتلال و يضطهد المواطنين فكانت الإدارة مثلا للإستعلاء و الإستغلال التي تضطر فئات الشعب إلى طرق الرشوة و الوساطة و الإستجداء . فالإدارة سلطة معادية بقيت صورتها مأساوية في ذاكرة الشعب كما أن تبعات الإدارة الفرنسية المعقدة بخلاف الإدارة الإنجلوساكسونية جعلت التركة ثقيلة .

### الأسباب الإقتصادية :

إستنادا إلى السياسة المنتهجة في التنمية بعد الإستقلال الذي إعتد قطاع التصنيع مجالا أساسيا له و مر بمرحلة بناء سوق داخلية تحت إحتكار الدولة جعلت بعض الأمراض تنتشر لدى طبقة الإداريين الذي يتحركون فيظل ضعف الرقابة لبلوغ أهدافهم غير شرعية أو بسبل ملتوية.

نظرا للضعف الإيديولوجي و عدم إقتناع الموظفين سياسيا و نشأتهم في أوساط فلاحية حرفية تجارية صغيرة ، لم يمنح لهم الزمن فرصة للنضج و الإستقرار مما جعل الممارسة الإدارية متعسفة أحيانا تخدم مصالح خاصة و تشجع على الإنحراف و اللامسؤولية و الضعف الإداري.

و لا يجب إغفال دور المواطن فهو مسؤول أيضا فأحيانا يتسبب بتصرفاته و سلوكاته السلبية في عرقلة النشاط الإداري لجهاز الدولة و صور ذلك :

- إشغال الموظف بجدال من أجل مسألة عادية يتطلب عرضها على لجنة مختصة أو تعرض على الرئيس الأعلى للبت فيها.
- عرض رشوة على موظف ظنا منه أنه بهذه الوسيلة يجري تنفيذ مطلبه بأسرع وقت و على أفضل وجه.
- إستغلال العلاقات الإجتماعية للحصول على خدمة أو منفعة يمكن الحصول عليها دون وساطة، و هذا المرض يشترك فيه الموظف و المواطن على السواء.



## المبحث الثالث: ظاهرتا الإنحراف بالسلطة و الفساد الإداري :

من الأمراض التي أصابت الإدارة و كثر حولها الحديث إلى جانب البيروقراطية هي الإنحراف بالسلطة أو الوظيفة العمومية.

### أ- الإنحراف بالسلطة :

#### - مفهوم الإنحراف بالسلطة :

تتقارب إصطلاحات " الإنحراف في إستعمال السلطة" و " إساءة إستعمال السلطة" و " التعسف في إستعمال السلطة الإدارية" أو " إستعمال نظرية التعسف في إستعمال الحقوق أو السلطات الإدارية" في حين أن إصطلاح " الإنحراف في إستعمال السلطة" يدل على مضمون عيب الغاية أو الهدف في القرار الإداري. (1)

فالفقيه أكوك "Aucoc" عرف عيب الإنحراف في إستعمال السلطة بأنه يوجد عيب الإنحراف بالسلطة حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية ، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون و مع إتخاذ قرار يدخل في إختصاصاته، و لكن لتحقيق أغراض

---

(1) د. سليمان الطماوي : نظرية التعسف في إستعمال السلطة ( الإنحراف بالسلطة)

دراسة مقارنة القاهرة 1966 الطبعة 2 ص 78

و حالات أخرى، غير التي من أجلها منح هذه السلطات (1) و عرفه الفقيه لافيريير "Laferriere" بأنه هو استعمال رجل الإدارة سلطاته لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة.

كما يعرف الفقيه م.هوريو "Houriou" عيب الإنحراف في استعمال السلطة على الوجه التالي " ترتكب السلطة الإدارية عيب الإنحراف حين تتخذ قرارا يدخل في اختصاصها ، مراعية فيه الشكل المقرر و غير معارضة فيه لحرفيه القانون، مدفوعة بأغراض أخرى، غير التي من أجلها منحت سلطاتها، لغرض آخر غير غرض حماية المصلحة العامة ، و مصلحة المرفق الموضوع تحت إشرافها (2).

إن أسباب داخلية و أسباب خارجية في المجتمع المحيط بها و قد تكون أسباب فردية في بعض المرات و أسبابا إجتماعية في مرات أخرى . كما تكون ذات طابع إقتصادي أو إجتماعي أو ذات طابع إداري.

---

(1) د. سليمان الطماوي : نظرية التعسف في استعمال السلطة ( الإنحراف بالسلطة)

دراسة مقارنة . القاهرة 1966 . الطبعة 2 ص 79

(3) دراسة د. زكي نموشة راتب مجلدة 10 عدد 01 جوان 1983

## - أسباب الإنحراف بالسلطة :

أما عن الأسباب الرئيسية للإنحراف بالسلطة يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- عدم تقدير الموظف لنتائج عمله
- سياسة و إجراءات التوظيف
- عدم شعور و إحساس الموظفين بأهمية مبدأ الخدمة العمومية
- الضعف في مستوى التشريعات و النصوص و نظام الرقابة.
- الضعف في برامج التكوين.

### 1- عدم تقدير الموظف لنتائج عمله :

تعود أسباب هذه الظاهرة إلى قلة وعي المواطنين في كثير من الأحيان و عدم تقديره للمسؤولية و عدم شعوره بإحساس يشده نحو الواجب كمواطن و مسؤول ، و قد يتهرب من واجباته و هذا السلوك يؤدي بطبيعة الحال إلى فقدان الثقة بين المواطن و إدارته .

إن هذا السلوك يمكن أن يؤدي بالموظف إلى تحقيق رغباته الشخصية على حساب مصالح الدولة و المواطنين (1).

و إن محاربة و محاولة إصلاح هذه الظاهرة يتطلب تجند كافة الوسائل المتاحة على إعلام و جمعيات قصد إيقاظ ضمير المواطن الأخلاقي ليقوم بواجبه إتجاه أمتة و وطنه و إحترام حقوق الأخرين.

## 2- سياسة و إجراءات التوظيف :

إن الإلتحاق بالوظيفة العمومية هو تكريس لمبدأ دستوري تساوي المواطنين و الإلتحاق بالوظائف العمومية. (2)

و إذا كان التوظيف يخضع لشروط قانونية كالسن و شرط المؤهل و التكوين و الخبرة المهنية ، فإن السلوك و الأخلاقيات لا يمكن الوقوف عندها و تمديدها لأنها عناصر شخصية لا تظهر الأخلال الممارسة.

---

(1) الجوانب السلوكية في إتخاذ القرارات. د عبد الباري درة المنظمة العربية للعلوم

الإدارية الأردن سنة 1984 ص 3

(2) المادة 51 من دستور 28 نوفمبر 1996.

و الحقيقة أن الموظف عندما يبدأ عمله الوظيفي بأسلوب حسن و تكون بداية عمله طيبة في تعامله مع رؤسائه و المسؤولين عنه، و في تعامله رؤسائه و المسؤولين عنه مع الجمهور و أن يقوم بمهامه على أحسن وجه متوخيا في ذلك الصدق و الأمانة و الإخلاص لا بد أن تكون النتائج إيجابية و ينشأ نشأة سليمة تتفق مع مفهوم الأخلاقيات و ما تريده الإدارة المسؤولة بحق و صدق .

و قد إتخذت الجزائر عدة نصوص قانونية لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 الذي يحدد كفيات إجراء المسابقات و الإختبارات و الفحوص المهنية داخل الإدارات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

إلا أن مسألة السلوك تبقى مطروحة و تحتاج إلى تظافر جهود العلماء الإداريين و السياسيين لتغليب شعور المصلحة العامة على الخاصة قصد الوصول إلى إدارة تكون في خدمة المواطن.

يعين الموظف دوماً لخدمة المواطن ، فهو بطبيعة الحال خادماً للشعب و الوطن، و على المسؤولين في الإدارة إيفهامه ذلك قبل التعيين و قبل البدء بمباشرته العمل ، ثم على الدولة بمؤسساتها و إدارتها المختلفة أن تثبت حملات التوعية بهذه الأمور و نشر هذه الأفكار لدى جميع الموظفين، و على الموظف أن يقبل بذلك عن طواعية و بإستمرار طوال عمله في الخدمة.

إن قبول الموظف المنتمي للإدارة و إقراره لهذا المبدأ يعني تمسكه بقواعد و أخلاقيات العمل، و أن الخروج من مبدأ الخدمة العمومية يعتبر مخالفة و خطأ حسيماً من الأخطاء التي تؤدي إلى التسريح (1).

إن هذا المبدأ يجب أن يكرس لدى الموظفين و يصبح واقعاً و ثقافة إدارية يمكن أن يدخل في التحضير الجامعي و يصبح من مقومات التكوين.

---

(1) المرسوم 82-302 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 المتضمن كفايات تطبيق الأحكام الخاصة المتعلقة بالعلاقات الفردية للعمل.

#### 4- ضعف مستوى التشريعات و نظام الرقابة :

الإدارة مرآة المجتمع و بالتالي لايمكن أن تبقى نصوصها جامدة بمعزل عن تطور المنظورات الحديثة ففعاليتها مرتبطة إرتباطا وثيقا بمدى تطوير تشريعاتها، فبدون تشريعات متطورة تعكس واقع و خصوصيات المجتمع و تواكب التقدم الهائل الذي تعرفه سائر مناحي الحياة لاسيما التكنولوجية منها لايمكنها فرض هيمنتها و لايمكن بناء إدارة قوية و بالمقابل فإن هذا متوقف كذلك على توفر الإدارة على عنصر بشري مؤهل و مستعد للتعاون و العمل بكل إخلاص و تفان . فالتشريعات مهما كانت متطورة لا تفيد إن لم يواكب ذلك الإهتمام بالعنصر البشري الذي هو صلب أخلاقيات الوظيفة العمومية (1).

#### 5- برامج التكوين و إعادة التأهيل :

باعتبار أن الموظف منتوج مراحل تترك تأثيرها فيه و تنعكس

---

(1) نظام التأديب في الوظيفة العمومي د. سعيد بوشعير. ديوان المطبوعات

في سلوكه سواء كان داخل إدارة أو خارجها ، و يمكن تلخيص  
هذه المراحل في:

- مرحلة التشوء في الأسرة المباشرة
- مرحلة التعلم في المدارس و المعاهد و الجامعات
- مرحلة التكوين الوظيفي.

### 1- مرحلة النشوء في الأسرة المباشرة :

هذه المرحلة أساسية من حيث تأثيراتها في شخصية الفرد و  
وكونه مواطن ينتمي لوطن من المفترض أن يكون سلوكه إيجابيا  
فيه. إن الأسرة هي مركز التدريب الأول حي يتطبع الطفل فيها و  
ويصقل بطابع الأخلاق لأفراد هذه الأسرة، و يكون نفس القيم في  
ذاته و تتأصل فيه نفس الطباع كما يسلك طريقة معينة في تعامله مع  
الناس و ينهج نفس النهج الذي تنهجه أسرته في حبه للناس و  
وكرهيته لهم بهذا العيش تحت ظل قانونها و تنعم بخيرات أرضها  
فإن الطفل في هذه الأسرة ينمو و يتعرع على حب الدولة كما



يعمل أهله و أفراد أسرته من باب أنه ود أباءه معجيين بالدولة أنه يستأثر بشعورهم لا محالة. و أن عكس ذلك صحيح فإذا كانت الأسرة تتذكر لفضائل الدولة و خدماتها فالطفل ينمو في الغالب و ينشأ على نفس النهج و الطريقة ، و يفضل الأخذ على العطاء. و في هذه الحالة إذا قدر و أصبح من العاملين في الدولة فإنه قد يسلك طريقة خارج الإطار التشريعي و الأخلاقيات الإيجابية سواء مع زملائه الموظفين أو مع الجمهور.

و مناص من إيجاد حل سوى التركيز على التعليم و محو الأمية المفشية في الوسط و يبقى هذا هدف استراتيجي .

### مرحلة التعليم في المدارس و المعاهد و الجامعات :

تلعب المدارس دورا ملحوظا في الإعداد المبكر للفرد و حتى إن وجد تفاوت بين المدارس لإختلاف البيئة المباشرة التي تعمل في وسطها (الريف - المدينة ) ضف إلى ذلك إختلاف مستوى المعلمين و المؤطرين.

فالمدرسة باعتبارها العتبة الثانية التي يدخلها الطفل لا تقل أهمية عن الخلية الأولى التي هي الأسرة .

أما مرحلة الدراسة الجامعية و في المعاهد فيأتي الطلبة من مختلف المناطق الجغرافية إلى المؤسسات التي توجد في المدن الكبرى أو المتوسطة

و تأثير هذه المؤسسات على الطلبة خلال تواجدهم بها ذو أهمية كبرى بإعتبار أن الوسط مفتوح و يبقى نظام الدراسة مسؤولية علة عاتق إدارة الجامعات و المعاهد.

### 3- مرحلة التكوين الوظيفي :

- إن أهداف التكوين الوظيفي يشمل ثلاثة أنماط (1)
- \* التكوين المتخصص الهدف لشغل منصب عمومي أو الترقية في السلك أو لتحضير المسابقات و الإمتحانات المهنية.
- \* تحسين المستوى يهدف لتحسين المعارف و الكفاءات الأساسية للموظفين و إثرائها و تعميقها و ضبطها.

---

(1) المرسوم التنفيذي 96-92 المؤرخ في 03 مارس 1996 الجريدة الرسمية عدد 16 ا لمؤرخ في 06 مارس 1996 الصفحة 05.

\* تجديد المعلومات يهدف إلى التكيف مع وظيفة جديدة نظرا إما لتطور الوسائل و التقنيات و إما للتغيرات الهامة في تنظيم المصلحة و عملها أو مهامها.

و نظرا لوجود إرتباط بين الأداء الجيد و الإنضباطية السلوكية و الأخلاقية في العمل فإن الأثر الإيجابي للتكوين ينعكس على تصرفات الموظف أثناء تأدية مهامه ، فالموظف المتفاني في عمله يكون عادة من الموظفين الملتزمين بقواعد الأخلاق الوظيفية و وحسن معاملة زملاء و الجمهور ، و أكثر إلتزاما بتعليمات الإدارة على وجه العموم.

### ب : ظاهرة الفساد الإداري :

إلى جانب البيروقراطية و الإنحراف بالسلطة يعتبر الفساد الإداري أحد الأمراض التي تنخر جسم التنظيم الإداري و تعيقه عن القيام بدوره و المتمثل في تقديم خدمة عمومية للجمهور بصفة مستمرة و عادلة و محايدة .

## - مفهوم الفساد الإداري :

الفساد الإداري هو المتاجرة بالوظيفة و امتيازاتها و استغلال النفوذ لغير الأعراض القانونية الموجودة من أجلها (1) فالوظيفة العامة هي أداة الدولة لتحقيق هدف عام ، فهي جزء من الإدارة أو التنظيم التي بدورها جزء من الدولة و أحد أعوانها. و الموظف يعين نظيرا أجر أو راتب لغرض القيام بمهام الوظيفة و هي مهام تشكل مجموعة من واجبات الدولة.

و الفرد حر في سلوك ما يراه مناسبا في حياته الخاصة في حدود القوانين و النظام الإجتماعي و حقوق و حريات الآخرين ففي الحالة الأولى يسعى الفرد خلف منفعته أو مصلحته ، أو لذاته بينما في الحالة الثانية يكون مقيدا بالحركة في إطار القوانين و التنظيمات و أهداف الإدارة أو المؤسسة التي يعمل فيها و ليس معنى ذلك إنعدام حرته في التقدير و الإجتهد عند ممارسة مهامه أو إستخدام بعض السلطات، و لكن هذه السلطة على الرغم من

---

(1) أخلاقيات الوظيفة العمومية د.عبد القادر الشبخلي دار مجد لاوي للنشر عمان

كونها تقدير له إلا أنها تقيده بقيود الصالح العام و هو ليس حرا في إستخدامها بشكل مزاجي و إنما يكون دائما مقيدا بالصالح العام و واجب التحفظ (1).

إن الموظف عند القيام بمهامه المحددة قانونا بمقيد بمجموعتين من القيود و هما :

أولاً- التشريعات و النصوص التنظيمية التي تحكم المرفق العمومي الذي يعمل فيه الموظف.

ثانياً- أخلاقيات الوظيفة أي ما يمليه الضمير الأخلاقي الحي في وجوه الميل نحو الإستقامة و العدالة و الخير و الحق.

و الفارق بين هاتين المجموعتين أن القيود الأولى تنظم السلوك الخارجي للموظفين ، بينما الثانية تنظم النوايا و البواعث و الدوافع بحيث تحقق رقابة ذاتية على سلوك الفرد. و بالتالي فالتساؤل ينصب عن أي نوع من هذين النوعين من القيود يتعلق بالفساد .

---

(1) المادة 22 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية.

إن النوع الأول من القيود التشريعية بصفة عامة هي التي تتدخل لحظر أي صورة من صور الفساد الإداري لذلك فإن القانون التأديبي يمنع كل نوع من إستغلال النفوذ كشراء أو إستئجار عقارات الدولة أو الإقتراض من المتعاقدين مع الإدارة و المقاولين الحاصلين على صفقات مع الإدارة أو شغل أكثر من وظيفة عمومية(1).

فالفساد الإداري يمس بهيبة الدولة و سمعتها و يفقد الثقة بموظفيها كما أن له آثار إجتماعية تحدث إختلالا في نظام القيم الإجتماعية و الأخلاقية.

مما سبق فإن الفساد الإداري هو إستغلال المنصب أو الوظيفة لغرض الحصول على منافع شخصية بطرق غير مشروعة.

ظاهرة الفساد الإداري مرتبطة بالخلل الأخلاق و التربوي و عدم تحصين الشباب ضد الإنحراف و هي دلالة على هبوط القيم الروحية و زيادة القيم المادية بطريقة غير عقلانية.

---

(1) المادة 203 من القانون 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل .

## \*مظاهر الفساد الإداري :

- طغيان الإدارة و أجهزتها و إرتياب المواطن من التقرب منها إلا بوسيط أو عن طريق الرشوة.
- مخالفة الشعارات و التستر تحت غطاءها لإستعمالها قصد الشراء.
- الإهتمام بالواجهات في الإصلاح الإداري دون الإهتمام بالجوهر الذي يقتضي إتباع طرق علمية تدرجية لتقويمه .
- غياب سلم القيم ( Echelle des Valeurs ) في الجهاز الإداري و إكتظاظ المصالح بطواير المواطنين و المكاتب بموظفين دون مهام محددة.
- فتح الوظيفة العمومية و باب المسؤولية للجميع دون التأكد من مدى إستعداد المترشحين للخدمة العمومية و دوافع إلتحاقهم بها و سوابقهم المهنية.
- هجر المكاتب و مغادرتها قبل أوقات العمل و كثرة الزيارات بين الموظفين و تعطيل مصالح المواطنين.
- تكديس الملفات و تراكم القضايا دون الفصل فيها تحت ذرائع مختلفة (قلة الوسائل - نقص الأجرة الشهرية - ..)

- إنفراد المسؤول الأول باتخاذ القرارات و الإطلاع على كل صغيرة و كبيرة لإستغلالها خدمة للمصلحة الفردية مما يؤدي إلى تهميش الإطارات و تعطل قدراتها.

أولاً : فقدان الثقة و الإطمئنان بالحكومة ، و زوال هيبة الحكم في نفوس الناس و زرع القنوط و اليأس لدى الرأي العام.

ثانياً : ظهور ثراء فاحش لدى فئة الموظفين الذين مارسوا الفساد مما يسبب الإحباط لدى زملائهم النزهاء و يؤثر على مصداقية الإدارة و سمعتها.

ثالثاً : على مستوى المرفق العام يسوء العمل الإداري و التنظيمي و القيادي لذا يكون الغرض هو تجنيد الإدارة و سلطاتها لإشباع حاجات فردية غير مشروعة (1).

---

(1) هناك أمثلة كثيرة في كل البلدان لفوائح نذكر منها الرشاوي التي تم إكتشافها في السنوات الأخيرة على مستوى اللجنة الأولية الدولية- بدولة "جامبيا" إكتشفت فضيحة قام بها وزير السياحة الذي قام بتأسيس شركة نقل خاصة مستعملا سيارات نقل كبيرة تبرعت بها ألمانيا لأطفال المدارس.



رابعاً : نهب أموال الدولة التي هي أموال الشعب، و يصبح الجهاز الإداري جهازاً مقادماً من قبل المنحرفين ذوي الأطماع اللاأخلاقية .

خامساً : عندما يصبح الإختلاس و الرشوة و التزوير سمة من سمات النشاط الوظيفي الحكومي ، فمن الصعب بقاء سيادة القيم الأخلاقية و الإجتماعية و من المستحيل ألا تهز المثل العليا للشعب.

سادساً : إن الفساد الإداري هو غض السلطة السياسية نظرها عن إنتهاكات القانون و الشرعية ، فأبي حديث عن سيادة القانون أو مبادئ المشروعية سيقابل بخليط من الإستخفاف و الإعراض بينما سينفتح الباب أكثر لمخاطر الإنحرافات و الفوضى.

و نظراً لأهمية هذا الجانب فقد عملت الجزائر على إنشاء

مرصد وطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها موضوع لدى رئيس الحكومة (1).

و قد حددت المادة الثانية من هذا المرسوم مهام المرصد من خلال مساهمته في مراقبة الرشوة و الوقاية منها و في إضفاء الشفافية على الحياة الإقتصادية و الإجراءات العمومية. و يكلف على الخصوص بما يلي :

- ينظم جمع المعلومات اللازمة لكشف وقائع الرشوة و إستغلال النفوذ و الإحتلاس و الإستيلاء غير المشروع على المصالح و المساس بحرية المترشحين للصفقات العمومية و بمساواتهم و الوقاية من تلك الوقائع و يركز جمعها و يسغلها.
- يبادر بأية أداة يقصد منها ضمان شفافية الأنشطة الإقتصادية و المالية أو تعزيزها و يقترح ذلك.
- يحث على إعداد أخلاق الحياة العمومية و على تنفيذها .

---

(1) مرسوم رئاسي رقم 96-233 مؤرخ في 02 جويلية يتضمن المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها . جريدة رسمية عدد 41 بتاريخ 01 جويلية 1996.

- يعطى رأيه للسلطات الإدارية بخصوص التدابير التي تتخذ للوقاية من الوقائع التي تساهم في الرشوة.

و قد نص المرسوم على أنه يتعين على الإدارات و الهيئات بالزامية تسهيل المأمورية للمرصد و ذلك بعدم إعتراض وصوله إلى المعلومة و الملفات. و عند الإقتضاء يمكنه إلتماس مساعدة السلطة القضائية.

إلا أن أهم وسائل محاربة الفساد تبقى الإهتمام بالفرد و خلق مناخ إداري نظيف تطبعه الإستقامة و هذا يتطلب إتخاذ إجراءات المعالجة توخذ فيها بعين الإعتبار تجارب الدول المتقدمة من حيث إخلاص المواصن و إستقامته و تستلهم من خصوصيات المضمون الإجتماعي و قيمه الأخلاقية العقائدية لإنتاج موظف سليم وفعال في جماعة متجانسة هدفها الأسمى هو تقديم خدمة للوطن و المجتمع.

## المبحث الرابع : المشاكل البيئية أو مؤثرات المحيط :

من المتعارف عليه أن السلوك الإجتماعي للأفراد يكون متأثراً بالبيئة أو المحيط الذي يأتي منه أو يعمل فيه هؤلاء الأفراد و هو يبلور قيمهم و معتقداتهم.

إن عدم إغارة الإهتمام للجانب الثقافي و البيئي للمجموعات يؤدي إلى عدم استطاعة الإدارة الإحتفاظ بالموظفين و عدم إمكانيتها على تحفيزهم لتحقيق الهدف المشترك و هو ضمان تقديم خدمة عمومية بصفة فعالة و مستمرة .

### - أهمية البيئة و أنواعها :

لقد بدأ التركيز على أهمية المدخل البيئي في دراسة الإدارة العامة و تطويره في كتابات "جون جوس (John Gaus)" الذي أكد على أهمية العوامل البيئية لكل مجتمع و فهم السمات التي تميز الحكومة و وظائفها و أسلوب عملها و طبيعة علاقتها و كذلك سلوك الموظفين العموميين.

و قد زاد التأكيد على أهمية البيئة دراسة "فريد ريجز (Frid Riggs)" في كتابه المشهور " بيئة الإدارة العامة" و كتابه الآخر " الإدارة في الدول النامية" و الذي قسم فيه المجتمعات إلى نماذج زراعية و صناعية و تحليل أثر الظواهر السياسية و الإجتماعية و الإقتصادية على كل نموذج.

و يمكن تقسيم العوامل البيئية المؤثرة على الإدارة العامة إلى نوعين رئيسيين :

\* عوامل بيئية غير مباشرة

\* عوامل بيئية مباشرة.

- بيئة الإدارة العامة غير المباشرة :

إن المتغيرات السياسية تظهر بأن لنظام الحكم أثر على الإدارة و على مكانة الوظيفة العمومية التي تعمل في ظله ، كما أن الإستقرار السياسي يؤثر في الإدارة و فاعليتها، فإذا شعر المواطنون أن الأجهزة الإدارية الحكومية لا تقدم لهم

الخدمات المطلوبة فإن استجابتهم للحكومة و مقدار انتمائتهم  
تضعف و روحهم المعنوية تنخفض . و إذا كانت الأجهزة الإدارية  
الحكومية غير منظمة بطريقة رشيدة أو لا تتبع توجيهات القيادة  
السياسية فإن خطط التنمية تصبح غير فعالة و غير مؤثرة و بالتالي  
تصبح عديمة الوجود و تصاب الخدمة العمومية بالخلل.

و تشمل المتغيرات الإجتماعية العادات و التقاليد و النظم  
الإجتماعية و القيم السائدة في المجتمع التي تنعكس على الإدارة  
و تؤثر في مدى فاعليتها .

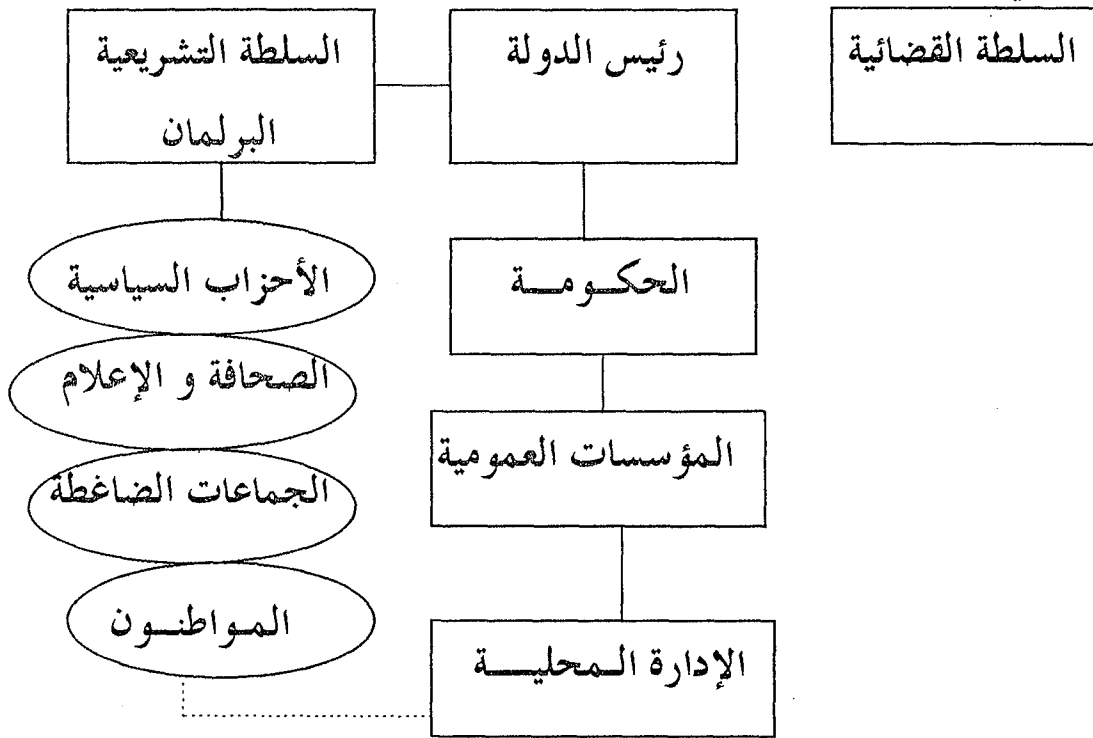
و أما المتغيرات الإقتصادية فتشتمل على الموارد التي تمتلكها  
الأجهزة الحكومية سواء كانت ثابتة أو منقولة فالأسس الإقتصادية  
تؤثر على نوع الإدارة و درجة تقدمها. و من جهتها فإن المتغيرات  
التاريخية لها تأثير عميق على الإدارة بإعتبار أن النظام الإداري  
يعكس التراكم الحضاري الناتج عن الظروف التاريخية التي مر بها  
المجتمع و التي تؤثر على الأنظمة الإدارية و ثورته نماذج إدارية  
و تنظيمية قوية أو ضعيفة.

و تحظى المتغيرات الثقافية بأهمية كبرى لما لها من تأثير واضح على النظام الإداري لكونها تخص العنصر الحيوي في النظام و هو المورد البشري.

### - بيئة الإدارة العامة المباشرة (1):

و تشمل السلطة التنفيذية و التشريعية و الأحزاب السياسية و الصحافة و جماعة المصالح (الجماعات الضاغطة) بالإضافة إلى الأجهزة الإدارية المركزية و المحلية و يمكن ملاحظة التفاعل و التأثير المتبادل بين الإدارة العامة و بيئتها كما في الشكل

التالي :



(1) الإدارة العامة د. موفق حديد محمد طبعة الشروق 200 ص 49

و تمارس المتغيرات البيئية المباشرة تأثيرها على الإدارة العامة عن طريق الرقابة و المتابعة الدقيقة لأعمال السلطة التنفيذية المتمثلة بالأجهزة الإدارية المركزية و المحلية من أجل ضبط عملية صنع القرار و تنفيذ السياسات العامة لصالح المواطن.

### - البيئة و العوامل المؤثرة فيها :

يقصد ببيئة الإدارة علاقة النظام الإداري بمحيطه و تسمى كذلك إيكولوجية (I) الإدارة، و ما يترتب على ذلك من تبادل الأثر و التغيير، فالإدارة تعمل في بيئة لايمكن أن تنفصل عنها و هذه البيئة تؤثر فيها العوامل التالية :

### - عامل التاريخ :

تتأثر الإدارة بعامل التاريخ لأنها بعد من إبعاده، فنشأة الإدارة

---

(1) الإدارة العامة . د. وفق حديد محمد طبعة الشروق 2000 ص 49



صاحبت نشأة الكيان السياسي للدولة و تطورت بتطوره و في  
مراحل تطور الدولة تأثرت بالظروف التي واكبت التطوير  
و عكست مميزاته و خصائصه.

### - عامل الجغرافية :

تؤثر جغرافية الدولة في الإدارة بصورة مباشرة لما تمثله  
جغرافية الدولة من مواصفات الأرض و المناخ... إلخ تترك بصماتها  
العميقة على شكل المجتمع و تكوينه، فالمساحات الشاسعة لها  
نظم إدارة تختلف عن تلك التي تحوي مساحات ضيقة حيث  
تتركب نظم الإدارة في الحالة الأولى و تزداد صلاحياتها عنها في  
الحالة الثانية .

و من المعلوم أيضا أن الإدارة تتأثر بمدى تداخل سكان  
الدولة مع دولة حدودية بل أن تضاريس الأرض نفسها لها أثرها في  
شكل نظام الإدارة و الأهداف المراد تحقيقها، و هكذا تتداخل  
الإعتبارات الجغرافية في تقرير سياسة الدولة أو نوعية الإدارة التي  
ستسود فيها.

## - عامل الإقتصاد :

يؤثر الإقتصاد في الإدارة من خلال مستوى الإنتاج القومي فارتفاع الدخل القومي يتطلب رفع مستوى الإدارة لتواجه الأعباء الناجمة عنه و من ناحية أخرى فإن توفر الثروة المادية و البشرية في المجتمع يترد أثره في استجابة الإدارة إلى ملاءمة ذلك و الإتجاه إلى الإستخدام الأمثل لهذه الموارد، و تؤثر الوفرة و الندرة في الموارد الطبيعية في النمط أو الأسلوب الذي تتبعه الإدارة فيما يتعلق بالحركة و التصرف، فالندرة عامل يحد من حركة الإدارة (1) و يجعلها مكبلة مجبرة على ترشيد تكلفتها و يتجلى أثر العامل الإقتصادي على الإدارة في أغلب الدول التي تقع عليها مهمة تحقيق التنمية من حيث علاقة الإدارة بالميزانية .

---

(1) د. سيد محمود الهواري ، الإدارة الأصول و الأسس العلمية ، الطبعة الخامسة

القاهرة 1973 ، ص 98

## – عامل الإجماع و الثقافة :

تؤثر العوامل الإجماعية في الإدارة بإعتبارها توفر للإدارة المفاهيم الخاصة بالجماعة و التنظيم و البيئة ، فمدى وعي الجماعة بأدوارهم في المجتمع و مدى إحساسهم بمسؤوليتهم عامل أساسي في إنجاح عملية التنمية و سهولة عمل الجهاز الإداري.

فالإدارة نمط مميز من حياة المجتمع و هي أسلوب إجتماعي و بالطبع فإنها تتأثر بالثقافة السائدة فيه كما في المجالات الأخرى.

و من هنا فإن الإحتكاك بين الدول يؤدي بالضرورة إلى تبادل أنماط في التعامل، و الإدارة في إطار التبادل الثقافي بين الدول و يمكن أن يكون سلبيا و إيجابيا.

و أول عناصر الثقافة المؤثرة في الإدارة، هي اللغة فقد لوحظ مثلا أن المستعمرات الفرنسية السابقة ورثت النظم الفرنسية الإدارية و ساعدتها اللغة المكتسبة على السرعة الإنتشار و التطور على إعتبار أن النظام الإداري الفرنسي يعد رائدا في العالم.

## - عامل التقدم العلمي و التكنولوجي :

و يؤثر التقدم التكنولوجي في إتساع نطاق الإدارة أو ضيقها، و الإدارة تتكيف مع التغير لتنسجم مع الوضعية الجديدة و ما للإعلام الآلي و الأنترنت من دور في كفاءة الإدارة و تنظيم السلوك الإداري و الذي أصبح أثره واضحا على العمل الإداري و سرعة تحضير الملفات.

## - عامل السياسة :

تلعب السياسة الدور الأول في تشكيل الإدارة و تكوين معالمها الرئيسية، علاوة على أن دورها الذي يتيح لها إمكانية التحكم في الإدارة سواء فيما يتعلق بمباشرة نشاطاتها أو مدى صلاحيتها.

و تأخذ الإدارة صفة النظام السياسي و تتأثر به تأثيرا عميقا و لذا فإنه من الملاحظ أن الإستقرار في النظام السياسي عامل يؤدي إلى إنشاء جهاز إداري قوي (1).

---

(1) هناك من يخالف هذا الرأي و هو ما سوف نتعرض له لاحقا مع د. ميسوم سبيح

في كتابه الإدارة العمومية الجزائرية باريس 19 ص 05.

و الحقيقة أن الإدارة في العصر الحديث تخطت مهامها  
و أصبحت تشارك في صياغة القرار الإداري و السياسي و  
وتساهم في تنفيذه و تضع التوجيهات إذا ما استدعى الأمر ذلك.

و نظرا لأهمية هذا العامل فإنه لا بد من توضيح العلاقة  
و الآثار المترتبة عنها في مجال تقديم الخدمة العمومية مع ضمان  
المبادئ العامة التي تحكمها.

### - علاقة السياسة بالإدارة و آثارها :

لم يكن هناك تمييز واضح المعالم بين الإدارة و السياسة في  
الدولة نظرا للتداخل بينهما فمع تعقيد المجتمعات في تنظيماتها  
و علاقاتها تطلب معها وجود نظام إداري قائم بذاته.

و قد طبعت الإدارة السياسة منذ فترات بعيدة في التاريخ  
الإنساني حيث كان الملك يحتكر السلطات الثلاث. و إلى عهد  
قريب في عهد ألمانيا الهيليرية أصدرت المحكمة الدستورية قرارا  
ألحق بموجبه النظام القانوني للخدمة العمومية بالنظام السياسي  
و نزعته منه الصفة الإدارية ليصبح ذا طابع سياسي مهيمن على  
الدور الوظيفي.

و في أمريكا خلال فترة حكم الرئيس جاكسون (1829-1837) اعتبرت الوظيفة العامة منصبا سياسيا يمنح لأفراد الحزب الفائز بالانتخابات الرئاسية أو ما سمي " نظام الأسلوب " .

و قد كان لهذا النظام أثر سلبي على النظامين السياسي والإداري معا بحيث انحدر السياسي إلى مستوى متدن بعد أن اتخذ العمل السياسي مطية للوصول إلى مراكز إدارية.

و قد ظهرت فكرة الفصل بين السياسة و الإدارة بصفتا ظهور كتاب المفكر الفرنسي "منتسكيو (Montesquieu)" روح القوانين(1) الذي قسم فيه وظائف الدولة بين ثلاث سلطات : التشريعية و التنفيذية و القضائية.

إلا أن القرنين التاسع عشر(19) و العشرون (20) شهدا تطورات هامة في نشاط الحكومات و ظهرت حاجات و أوضاع جديدة لا بد أن تتدخل الدولة للوفاء بالتزاماتها.

---

(1) MONTES QUIEU : De l'ésprit des lois, 1748

و في ذلك يقول سترونج (Strong) أن السلطة التنفيذية اليوم  
مطالبة بوظائف إدارية و دبلوماسية و قضائية و تشريعية و هذا هو  
الإتجاه السائد اليوم بحيث أن نشاط الحكومة أصبح يغطي التشريع  
و التنفيذ .

و قد دعم " ويد (Wade) " هذا الإتجاه بحيث أنه أقر بعدم  
وجود حد فاصل أو مميز للعملية السياسية عن العملية الإدارية فكلا  
العمليتين متداخلتين و مرتبطة كل منها بالأخرى و قد دعم قسم من  
الفقهاء هذا الإتجاه فذهب "بيردو (Pedro)" إلى القول أن جميع  
وظائف الدولة تنبع من أصل واحد، إلا أن كلا من الوظيفة  
السياسية و الوظيفية الإدارية تختص بميزة معينة و جميعها مظهر  
من مظاهر السلطة العامة.

فالسياسي و الإداري في حكم القانون هما شخص واحد كل  
منهما يمارس وظيفة متدرجة في الدولة و مختلفة في الموضوع.

## - أبعاد الارتباط بين السياسة و الإدارة :

ترتبط السياسة بالإدارة إرتباطا وثيقا و من مظاهر هذا الإرتباط تأثير النظام السياسي في شكل الإدارة .

يذهب البعض إلى القول أن ما يميز الرجل السياسي عن رجل الإدارة هي المواصفات الشخصية التي يتمتع كل منهما بها فلا يشترط برجل السياسة الكفاءة المتخصصة بينما يشترط العلم و التخصص في رجل الإدارة فهو الذي يزود الأول بالبيانات و المعلومات و التصورات اللازمة للقيام بأي عملية و هو الذي يختار الأسلوب قصد وضعه حيز التطبيق و بالتالي فإن الإداري يلعب دورا رئيسيا في عملية إتخاذ القرار و عملية تنفيذه و هو لا يتحمل بصورة مباشرة أعباء فشل أهداف البرنامج ، بل يقع على عاتق السياسي و يظهر الإرتباط كذلك أن النظام السياسي هو الذي يصوغ تشكّل النظام الإداري على الصورة التي تتماشى و سياسته في جوانب كثيرة.

و قد لخص "ماكس فيبر" (Max Weber) نماذج السلطة في

ثلاث نماذج :



## النموذج الأول : نموذج السلطة الكاريزمية :

بمعنى أن السلطة الملهمة و هو نموذج يعتبر بنظام أو قيم لشخص معين "كغاندي" أو "بوذا" و يتميز النظام الإداري في هذا النمط بخضوعه التام للشخص الملهم و بالتالي فهو يقوم بإختيار أعضاء هذا الجهاز من أتباعه.

## النموذج الثاني : نموذج السلطة التقليدية :

في هذا النموذج يكون الجهاز الإداري قد إتخذ إحدى الصورتين، إما صورة الجهاز التقليدي الذي يشغله كوادر بالوراثة أو صورة الجهاز الإداري الإقطاعي و هو جهاز يتمتع بقدر من الإستقلال الذاتي إلا أنه يوجه ولاءه إلى قطاع و ليس للدولة، مثل هذا النموذج ظاهر في الملكيات التقليدية.

## النموذج الثالث : نموذج السلطة القانونية :

و هي السلطة التي تعتمد على معايير قانونية و تستمد

شرعيتها من تفويض الشعب لها بالحكم و تحدد سلوكها بالمعايير المذكورة و يطلق إصطلاح الجهاز البيروقراطي على الجهاز الإداري مثل هذا النظام الذي يشيع في أغلب الدول المتأثرة بالنظام الإداري الفرنسي حيث تحدد المراكز الإدارية بدقة كما تحدد الحقوق و الواجبات و شروط التعيين و الترقية في الجهاز الإداري.

و يظهر الإرتباط بين الجهازين الإداري و السياسي في أوضاع الأزمات و معالجتها لا سيما الأزمات الإقتصادية و الحروب و برامج التنمية.

كما تشترك السياسة و الإدارة في مادة أولية واحدة و هي قيم المجتمع و ثقافته فلا بد أن يتخذ القرار السياسي و الإداري من واقع المجتمع و الذي تتقاسم الحكومة و الإدارة و الشعب معالمه أي أنه يجب أن يعكس المضمون الإجتماعي و خصوصياته.

و تلعب الإدارة أدوارا سياسية هامة في حياة المجتمع و تظهر في كونها وسيلة في يد السلطة لتحقيق أهدافها و تقوية مركزها السياسي.

كما أن الإدارة وسيلة في يد السلطة السياسية قصد تحقيق الديمقراطية السياسية في المجتمع بحيث تلجأ عن طريق الإدارة إلى تشكيل المجالس المحلية المنتخبة و تمكين الشعب من بعض الممارسات الديمقراطية.

إن التفاعل بين السياسة و الإدارة و تلازمهما و إن كان لا يحتاج إلى دليل فإن نتائجه توضح ثلاث مسلمات :

1- ارتباط الإدارة بالكيان السياسي للدولة حيث يتوقف هذا الكيان على مدى سلامة الإدارة في تحقيق أهدافها (1).

2- إن الخدمة العمومية أضحت عنصرا أساسيا يربط الشعب بالحكومة و يحكم العلاقة بينهما و وسيلة تقييم مدى كفاءة الإدارة و فعاليتها.

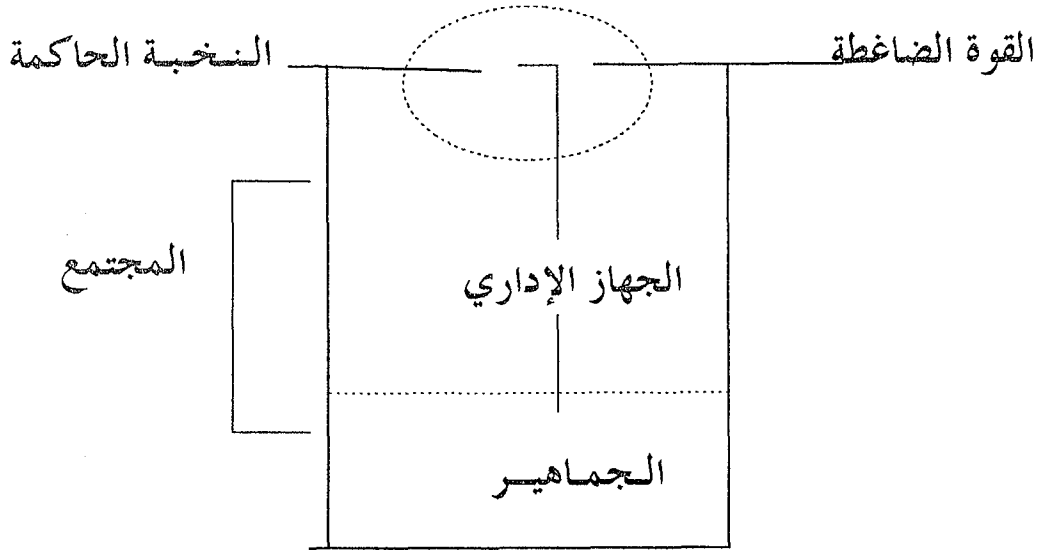
3- أصبحت الإدارة المسؤولة عن إشباع إحتياجات و تطلعات الناس و بالتالي فهي تشارك في التنمية التي يتوقف بناؤها على وجود جهاز إداري متطور.

---

(1) الإدارة العمومية الجزائرية د. ميسوم صبيح - باريس 1973 ص 14

4- الإدارة لا تعمل بعيدا عن الحكومة و إنما تخضع لرقابتها و إشرافها فهي التي تكون الإطار الإداري و إذا كانت حازمة كان الجهاز الإداري قويا و إذا ضعفت ساد الإنهيار و الفساد السياسي و عمت الفوضى في الجهاز الإداري.

و الجهاز السياسي من مصلحته وجود إدارة قوية و فعالة بإعتبار أنها هي التي تحضر له البيانات اللازمة لإتخاذ القرار و عن طريق هذه البيانات تستطيع الإدارة المشاركة في عملية صنع القرار السياسي. إلى جانب أن النظام السياسي لا يمكن أن يستمر إذا لم تستطع الأجهزة الإدارية القيام بوظيفة إتجاه المجتمع و الرسم التالي يلخص هذه العلاقة (1) :



(1) نلاحظ أن الجهاز الإداري للدولة يشغل حيزا إجتماعيا هاما يتمثل بملئ الفجوة التي قد تتواجد بين الحكام و المحكومين.

## - تلازم السياسة الإدارة و نتائج الانفصال بينهما :

- إن الإدارة وسيلة السلطة لتحقيق الإنعاش الإقتصادي بحيث يلعب الجهاز الإداري دورا سياسيا يوازي دور السلطة من أجل تحقيق الإستقلال الإقتصادي فههدف الإدارة هو استخدام الطاقة البشرية و المادية بالشكل الأمثل و بأقل التكاليف و قد لوحظ أن المجتمعات المتقدمة صناعيا و حضاريا هي مجتمعات متقدمة إداريا تملك الخبرة و الكفاءة لإستغلال مواردها أو بناء إقتصادها.

و لا بد من الجزم بأن إبتعاد السياسة على الإدارة يخلق حالة من عدم التنظيم الإجتماعي و تظهر مشكلات إجتماعية من شأنها زعزعت أنماط السلوك و لعل أهم العوامل التي تخلق عدم التنظيم العوامل التالية :

الإنهيار السياسي : و هو العنصر الناتج عن سلبية المواطنين و مقاومتهم الإجراءات التي تتخذها الحكومة و الإضرابات و التخريب الموجه ضد النظام السياسي.

الأزمات الجماعية : البطالة و سوء توزيع الربح تولد أزمات  
إجتماعية يصعب على الجهاز السياسي حلها ما لم يتنازل عن بعض  
صلاحياته لفائدة الجهاز الإداري قصد معالجتها.

لذا فإن أغلب الدول تسعى إلى تحقيق نوع من التوافق و  
و الإنسجام بين السياسة و الإدارة لإيجاد توازن بين الأهداف  
الحضارية مع الأساليب و الوسائل المنتهجة لبناء مجتمع عصري  
متفتح و محافظ على قيمه الإجتماعية و أصالته.

## الفصل الثالث

الإدارة الجزائرية و محاولات الإصلاح لتحسين الخدمة العمومية.

المبحث الأول : الرقابة و مؤشرات الحاجة إليها لمعالجة مشاكل الإدارة

- مفهوم الرقابة
- أهداف الرقابة
- أنواع الرقابة

المبحث الثاني : وسائل محاربة البيروقراطية و عناصر الإصلاح

- الإصلاح في ظل منظور دولة الحزب
- الإصلاح في ظل المنظور الجديد للدولة

خاتمة و إستنتاجات .

## الفصل الثالث : الإدارة الجزائرية و محاولات الإصلاح

### لتحسين الخدمة العمومية :

## المبحث الأول : الرقابة الإدارية و مؤشرات الحاجة إليها

### لمعالجة مشاكل الإدارة :

مفهوم الرقابة : كان و مازال مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة محل خلاف حيث أن عملية الرقابة الإدارية أصبحت لا تتضمن معنى واحدا واضحا و محدد المعالم ، و ذلك بسبب إختلاف أنواعها و وسائلها و صورها و أهدافها إلا أنه من المتفق عليه هو تعريف العالم الإداري "هنري فايول (Henri Fayol) "في كتابه " الإدارة الصناعية و العامة" .

حيث وصف عملية الرقابة بأنها " تقوم بالتأكد من أن كل شئ يتم حسب الخطة المرسومة و التعليمات الصادرة و المبادئ القائمة " .

و في تعريف آخر تعتبر الرقابة " إحدى عناصر العملية الإدارية و هي تسعى إلى متابعة العمل و قياس الأداء و الإنجاز الفعلي له



و مقارنته مع ما هو مخطط باستخدام معايير رقابية يقارن بها هذا الإنجاز ، حيث نتيجة المقارنة تحدد الإنجازات الإيجابية التي يجب تدعيمها و الانحرافات السلبية التي ينبغي علاجها و تلافيتها في المستقبل و بالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة".

## أهداف الرقابة :

إن الغاية الأساسية و الهدف العام من تحريك عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة هو المحافظة على المصلحة العامة التي هي الهدف أو الغاية العامة التي تستهدفها الإدارة من وراء القيام بوظيفة إدارية و تسيير المرفق العمومي بانتظام و إضطراد و على أحسن وجه لإشباع الحاجات .

و لعملية الرقابة أهدافا عديدة مختلفة باختلاف أنواع الرقابة و وسائلها، و من أهداف وظيفة الرقابة الأهداف التالية : (1)

---

(1) أنظر أهداف الرقابة في النظام الجزائري المادة 159 و ما يليها من دستور سنة 1996.

## 1- هدف حماية المصلحة العامة :

تستهدف وظيفة أو عملية الرقابة على أعمال الإدارة في النظام الجزائي حماية المصلحة من التخريب و الفساد و التلاعب و الإستغلال و التبذير و الإختلاس، فالرقابة على أعمال الإدارة العامة هي ضمان عدم خروج الأعمال و الأنشطة الإدارية عن هدف تحقيق المصلحة العامة.

## 2- هدف التحقق و التأكد من شرعية و سلامة النشاط الإداري

### من الناحية القانونية :

تستهدف عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة ، التأكد و الحرص على سلامة و مشروعية الأعمال الإدارية من الناحية القانونية ، فإذا ما تم إكتشاف أن الأعمال أو الأنشطة الإدارية قد خرجت عن مبدأ الشرعية السائدة في الدولة و أصبحت غير مشروعة ، أي مخالفة للقانون و جب إصلاحها أو إبطالها أو إلغاؤها أو تعديلها أو سحبها بما يجعلها أكثر تلاؤماً مع أحكام القانون.

و إن من أبرز صور و تطبيقات سيادة مبدأ الشرعية في الدولة مبدأ خضوع الإدارة العمومية للقانون ، بل إن مبدأ خضوع الإدارة العمومية للقانون هو في حد ذاته ضمان و وسيلة ناجعة من وسائل و ضمانات إحترام تطبيق مبدأ الشرعية . لذلك كان من أهم أهداف عملية الرقابة هو ضمان خضوع الإدارة العمومية للقانون و لمبدأ الشرعية في كل أعمالها و تصرفاتها. (1)

### 3- هدف التعرف على مواطن الخطأ و الإنحرافات السلبية

#### قصد معالجتها:

توجد مؤشرات عديدة تعبر عن نقاط الضعف، و منها تدني مستوى الخدمة العمومية و هبوط الروح المعنوية للموظفين و الأعوان العموميين و إنتشار الروتين و البطء في إنجاز الأعمال مما ينجم عنه عدم رضا الجمهور عن الخدمة العمومية المقدمة و إزدياد عدد شكوايهم إضافة إلى تفشي الإختلاسات المالية و المخالفات.

إن إستغلال المعلومات و النتائج المتوصل إليها تسمح بمنع وقوع إنسداد في سير المرفق العمومي و ضمان ديمومته و كذا تقييم الأداء الوظيفي بصفة موضوعية لكل موظف أو عون و محاولة

---

(1) أنظر عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري عمار عوابدي

ديوان المطبوعات الجامعية 1994 ص 5.

تحديث الخطط و جعلها أكثر ملاءمة مع الأهداف المراد تحقيقها.

## - أنواع الرقابة :

تمارس الرقابة في المؤسسات الحكومية من عدة جهات و تشمل على رقابة سياسية و رقابة قضائية و رقابة إدارية.

### \* الرقابة السياسية : هذه الرقابة من إختصاص السلطة

التشريعية، حيث يمارس البرلمان رقابة سياسية لأعمال الإدارة العامة (1) و هو يأخذ بالمسؤولية الجماعية للحكومة المتمثلة بالوزارات و المسؤولية الفردية للوزير على أعمال وزارته.

كما تقوم بالرقابة السياسية عدة جهات منتخبة بالجماعات

المحلية ( المجلس الشعبي الولائي) و تسمى بالرقابة الشعبية .(2)

### \* الرقابة القضائية : و هي الرقابة التي تمارسها المحاكم بإختلاف

أنواعها و درجتها على سائر أعمال الإدارة العمومية القانونية و المادية ، و هي رقابة مشروعة تهدف إلى إحترام

---

(1) المادة 161 من دستور 1996 تنص على أنه يمكن لكل غرفة من البرلمان ، في إطار

إختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة .

(2) المادة 159 من دستور 1996 تنص على أن المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة

في مدلولها الشعبي.

الإدارة للقانون من أجل حماية حقوق الأفراد و حرياتهم من

مظاهر التعسف و الممارسة الإدارية .(1)

\*الرقابة الإدارية : الرقابة الإدارية أو الرقابة الذاتية هي مراقبة

السلطات و الأجهزة الإدارية المركزية أو اللامركزية لنفسها و لذات أعمالها من تلقاء نفسها أو بناء على تظلمات و طلبات الأفراد.

و تهدف الرقابة الإدارية إلى حسن سير المرفق العمومي

و حسن تنفيذ القوانين و اللوائح و إحترام الواجبات الوظيفية.

و تستعمل الرقابة الإدارية و سائل متنوعة أهمها :

الإشراف و التفتيش و المتابعة و فحص التقارير و إجراء التحريات الإدارية.

و تستعين الإدارة بأجهزة مختصة كالمفتشية العامة و مجلس

المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.

و مهمة الرقابة غير كافية لوحدها لتحسين الأداء الوظيفي

و تحقيق الأهداف المتمثلة خصوصا في تقديم خدمة عمومية فعالة

إن لم تسندها سلطة إدارية قادرة على التأثير.

---

(1) المادة 162 من دستور 1996 " المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق

في تطابع العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور ، و في ظروف إستخدام الوسائل

المادية و الأموال العمومية و تسييرها".

## المبحث الثاني : وسائل محاربة البيروقراطية

### و عناصر الإصلاح :

إن قضية البيروقراطية بمفهومها المقيت في العمل الإداري لا يمكن علاجها في المدى القصير أو وفقا لبرنامج بيروقراطي آخر.

لقد إتهمت الإدارة بالتباطؤ في إتخاذ القرارات، و بدأ الناس يطالبون بتغيير نمط إتخاذ القرار بجعله محليا قريبا منهم، و لكن هل تحويل مركز القرار للمستوى المحلي كفيل بحل إشكالية البيروقراطية.

إن الأمر أعمق من هذا حسب الأستاذ "برناقورناي (Bernard Gournay) (1) الذي يعتبر أن السلك المؤهل ((l'échelon) لإتخاذ القرار يجب أن يستجيب لثلاث شروط " :

**الشرط الأول :** سرعة إتخاذ القرار، إن سلطة إتخاذ القرار بشأن قضية ما يجب أن تؤول للموظف الذي يمسك الملف مباشرة.

فإذا ما منحت هذه القابلية لسلطة أعلى فإنه يحتاج إلى معلومات من الموظف المطلع على الملف مما يسبب تعطيلًا في الموضوع على حساب مصالح المواطن.

**الشرط الثاني :** التقليل من الكلفة المالية للقرار. فحسب "برنارقورناي" إن منح سلطة القرار لهيئة أعلى تنتج عنه آثار مالية و كلفة زائدة ( تحضير الملف - طبع وثائق - عرض الملف... إلخ) و بالتالي فإنه بالإمكان ترشيد النفقات في هذا المجال.

**الشرط الثالث :** القيمة الذاتية للقرار (Valeur Intrinseque) مضمون هذا الشرط المقترح هو أن سرعة التنفيذ و بأقل تكلفة إجراء غير كافي إن لم يكن القرار سليما و ملائما (2) فقيمته تكمن في أنه قرار صائب و غير مطعون في مشروعيته.

---

(1) برنارقورناي "Bernard Gournay" : مدخل للعلوم الإدارية Introduction à la science administrative مطبعة المؤسسة الوطنية للعلوم السياسية سنة 1978 ص 112.

(2) تساؤل عن الإدارة د. مسعود منتري ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1988 ص 43.

إن البيروقراطية ينبغي تحليلها ودراستها وإستشفاف سلبياتها  
و مكافئها ثم المرور إلى علاجها بحكمة و تبصر على إعتبار أنها  
تغلغت في كيان الدولة و تمكنت منه و يمكن الإرتكاز على  
عناصر الإصلاح التالية :

- تحليل الجهاز الإداري برمته و إصلاح أجهزته و تطويرها لتصبح  
في خدمة المجتمع لا مدعمة للسلطة.
- تشجيع الباحثين الأكاديميين الجامعيين على الإنكباب على معالجة  
مشاكل الإدارة و ربطها بالواقع الإجتماعي.
- إقرار نظام يبين الحقوق و الواجبات الموظفين بكل وضوح  
و تربية الموظف تربية سياسية و إجتماعية تشعره بمعنى الوظيفة  
و أنه في خدمة المجتمع و أنه قابل للعزل إذا إنحرف عن مقتضيات  
وظيفته.



## \* الإصلاح في ظل منظور دولة الحزب :

الإدارة في خدمة المجتمع و هي موجودة أصلا لتحقيق هذا الغرض و انصب إهتمام السلطات منذ الإستقلال على كيفية تكييف الجهاز الإداري و تحديثه لمواكبة تطور متطلبات و حاجيات المواطنين و سد النقائص التي تشوب علاقة الإدارة بالمواطن.

فقد جاء القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي مدد العمل بالتشريعات الموروثة عن السلطات الإستعمارية إلا في الجوانب التي تتعارض مع السيادة الوطنية أو ذات نزعة إستعمارية أو عنصرية أو التي تمس بالممارسة العادية للحريات الديمقراطية ، و هذا في إنتظار منح البلاد نصوصا قانونية جزائرية نابعة من خصوصيات المجتمع الجزائري(1) تأخذ في عين الإعتبار حرمان المواطن الذي عانى من بطش الإدارة خلال الحقبة الإستعمارية.

---

(1) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 الصفحة 18.

و قد فرض تطور المجتمع حاجيات استدعت معها إتخاذ إجراءات حتى تخرج الإدارة من الروتين و البيروقراطية و الجمود يمكن تلخيصها فيما يلي :

1- تصالح الإدارة مع الجمهور و أنسنة علاقتهم : الوضعية التي عرفتها الإدارة الجزائرية و الآثار التي انعكست على الجمهور المتعامل معها لم يكن بالإمكان التغطي عنها ، فقد أخذت كتابة الدولة للوظائف العمومي و الإصلاح الإداري عدة إجراءات لتحسين هذه العلاقة تمثلت في :

- وجوب أن يكون الموظف أو العون المكلف بخدمة الجمهور معرفا و ذلك بأن يضع أمامه لوحة تتضمن هويته و وظيفته و مهامه التي يشغلها

- فتح مكاتب أو شبائيك خاصة و مهياة لفئة المعاقين حركيا و المجاهدين و المعطوبين و العجزة على كل مستوى مصلحة و تسهيل الدخول إليها دون عناء .

- إشراك المواطنين في مناقشة الصعوبات و إقتراح الحلول المناسبة ذات الصلة بعلاقتهم مع الإدارة.

لهذا الغرض طلب من كل إدارة وضع سجل إقتراحات و تظلمات يكون في متناول المواطنين و يوضع تحت مراقبة أحد الأعوان، و هذا السجل ينبغي أن يحضى بعناية خاصة و يجب تقديمه إلى المسؤول المباشر قصد الإطلاع عليه و إتخاذ ما يراه مناسباً مع إجبارية الرد على المقترحات إما شفويا مع صاحبها أو كتابيا أو عمليا باستدراك النقص الملاحظ.

-في مجال إستدعاء المواطنين : على إعتبار أن الإستدعاء أصبح وسيلة مستعملة لوحظ أن الإستدعاءات تحمل صيغة واحدة تتكرر لدى كل مواطن يتم إستدعاؤه و هي عبارة " لأمر يهكم " لذا فقد تم تنبيه المسؤولين الإداريين من خلال التعليلة المؤرخة في 02 مارس 1982 الصادرة عن كتابة الدولة للإصلاح الإداري و الوظيف العمومي إلى إجبارية إشتمال الإستدعاء على مواصفات يشار فيها إلى المصلحة المصدرة له و المكتب و حتى تحديد صفة المسؤول و الإشارة إلى رقم الهاتف حتى يتمكن المواطن الإتصال

للإستفسار عند الإقتضاء عن بعض الأمور ذات الصلة بموضوع  
إستدعائه أو طلب تأجيل الحضور لأسباب شخصية ( مرض - سفر  
مبرر - إمتحان .....).

كما يجب ذكر و تحديد سبب الإستدعاء بكل دقة حتى  
يكون المواطن على علم بالموضوع الذي هو مستدعى من أجله  
و يتخذ احتياطاته لإحضار الوثائق التي بحوزته و التي تتعلق  
بوضعيته.

- تم التركيز على الإعلام من إذاعة وصحافة و نشریات  
و دوریات و ضرورة فتح فضاءات مع المواطنين للتعريف بمهام  
و عمل الإدارة و مشاريعها المستقبلية حتى يكونوا على دراية بما  
تقوم به إدارتهم و يمكن أن يساهموا معها بإقتراحاتهم.

- فرض على الإدارات التكفل بإنشغالات المواطنين و التي  
تطرح عن طريق الصحافة المكتوبة من باب " حق الرد " .

- إجبارية التكفل بعراض المواطنين و إخطارهم بالإجراءات  
المخصصة لتظلماتهم (عرض على لجنة - تحويل الطلب إلى  
مصلحة أخرى) و ذلك في آجال معقولة. (1)

- في مجال إستقبال المواطنين : الإدارة ملزمة بتهيأة كل  
ظروف إستقبال المواطن بمجرد دخوله بهو الإدارة من خلال  
تخصيص قاعات انتظار مجهزة و إصاق لوحات توجيه توضح  
عليها المكاتب و طوابقها و أرقامها إضافة إلى فتح مكتب إستقبال  
و توجيه على أن يتم إختيار التأطير بعناية من بين الموظفين الأكفاء  
الذين لديهم دراية بكل مصلحة و عملها و مهامها و يكون لديهم  
حسن التواصل و الخطاب.

- كما يمكن تطوير إعلام الجمهور عن بعد من خلال فتح  
خطوط هاتيفية على مستوى كل إدارة أو مصلحة و ذلك لتفادي

---

(1) أنظر التعلية رقم 1965 المؤرخة في 03 ديسمبر 1984 الصادرة عن رئاسة الجمهورية  
( الأمانة العامة ) و المنشور رقم 264 المؤرخ في 17 أوت 1999 الصادر عن السيد المدير  
العام للوظيفة العمومي المتعلق بالإجابة على عراض المواطنين.

عناء تنقل المواطنين للحصول على معلومة يمكن أن يحصل عليها من مكان تواجدده.

و قد تعزز هذا المنظور من خلال الإجراءات المتخذة من وزارة الداخلية و الجماعات المحلية سنة 1985 (1) قصد تحسين أداء المصالح و تمثلت في :

- إعادة تكييف أوقات العمل للمصالح التي لها علاقة مع الجمهور (الحالة المدنية و التنظيم - إستخراج البطاقات الرمادية - جوازات السفر..). حيث أنه تقرر فتح المكاتب طيلة يوم الخميس من س 15.30 إلى س 19.30 على مستوى الولاية و الدائرة و البلدية على أن يستفيد الأعوان من راحة يوم السبت صباحا.
- طيلة أيام الأسبوع ثم تنظيم توقيت العمل كالاتي :
- صباحا : س 9 إلى 13
- مساء : س 15.30 إلى 19.30

---

(1) تعليمة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية رقم 09 المؤرخ في 01 أكتوبر 1985 المتعلقة بإعادة الإعتبار للمصالح العمومية.

و قد دخلت هذه التعليلة حيز التطبيق ابتداء من 17 أكتوبر 1985 و رافقتها إجراءات مست التنظيم و التوجيه بل إنها مست حتى هندان الموظفين المكلفين بإستقبال الجمهور من خلال عملية وطنية أخذت على عاتق ميزانية الولاية لإقتناء بدلة للأعوان حتى يظهروا بمظهر لائق يعكس صورة الإدارة.

## 2- تبسيط طرق و إجراءات العمل :

المواطن في علاقته مع الإدارة تعترضه ما يسمى " الشكلية الإدارية ( Formalisme Administratif )" (1) فهو مطالب في كل مرة بتقديم قائمة من الوثائق لتكوين ملف إداري ما. يضاف إليه ببطء إتخاذ القرار فهناك مهلة نوعا ما طويلة تفصل ما بين إيداع الملف لدى الإدارة و بين القرار النهائي و هي في تقدير المواطن مهلة غير معقولة و لاسيلا لتقليصها.

و قد أولت السلطات العمومية إهتماما لهذه النقائص

---

(1) سؤال حول الإدارة مسعود مفترى ديوان المطبوعات الجامعية 19 ص 115

حاولت التكفل بها لعل أهمها تنصيب كتابة للإصلاح و التجديد الإداريين (1) التي من بين مهامها الأساسية كما هو مذكور في المادة الثانية من مرسوم الإنشاء " المشاركة في مهمة الإصلاح و التجديد الإداريين ضمن الإطار العام الرامي إلى تقريب الإدارة من المواطنين ، و تكييف الهياكل الإدارية و التسيير باستمرار مع متطلبات التنمية ، و تحقيق فعالية عملها، و التحديث الدائم لمناهجها و إجراءات عملها".

### أ- تخفيف الشكليات الإدارية و تحديث وسائل العمل :

الجمهور المتعامل مع الإدارة عادة ما يكون ضحية لطرق و شكليات العمل الإداري التي تتميز بالتعقيد، فهي وضعية مطعون فيها حتى من الموظفين أنفسهم القائمين بالعمل، و يظهرون عدم رضاهم عن القيود الشكلية التي تضبط العمل الإداري المفروضة عليهم من النصوص في تعاملهم مع الجمهور.

---

(1) المرسوم رقم 104/84 المؤرخ في 12 ماي 1984 المتضمن إنشاء كتابة للإصلاح و التحديث الإداري ( جريدة رسمية رقم 20 مؤرخة في 15 ماي 1984) ص 695.



فالمواطن في حاجة إلى إستخراج وثيقة للحصول على وثيقة أخرى يريد الحصول عليها (شهادة الإقامة مطلوبة لإستخراج بطاقة التعريف و للحصول على شهادة الإقامة يجب تقديم بطاقة التعريف!).

أما الموظف فإنه يقضى وقته في تحرير الوثائق و إمضائها لذا فالتخفيف أصبح أكثر من ضرورة و فرض نفسه و قد إتخذت تدابير في هذا المجال يمكن حصرها فيما يلي :

- تقليص الوثائق المطلوبة إلى أقصى حد ممكن و العمل على كسب ثقة المواطن.
- إلغاء بعض الوثائق كشهادة الإقامة مثلا التي أصبحت ضرورية و مطلوبة إلا في ملفين إثنيين : جواز السفر و بطاقة التعريف الوطنية ، أما في باقي الملفات فقد ألغيت و عوضت بوثائق إثبات ( عقد إيجار - أتوات الهاتف - وصل كراء.. إلخ) .
- تعميم التفويض بالإمضاء داخل الإدارة و منحة لعدة موظفين و ذلك قصد إسراع بالتصديق على النسخ طبق الاصل (1) .

---

(1) المنشور رقم 13 المؤرخ في 12 أكتوبر 1985 الصادر عن السيد وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، حدد شروط التصديق على الوثائق و وسع قائمة الأعوان المؤهلين للحصول على التفويض ( أنظر الملحقات).

بخصوص وسائل العمل فإن ما أفرزه التطور العلمي و التكنولوجيا و ثورة المعلوماتية يجب إستغلاله بطريقة علمية و من شأنه أن يساهم في تحسين علاقة الإدارة بالمواطن بحيث أنه أصبح بالإمكان إتخاذ قرارات بدون الإعتماد على العنصر البشري بإعتبار أن المعلومات كلها مخزنة داخل الإعلام الآلي و ما على العون إلا تشغيل البرامج المعدة مسبقا.

### ب- تدابير تبسيط الإجراءات :

عدة وزارات تبنت مجموعة برامج تهدف إلى تبسيط الإجراءات الإدارية . و تخص تقليص عدد الوثائق المطلوبة و المكونة للملفات و التي تخص مجال نشاطها.

فوزارة الداخلية و الجماعات المحلية رسخت الإصلاحات المتعلقة بالتصديق على الشهادات و مكونات الملفات و ذلك بالتركيز على وثائق ضرورية الهدف منها التحفيف عن المواطن من جهة و نقص الضغط على الموظف من جهة أخرى.

وزارة العدل إتخذت تدابير لعل أهمها إمكانية إستخراج صحيفة السوابق العدلية خلال أيام إلى أن وصلت إلى إتخاذ إجراء يعتبر رائدا في الدول العربية ألا و هو إمكانية القيام بذلك من أي مجلس قضائي عبر التراب الوطني عكس ما كان معمول به سابقا الإستخراج من مجلس قضاء ولاية الميلاذ فقط.

و في ميدان المالية و البريد فقد أعيد الإعتبار للتعامل بواسطة الشيك الذي أصبح ممكن إستظهاره على مستوى كل بنوك ومراكز بريد الجزائر مع رفع سقف المبلغ الذي أصبح يتماشى مع متطلبات إقتصاد السوق و المعاملات التجارية الأكثر تحررا.

في مجال التوظيف ، فقد تقلص الملف إلى أدنى الوثائق الإجبارية ، شهادة الميلاد + الخدمة الوطنية + صحيفة السوابق العدلية أما باقي الوثائق الأخرى فإنها تقدم بعد النجاح و هذا ما سمح للمواطنين بتقديم ملفاتهم للإدارات و الهيئات الراغبة في التوظيف (1).

---

(1) التعلية رقم 01 المؤرخة في 23 ماي 2000 المتعلقة بكيفيات تنظيم و إجراء

المسابقات و الإمتحانات و الإختبارات المهنية.

## ب: الإصلاح في ظل المنظور الجديد للدولة :

بعد تكريس مبدأ التعددية السياسية (1) و تم إرساء قواعد الحريات الفردية و الجماعية و تم الفصل بين السلطات الثلاث (تشريعية - تنفيذية - قضائية) إستمرت حملات إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن من خلال تأسيس وسيط الجمهورية كهيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين و حرياتهم و في قانونية سير المؤسسات و الإدارات العمومية (2) و قد تم تنصيب مندوب للوسيط على مستوى كل ولاية قصد التكفل بمشاكل الإدارات و الهيئات التابعة إقليميا لتراب ولايته و ساهمت الولاية بتوفير الظروف المادية التي يتطلبها هذا الجهاز قصد وضع هياكله و والشروع في مهامه.

---

(1) المادة 40 من دستور سنة 1989 التي سمحت بتكوين جمعيات ذات طابع سياسي.  
(2) أنشأت مؤسسة و سيط الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي رقم 113/96 المؤرخ في 23 مارس 1996 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 20 المؤرخة في 31 مارس 1996.

و جاءت التعليمتين الرئاسيتين رقم 09 و 10 المؤرختين في 23 ديسمبر 1996 لتضع أسس إنطلاق هذه الحملة الوطنية. فالتعليمية الأولى ذكرت الإدارات و مكونات المجتمع بضرورة الإمتثال لأحكام الدستور لبناء دولة القانون التي يتعين تجسيدها كاملة في الجزائر الوطنية (1)

أما التعليمية الثانية فقد إتخذت عقب الإطلاع على التقرير التمهيدي الذي أعده وسيط الجمهورية و الذي ضمنه الإختلالات الهيكلية في التكفل بالشؤون العمومية و تسيورها و في الإستجابة للحاجيات الحقيقية للمواطن.

و لخص الظواهر البارزة جراء هذه المعاينة و التي تمثلت في

مايلي:

- غياب إستقبال المواطنين.
- عدم الرد و التكفل بعرائضهم و تظلماتهم.
- نقص الإعلام فيما يتعلق بحقوق المواطنين و واجباتهم.

---

(1) التعليمية رقم 09 المؤرخة في 23 ديسمبر 1996 ( انظر الملحقات)

( ) التعليمية رقم 10 المؤرخة في 23 ديسمبر 1996 ( أنظر الملحقات).

- القرارات المتناقضة التي تصدر في بعض الأحيان عن ذات المؤسسة ، لتعيد النظر في حقوق سبق الإعراف لهم بها رسميا.
- و قد عزز هذه الملاحظات و النقائص عدد التظلمات المرفوعة من قبل المواطنين لوسيط الجمهورية خلال سنة 1996 و كذا طبيعتها التي سمحت بالوقوف على هذا الواقع و الذي نجم عنه :
- تآكل ثقة المواطنين في إدارتهم.
- تدهور مصداقية الإدارة المكلفة أساسا بأداء خدمة عمومية في إطار المهام المسندة لها.
- أصبح المواطنون يتخذون سلوكا إرتيايا تجاه مؤسسات الجمهورية.

و قد وضعت التعليمات المذكورة برنامج عمل رسمي بالتجديدات التي يتعين على الإدارات العمومية السهر على إنجازها:

- وضع حد لأساليب إتخاذ القرارات التقديرية ، و العمل تحت سلطة المسؤولين السلمين ، و بكل شفافية على إستعادة الإجراءات القانونية و التنظيمية السارية المفعول.
- تكريس مبدأ إستقبال المواطنين كإلزام لكل المصالح الإدارية التي تتصل مهامها بعامة الناس مع ضرورة تزويد الإدارات بهياكل لمساعدة المواطن و إعلامه.
- السهر بدقة على الرد بسرعة و موضوعية على العرائض الواردة من المواطنين.
- الإبتعاد نهائيا عن إعادة النظر في حقوق المواطنين الممنوحة قانونا من الإدارة .

كما ألزمت الإدارة بضرورة الرد السريع و الدقيق على جميع الإخطارات الواردة لهم من مؤسسة وسيط الجمهورية و هيكلها المحلية.

و قصد تجسيد هذا المسعى فقد دعت التعليلة الرئاسية إلى إنشاء فضاء للتفكير و التصور، و التقييم و المراقبة لما يتصل

بالعلاقات بين الإدارة و المواطن مدعوما بدفتر شروط الذي يتعين على الدائرة وزارية الإلتزام به في علاقاتها مع المواطن على المستوى المركزي أو المحلي.

و بالفعل فقد أنشأت لجنة وزارية مشتركة للتنسيق بمقرر من رئيس الحكومة رقم 01 المؤرخ في 06 جانفي 1997 ، وضعت لدى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري و الوظيف العمومي و تضم ممثلي الدوائر الوزارية للدخالية و الجماعات المحلية و العدل و المالية و الصحة و السكان و البريد و المواصلات ، و مهمتها متابعة مدى تنفيذ برنامج العمل المسطر من الدائرة الوزارية، و هذه اللجنة أنشأت لها لجنة محلية يرأسها الوالي و تشمل في عضويتها مفتشية الوظيف العمومي تكلف بالمتابعة و المراقبة الصارمة لتطبيق برامج العمل .

و في هذا الإطار ، فإن مسؤول القطاع المعني يجب عليه أن ينفذ كافة الأعمال المدرجة في البرنامج القطاعي (1) وأن يبلغ

---

(1) أنظر الملحق الخاص ببعض نماذج برامج القطاعات المتلزم به.



علاوة على ذلك اللجنة الولائية بمدى تنفيذ العمليات و كذا الصعوبات التي تعترضه من خلال جدول معد لهذا الغرض و الذي تقوم اللجنة بإبداء رأيها فيه بمناسبة مباشرة مهمتها في مجال متابعة و مراقبة مدى تجسيد المخطط العملي.

و إذا كانت هذه الحملة قد فتحت مجالا حساسا يهتم المواطن الجزائري فإنه من الصعب تقييم نتائجها باعتبار أن علاقة الإدارة بالمواطن لها أبعاد سلوكية و ثقافية و إقتصادية و إجتماعية و هي عمل دائم و دؤوب لا يمكن تصحيحه بحملات موسمية .

و قد ألغيت مؤسسة وسيط الجمهورية (1) دون ذكر أسباب و دوافع إلغائها إلا أن ذلك يدخل ضمن إعادة الإعتبار لمهام الدولة و عصرنة الإدارة و إنفتاحها حتى تضطلع بمهامها في ظل مقتضيات القانون و الإبتعاد عن بيروقراطية المكاتب بإنشاء مكاتب أخرى.

---

(1) ألغيت مؤسسة الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 أوت 1999 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2.5. لـ 04 أوت 1999.

# الخاتمة

## الخاتمة

يتبين من خلال ما سبق التعرض له في مضامين هذا البحث أن موضوع علاقة الإدارة بالمواطن، موضوع متشعب و يعد العمود الفقري لأي إصلاح إداري.

فالإدارة كتنظيم و كجهاز هي الأداة الحقيقية لتجسيد البرامج الحكومية التي تهدف إلى خدمة الشعب بكل فئاته و مكوناته و بالتالي فإذا ما أصيبت بخلل فإن نتائج ذلك تنعكس على المجموعة الوطنية ككل التي تتحمل تبعات الإخفاق، و ما يصاحبها من إهدار للجهد و تبذير للمال العام و مضيعة للوقت.

و النتائج التي يمكن أن نقف عندها هي :

أولا : الإدارة أصبحت سلطة حقيقية في المجتمع .

ثانيا : مدى قوة الدول تقاس بتطور إدارتها و أساليب تسييرها.

ثالثا : القانون وحده غير كاف إذا لم يتم الإهتمام بإعداد الموظف

أخلاقيا و علميا حتى يقوم بمهامه على أحسن وجه.

رابعاً : إصلاح الإدارة من إصلاح المجتمع التي ليست بمعزل عما

يجري حولها، و الإدارة ابنة بيئتها.

خامساً : الإصلاح يجب أن يكون شاملاً و علمياً و دقيقاً و بصفة

تدرجية، و يجب الإبتعاد عن الحملات الموسمية التي

تنتهي بإنسحاب صاحبها.

سادساً : إن محاربة أمراض الإدارة لا ينبغي أن تمس النتائج و لكن

معالجة الأسباب.

و أخيراً فإن هذا الموضوع يمكن أن يتناول من عدة جوانب

و زوايا و هو مخبر مفتوح لكل من يريد أن يستكمل فيه

الدراسة و البحث و للأكاديميين و الجامعيين أولوية على العاملين

في الإدارة بإعتبار أن نظرتهم أكثر فضاء و إستقلالية و ليست مقيدة

بواجبات التحفظ التي تفرضها القوانين على المنتمين للإدارة.

الملاحق

- 01- التعليم رقم 1965 مؤرخة في ديسمبر 1984 متعلقة بضرورة التكفل بعرائض المواطنين.
- 02- منشور رقم 13 مؤرخ في 12 أكتوبر 1985 لوزير الداخلية متعلق بالمصادقة على الوثائق.
- 03- التعليم رقم 01 مؤرخة في 30 نوفمبر 1987 لوزير الداخلية متعلقة بإعادة الإعتبار للخدمة العمومية.
- 04- منشور رقم 1124 مؤرخ في 23 ماي 1993 متضمن تحسين سير المصالح العمومية، و مكافحة البيروقراطية.
- 05- مرسوم رئاسي رقم 96-233 مؤرخ في 16 صفر عام 1417 الموافق 02 يوليو سنة 1996، يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها.
- 06- مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 04 ذي الحجة 1416 موافق 23 مارس 1996 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.
- 07- التعليمتين 09 و 10 مؤرختين في 23 ديسمبر 1996 متعلقتين بتحسين المرفق العمومي صادرتين عن رئيس الجمهورية.
- 08- منشور رقم 206 مؤرخ في 06 فبراير 1997 متضمنة إنشاء لجنة محلية لتطبيق التعليم الرئاسية رقم 10.

09 - التعليم رقم 273/02 مؤرخة في 25 أبريل 1994 لوزير الداخلية متعلقة

بإستقبال المواطنين .

10 - التعليم رقم 043 المؤرخة في 17 جويلية 1996 لرئيس الحكومة متعلقة

بالكيفيات التنفيذية لمتابعة عملية (( تحسين المرافق العمومية )) .

11 - تعليمية وزارية مشتركة رقم 01 مؤرخة في 17 سبتمبر 1997 متعلقة بسير

اللجان الولائية للتشاور و المتابعة .

12 - منشور رقم 927 مؤرخ في 13 نوفمبر 1999 لوالي لولاية تلمسان المتعلق

بإستقبال المواطنين .

13 - منشور رقم 264 مؤرخ في 17 أوت 1999 للمدير العام للتوظيف العمومي

متعلق بالإجابة على العرائض .

14 - برنامج وزارة العدل في مجال تحسين الخدمات للمواطن ( برنامج قطاعي ) .

15 - برنامج وزارة الصحة العمومية في مجال تحسين المرفق العمومي (برنامج

قطاعي) .

16 - مرسوم رئاسي 99-170 مؤرخ في 20 ربيع الثاني 1420 الموافق 02

أوت 1999 يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية .

03 DECEMBRE 1984 : الجزائر ف :

Benaïd  
M

- MESSIEURS LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT
- MESSIEURS LES WALIS.

Il a été relevé, d'une manière générale, que les Administrations publiques à différents niveaux, n'accordent pas aux requêtes qui leur étaient adressées par les citoyens, toute l'attention requise, quand elles ne leur opposaient pas un silence et une indifférence incompatibles avec les missions de service public qui leur sont dévolues.

Devant l'absence soit d'une réponse soit d'une prise en charge de leurs préoccupations par les services publics concernés, les citoyens se trouvent contraints de s'adresser alors à des organismes ou à des autorités qui sont la plupart du temps les moins habilitées à apporter les solutions les plus appropriées aux requêtes formulées.

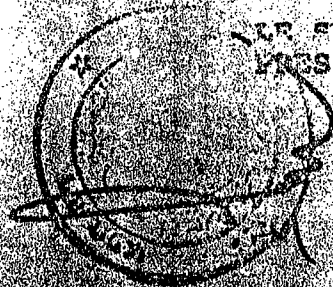
Une telle situation, outre le malaise qu'elle ne manque pas de susciter au sein de la majorité des requérants, ternit l'image de marque de l'administration publique algérienne et dénature la qualité des rapports entre celle-ci et les administrés.



Aussi, est-il demandé à toutes les administrations et services publics quel que soit leur niveau, d'apporter au traitement des requêtes qui leur parviennent des citoyens, tout l'intérêt et le soin qu'il commande et de répondre en tout état de cause à l'attente des requérants.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE  
SECRETARE GENERAL DU PARTI

LE SECRETARE GENERAL DE LA  
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE



L. BELKHEIR

13 / DRC. SPEC.

Alger, le 12 Octobre 1985

A MESSIEURS LES WALIS

LES CHEFS DE DAIRAS  
LES PRESIDENTS DES A.P.C.

O B J E T:- Certification de copie conforme  
à l'original.

La présente circulaire a pour objet de définir les conditions dans lesquelles doit s'effectuer la certification conforme des pièces et documents administratifs.

A ce jour, cette formalité n'a pas fait l'objet d'une réglementation précise. Elle résulte de pratiques administratives et c'est pourquoi il y a lieu de procéder à l'harmonisation de son exercice par référence à certaines normes.

La Certification de copie conforme est la constatation de la conformité d'une reproduction d'acte avec le document initial.

Cette définition implique la détermination d'une part des agents en mesure de certifier et d'autre part des formalités à respecter.

1) Qui peut certifier une copie conforme à l'original :

Jusqu'à maintenant cette opération relevant des services de la Commune à titre principal et de certaines administrations à titre accessoire.

Afin de réduire la pression qui s'exerce sur les services et les contraintes subies par les citoyens deux mesures doivent être mises en oeuvre.

a)- Les présidents d'A.P.C procéderont à la délégation de signature à un ou plusieurs agents Communaux occupant des emplois permanents et cela en fonction de la demande.

b)- Possibilité est donnée de procéder à la certification de copie conforme à l'original.

- Aux autorités judiciaires.
- Aux greffiers et notaires.
- aux officiers de police judiciaire.
- aux chefs d'établissements scolaires
- aux personnel nommé par décret.

2) quelles sont les formalités à observer ?

a) l'agent habilité qui certifié doit s'assurer non seulement de la conformité de la copie avec l'original, mais également de l'authenticité de l'original lui même.

ملحق رقم 02

La copie ou la photocopie doit être établie sur un format réglementaire;

b)- La mention suivante doit être apposée: "vu, collationnée et certifiée conforme à l'original présenté" le document certifié doit comporter les nom, prénom et la signature de la ~~personne~~ personne chargée de la certification ainsi que la date et le cachet de l'Administration ou de l'organisme concerné.

D'une manière générale, à l'exception de documents volumineux nécessitant un examen plus long et plus minutieux, la certification conforme de la copie à l'original s'obtient sur le champ

Le document ou pièce certifiée conforme à la même force protante que l'original et sa validité est indéterminée

Je vous saurai gré des mesures que vous ne manquerez pas de prendre pour une stricte application des dispositions de la présente circulaire.

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR  
ET DES COLLECTIVITES LOCALES,

Signé: M'HAMED YALA.

(09) 89-39.87  
- MINISTRE DE L'INTERIEUR -

DIRECTION DE LA REGLEMENTATION  
ET DU CONTROLE.

ALGER, LE 30 Novembre 1987.

N° 20/DRC.

DOSSIER : BUREAUCRATIE.

INSTRUCTION CADRE N°1

MESSIEURS : LE DIRECTEUR GENERAL DE LA SURETE  
NATIONALE.

: LES WALIS.

: LES CHEFS DAIRA

: LES PRESIDENTS D'A.P.C.

: DRAL - MG.

OBJET / : Réhabilitation du service Public.

Lutte contre la bureaucratie.

REF / : Conclusions et décisions du Conseil des Ministres du  
25 Novembre 1987.

Le Conseil des Ministres, dans sa réunion du 25 Novembre 1987, s'est longuement penché sur la question de la bureaucratie, a examiné attentivement les causes profondes qui la génèrent et étudié les manifestations apparentes ou occultes du phénomène bureaucratique.

Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement a circonscrit les véritables enjeux tant sociaux que politiques et a défini une stratégie globale et progressive ainsi que des mesures pratiques tendant à réhabiliter le service public, consolider l'Etat de droit stimuler le respect de la chose publique et à rétablir des relations confiantes et transparentes entre l'Etat et le citoyen usager.

Il revient, dès lors, à Messieurs les Walis dont le rôle premier dans la lutte contre la bureaucratie est indéniable, le soin particulier de prendre en charge ces mesures et de veiller personnellement à leur application par les responsables placés sous leur autorité.

Ces mesures concernant principalement l'administration locale et doivent être impérativement appliquées par les services intéressés, selon le processus suivant :

I. MESURES A CARACTERE IMMEDIAT.

1°) Suppression du certificat de résidence.

De document est supprimé dans la constitution de tous les dossiers administratifs exigés des citoyens, à l'exception de ceux relatifs au passeport et à la carte nationale d'identité.

En effet, le certificat de résidence doit être valablement remplacé par la présentation des justifications attestant habituellement de la résidence ( reçus de loyers, quittances Sonelgaz, etc.....).

2°) Délégation de Signature.

La délégation de signature doit être élargie aux responsables permanents de la Wilaya, de la Daira et de la Commune pour tous les documents administratifs et principalement ceux jusqu'ici délivrés par une autorité unique tel que le passeport et la Carte Nationale d'identité.

De cette manière, les délais de délivrance de documents aux citoyens seront réduits et la continuité du service public assurée.

3°) Légalisation de signature.

Extension du pouvoir de légalisation de signature aux agents permanents de l'APC, aux agents permanents de l'Etat occupent un emploi supérieur ou spécifique pour les personnels placés sous leur autorité.

Cette mesure permettra d'alléger les procédures et de lutter contre l'absentéisme.

4°) Convocation des Citoyens.

La convocation des citoyens par les différents services (collectivités locales, administration centrale, service de sécurité...) doit être limitée aux seuls cas urgents et dignes d'intérêt.

A cet effet, la convocation doit identifier précisément le service, l'agent chargé de l'affaire et indiquer son objet.

5°) Envoi des documents par correspondance.

A la demande du citoyen, les documents administratifs qui ne tombent pas sous le coup d'un empêchement légal, doivent lui être adressés par voie postale. L'Administration doit s'engager en conséquence.

6°) Personnalisation des correspondances destinées aux citoyens.

Outre les références classiques indiquées sur toutes les correspondances administratives, celles destinées aux citoyens doivent désormais mentionner les nom, prénoms et qualité du fonctionnaire chargé de l'instruction du dossier et ce afin d'assurer une meilleure transparence des actes de l'administration.

7°) Accueil et orientation du Public.

Les Bureaux d'accueil, d'orientation et d'assistance doivent être organisés de manière à garantir une prestation de qualité et à assurer la permanence du service Public.

A cet égard, il y a lieu de veiller:

- Aux Horaires d'ouverture des guichets.
- Au comportement et à la tenue correcte et décente des agents en contact avec le public.
- à la mise à disposition des citoyens de cahiers de doléances paginés et paraphés par le chef de service.
- à la mise en place de tableaux d'information.

8°) Image de marque de l'Administration.

Il y a lieu de veiller à l'aspect et à la propreté des édifices des lieux et plus particulièrement des édifices recevant l'emblème national. Le cadre d'accueil ainsi amélioré est de nature à accroître la crédibilité de l'Administration et rehausser son image de marque.

9°) Réduction des délais d'instruction et de délivrance des documents administratifs.

Deux cas à considérer :

- a) délivrance immédiate pour les documents ne nécessitant pas d'enquête.
- b) délivrance dans un déla légalement et officiellement fixé des documents soumis à enquête ( passeport, licences etc.....).

Tout refus ou rejet doit être obligatoirement motivé et notifié.

10°) Carte nationale d'identité.

La mise en circulation de la nouvelle carte d'identité à un seul volet plastifiée à plusieurs fonctions (identité, résidence, nationalité) sera opérationnelle à la fin du premier semestre 1988.

11°) Suppression du titre de congé pour la sortie à l'étranger.

Cette mesure à effet immédiat vise à garantir la liberté de circulation et l'égalité des citoyens devant la loi.

II) MESURES A COURT TERME.

1°) Médiation nationale.

Il sera institué, au niveau du Ministère de l'Intérieur, une médiation nationale qui aura pour mission d'examiner tous les recours non contentieux des citoyens et de veiller à garantir leurs droits contre les abus de l'Administration.

2°) Exécution des décisions de justice.

IL y a nécessité d'assurer l'exécution effective des décisions de justice devenues définitives pour restaurer la crédibilité de l'appareil judiciaire et éviter des situations préjudiciables aux droits des citoyens.

3°) Information sur l'Administration :

" Administration portes ouvertes".

En vue de favoriser le dialogue participatif entre l'administration et les citoyens, une action nationale périodique intitulée "Administration, portes ouvertes" sera organisée et mise en œuvre dans tous les services (APC Daira, Wilaya, Services techniques;;;); elle sera accompagnée d'une action de vulgarisation et d'explication des missions de l'Administration.

4°) Carte Professionnelle.

Cette mesure vise à instituer une carte professionnelle uniforme pour l'ensemble des travailleurs du secteur Publics, remplacer l'attestation de travail, et limiter les cas de fraude.

5°) Normalisation, simplification et mise à la disposition des imprimés administratifs.

En sus de la disponibilité gratuite pour tous les citoyens auprès des administrations, les imprimés administratifs relatifs à l'état et à la circulation des personnes doivent être mis en vente libre, notamment dans les grandes villes.

6°) Carte d'immatriculation et permis de conduite.

La mise en circulation d'une carte d'immatriculation et d'un permis de conduite normalisés à un volet, garantit les conditions de sécurité

7°) Professions réglementées.

Une clarification générale dans le secteur des professions réglementées (coiffeur, débit de boisson, armurier, bain bouches;;;.) est impérative dans le sens d'une simplification des dossiers exigés des candidats à l'entrée dans ces professions.





Communiqué par retour de courrier.

Vous voudrez bien veiller au respect des présentes instructions et me tenir informé personnellement de l'état d'application des présentes mesures.

Parfaite considération.

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR.

SIGNE : EL HADI KHEDIRI.

- (//) WILAYA DE NAAMA -

- Copie conforme transmise à - :

- INSPECTION GENERALE -

MM. LE SECRETAIRE GENERAL DE LA WILAYA.

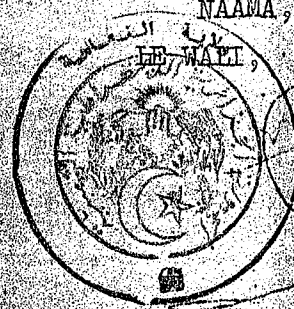
N° 01 /IG/87.

- LES CHEFS DAIRATES MECHERIA et AIN SEFRA ( EN COMMUNICATION AUX P.AFC).

- LES CHEFS DE DIVISIONS DE LA WILAYA.

"Pour l'exécution de l'ensemble des actions retracées dans la présente instruction et en assurer un suivi rigoureux".

NAAMA, LE 06 DEC. 1987



M. EL ENNI.



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية تلمسان

مديرية الإدارة المحلية

مصلحة الموظفين

رقم : 1124 م. ا. م / م

تلمسان في 28 ماي 1998

والي ولاية تلمسان  
السي

السادة : مدراء المجلس التنفيذي

- رؤساء الدوائر
- رؤساء البلديات
- رؤساء مندوبيات التنفيذ
- مدراء المؤسسات العمومية

لولاية تلمسان

الموضوع : اعادة الاعتبار للمصالح العمومية (( مكافحة البيروقراطية )) .

يشرفني أن أمني الى علمكم ، وأوافيكم ببعض الاجراءات

التي من شأنها أن تخدم وتساعد على تحسين سير  
المصالح العمومية، ومكافحة البيروقراطية .

أدلب منكم العمل على تطبيق وبصفة جدية

العناصر المضمنة في الوثائق المرفقة، التي تدخل في  
إطار اعادة الاعتبار للمصالح العمومية واعلم  
صورة مشرفة للإدارة .

عن الوالي

الكاتب العام

رشيد فوزي

ملحق رقم 04

## مكافحة الجبروت والادوية

### اعادة الاعتبار للمجالس العمومية

#### استدعاء المواطنين :

- لقد أصبح الاستدعاء وسيلة سارية المفعول ومستعملة بصفة تعسفية وذلك باحتوائها على عبارة ((أمرهمكم)).

- ان المصلحة أو الموظف الذي يقوم باستدعاء ينفسي أن يكونوا مترفين بصفة دقيقة.

الاسم - الهدف - وذلك من أجل تحديد المسؤوليات من جهة، من جهة اخرى نلتحق شفافيتها بين الادارة والمواطن.

- زيادة على ذلك يمكن ذكر رقم الهاتف على

الاستدعاء وذلك حتى يتمكن الشخص المستدعى من تقديم ادلة أو بيانات ضرورية أو طلب تأجيل موعد الاستدعاء.

- كما ينبغي أيضا ذكر الوثائق والمستندات

التي على المواطن المستدعى أن يحضرها يوم الزيادة.

- كما أنه يجب تفادي توجيه الاستدعاء وذلك

توفر امكانية الحصول على المعلومات المطلوبة من طريق البريد الإلكتروني وذلك حتى لا يتنقل المواطن من أجلها.

.../...

مكافحة البريد قرادائية

اعادة الاعتبار للمراسل العمومية

تشخيص المراسلات الموجهة للمواطنين

ان جميع المراسلات الموجهة الى المواطنين  
من طرف الادارة ، ينبغي أن تكون مشخصة .

ان جميع المراسلات الموجهة الى المواطنين  
يجب أن تحتوي وبشكل واضح على الهامش  
نسي الاطلسي على اليمين ، اسم ولقب  
وصفحة الصنف العمومي المكلف بالمصنف  
بالاضافة الى رقم مكتبه .

.../...

## مناقشة البروقراطية

اعادة الاعتبار للمصالح العمومية

احالة الوثائق الادارية عن طريق المراسلات

ان كافة الوثائق الادارية يمكن احوالها

الى المواطنين عن طريق المراسلات باستثناء :

\* جواز السفر.

\* بطاقة التصريف الوطنية.

\* الوثائق الادارية التي يستوجب الحضور

الفعلي لصاحبها وذلك من اجل الامتثال.

يجب تسليم اشعار باستلام فسورا، وينبغي

أن يحتوي على الترخيم المستدير المتضمن طالب

الادارة وكذا عبارة، استلهم به :

بتاريخ

.../...

## مكافحة البيروقراطية

### إعادة الاعتبار للمصالح العمومية

استقبال المجاهدين وذوي الحقوق من طرف المصالح العمومية

— نظرا للسنن المتقدم، وعجز المجاهدين  
وذوي الحقوق، باتت من الضروري اتخاذ كفاية  
التدابير من أجل تحسين خدمات المصالح  
وكذا إشباع الحاجيات الاجتماعية لهذه الفئة  
من المواطنين.

— وعلى هذا الأساس فإنه ينبغي تخصيص  
شبابيك لاستقبال المجاهدين وذوي الحقوق  
والمعتوبين حركيا.

.../...

ممارسة البيروقراطية  
اعادة الاعتبار للمصالح العمومية  
مهلة تكوين وإصدار الوثائق الادارية

ان جميع الوثائق الادارية المطلوبة من طرف المواطنين ينبغي أن يتم إصدارها فوراً ، وذلك اذا لم تكن خاضعة لتحقيق مسبق .

\* ان الوثائق التي تخضع الى تحقيق أو الى ابداء رأي مسبق

ينبغي أن تصدر بعد فوات المدة القانونية المحددة .

\* في حالة رفض إصدار الوثائق ، فان السبب القانوني ينبغي أن

تبلغ كتابيا الى الطالب والتي ينبغي ان يعاد اليه الملف المتكون المقدم .

\* التخفيف من المهلكيات ، والتسهيل من الاجراءات التخفيف

من الاجال ، تجنب ضياع الوقت ، والتنقلات المتكلفة والخير مجدبة للمواطنين .

\* التسوية العاجلة لمشاكل المواطنين ترد الاعتبار للمصالح

العمومية .

\* هذه الاجراءات تستلزم الحضور الفعلي للاطارات المكلفة بامضاء

الوثائق المقدمة من طرف المواطنين .

\* تعتبر وثائق ادارية كل المستندات المتعلقة بوضعيات الافراد فسي

حياتهم المهنية وأماكنهم .

\* ان اثبات استلام الملف المقدم من طرف المواطن ويليه الاشعار

بالاستلام الموجه عن طريق البريد .

\* ان الاشعار بالاستلام ينبغي أن تحتوي على الختم المتضمن شعارا وطابع

الادارة وكذا عبارة ((استلم ب : بتاريخ :

يصاد توجيه نسخة من هذا الاشعار الى المواطن في نفس اليوم .

\* هذه النسخة يمكن اعتمادها كوسيلة اثبات بالاستلام .

.../...

مناقشة البيروقراطية

اعادة الاعتبار للمصالح العمومية

التفويض بالامضاء الى المسؤولين الدائمين للوحدات المحلية

ينبغي اتفاناد جميع التدابير اللازمة

من اجل منح تفويض بالامضاء

الى المسؤولين الدائمين للبلديات

والمؤسسات العمومية . . . . . الخ .

.../...

مكافحة الجبروت والادوية

اعادة الاعتبار للمدائح العمومية

الغناء شهادة الإقامة

ان شهادة الإقامة تعتبر ملغاة في تكوين الملفات  
من طرف المواطنين باستثناء وبدقة مؤمنة تلك الملفات  
المتعلقة بجوازات السفر وبطاقات التحريف الوطنية.

\* ان تقديم احدى الوثائق من الوثائق التالية  
يعتبر بمثابة شهادة إقامة.

\* سند الملكية.

\* آخر وصل لدفع الايجار.

\* عقد الايجار.

\* مقرر تخصيص السكنات بالنسبة للسكنات الوظيفية

أو السكنات غير القابلة للبيوع.

\* آخر وصل لدفع تكاليف الكهرباء والغاز.

\* آخر وصل لدفع تكاليف الهاتف أو المساء.

\* بطاقة الضريبة.

\* بطاقة التحريف الوطنية.

.../...



## مكافحة البيروقراطية

اعادة الاعتبار للمدائح العمومية

تعزيز الصورة الحقيقية للإدارة

ان اجراءات فعالة ومتواصلة ينبغي أن تحيط بالمحاور

التالية :

- \* الاستقبالات وتوجيه المواطنين .
- \* التهيئة الداخلية وتنظيم الشبائيك .
- \* زي وتصرفات الاعوان العموميين .
- \* النظافة الدائمة لمقرات الادارات .
- \* تسليم رقم تسلسلي الى كل مواطن حتى يتسنى  
للاعوان العموميين مناداتهم بصفة منتظمة .
- \* المنح البسات لتطبيق الصور والملصقات على جدران  
المكاتب أو على أي مكان مكشوف لميكان المواطنين .

— ان موظف أو عون مكلف باستقبال الجمهور ينبغي أن يكون  
مصرفاً، بواسطة صفيحة يحمل هويته ومهامه بصفة  
واضحة ودقيقة .

— ان جميع الموظفين وبدون استثناء ينبغي أن يكونوا دوماً  
بزي لائق .

— ان الذين لهم علاقة بالجمهور ينبغي أن يكونوا في خدمته  
في اطار احترام القوانين وبكل أداب .

— ان الحضور في ملائب النمل ينبغي أن يحترم من طرف  
جميع الموظفين ابتداء من فتح المكاتب الى غاية غلقها .

— ان النظافة الدائمة للمنشآت العمومية ينبغي أن يحترم بصفة  
تضمن اعادة الاعتبار والوجه الحقيقي للإدارة .

.../...

— العلم الوطني ينبغي أن يكون نظيفاً في كل الاوقات .

— ان معيشتنا المنشآت الادارية ينبغي أن يكون محظي ومهنا

في حاله نفاثة مستمرة .

— ينبغي توفير سجل للاقتراحات والشكاوي على مستوى كل ادارة

ويوضع تحت مراقبة أحد الاعوان .

— هذا السجل ينبغي أن يحظى بعناية خاصة ويجب تقديمه

الى الهيئات الودية او المصالح المركزية عند الدسب .

— تعيين موظف في المناطق المتنبه الكبرى تتوفر فيه مؤهلات وذلك من

اجل القيام بالمهام التالية :

\* توجيه المواطنين في حالة الضرورة .

\* توفير المساعدة لكل مواطن أمة او مصاب بامهنة .

\* تقديم معلومات او مطبوعات مطلوبة من طرف المواطنين والتي

لهما علاقة بنشاطات المصالح .

\* ضمان السير الحسن للمصالح التي لها علاقة بالجمهور .

\* وضع سجل الاقتراحات تحت تصرف أي مواطن يطلبه .

\* لوحة او صورة تنصب في المدخل الرئيسي للادارة، يوضح اتجاه

المكاتب والمصالح التي تستقبل الجمهور .

\* توفير كرسي بقاعة الانتظار وكذا طاولة حتى يتمكن المواطنون من

التأبئة عند الضرورة .

\* ضمان شروط الصحة والامن .

كل هذه العمليات تدور حول هدف واحد ، هو التعديم

وبدون همادة للهورة اللائقة والمهيدة للادارة، التي تضمن

سمعتها وكرامتها .

.../...

## مكافحة البيروقراطية

### اعادة الاعتبار للمبالغ السومية

كل حائز لدفتر عائلي بصفة شرعية ومنتظمة يمكنه ان يحضر وفي الحين :  
- اللوائح الشخصية او العائلية للحالة المدنية من طرف المبالغ البلدية .

- عقود زواج الابوين .

- عقود ميلاد الابوين او الاطفال .

- عقود الوفاة للأبوين او الابناء الاحداث .

ينبغي على اعران البلديات ان يهتموا بسجل الحالة المدنية النهائية الكافية ، باعتبار ان هذا السجل يؤكد صحة المعلومات المذكورة في الدفتر العائلي .

ان تسليم لوائح الحالة المدنية من طرف المؤسسات تسهل مهام البلديات في وقت التسجيلات في الامتحانات .

ان العون المؤهل للمصادقة على الوثائق يجب ان يتأكد من مطابقة النسخة الاصلية من النسخة المصدرة .

من جهة الوثيقة الاصلية في حد ذاتها ان النسخة الاصلية او النسخة المصدرة يجب ان تصدر في شكل قانوني .

ينبغي ان تسجل على الوثيقة المقدمة للمصادقة عبارة (( شهود ، رقيب ومماثلة للاصل )) .

ان الوثائق المصادق عليها ينبغي ان تحمل اسم ولقب وامضاء العون المكلف بالمصادقة وكذا تاريخ وطابع الادارة المعنية .

ان المصادقة على النسخ المصدرة يجب ان تتم في الحين باستثناء :

\* الوثائق المستبرة والهامة والتي تستدعي مهلة كافية وطويلة للمراقبة (( دراسة معمقة )) .

\* الوثائق والمستندات المصادق عليها تتكسب نفس الثقة والقيمة

التي تتسببها النسخة الاصلية وملاحياتها فيسر محدود .

مكافحة البيروقراطية  
اعادة الاعتبار للمصالح العمومية  
المصادقة على النسخ المأخوذة من الاصل

— ان المصادقة على الوثائق ينبغي أن تتم من طرف اعيوان معينين بموجب مرسوم .

— ان المصادقة على النسخ المطابقة للاصل تعتبر بمثابة التحقق من اعادة التصوير لعقد من العقود ينبغي ان تتم على ضوء الوثيقة الاصلية .  
— ان هذا يقتضي تعيين عمون مؤهل لاجراء المصادقة على الوثائق المقدّمة .

كما من شأنه ان ينقش من الضبط المتواجد على مستوى المصالح هذا الضبط يتحمل عواقبه المواطنين .

ان رؤساء المجالس الشعبية البلدية عليهم ان يمنحوا تفويض بالامضاء الى عمون او عدة اعيوان بلديين يشغلون مناصب دائمة وذلك مقارنة مع الطلب .

ان المصادقة على النسخ المأخوذة طبق الاصل تكون من صلاحيات :

- \* المسؤولين القضائيين .
- \* كتاب الضبط والموثقين .
- \* ضباط الشرطة القضائية .
- \* رؤساء المؤسسات التعليمية .
- \* الموظفون المعنيون بموجب مرسوم .

المادة 12 : يعبر المجلس العملي والتقني للمكتبة الوطنية الجزائرية، في إطار أحكام هذا الأمر، عن آرائه، ويصوغ توصيات حول المسائل المتعلقة بالإيداع القانوني، ومن ضمن ذلك الاستفسارات الصادرة عن الملزمين بالإيداع.

المادة 13 : يجب على مؤسسات الإيداع القانوني، المطالبة بالوثائق موضوع الإيداع، وعند الاقتضاء إقتناؤها على نفقة المخل بالالتزامات المنصوص عليها في هذا الأمر.

تحدد شروط تطبيق هذه المادة وكيفية بنص تنظيمي.

المادة 14 : يعتبر الإخلال عن قصد بالالتزامات المنصوص عليها في هذا الأمر مخالفة، ويعاقب عليها بغرامة مالية من ثلاثين ألف دينار ( 30.000 دج ) إلى خمسمائة ألف دينار ( 500.000 دج ) حسب طبيعة الوثائق موضوع الإيداع وقيمتها. وفي حالة العود تضاعف الغرامات المذكورة في الفقرة أعلاه.

المادة 15 : يتعين على المعني بالإيداع القانوني، أن يسوي وضعيته تجاه مؤسسات الإيداع فيما يخص الإنتاج الفكري والفني الذي وضع للتداول لدى الجمهور في مدة زمنية لا تتجاوز ثلاث ( 3 ) سنوات من تاريخ صدور هذا الأمر.

المادة 16 : ينشر هذا الأمر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. حرر بالجزائر في 16 صفر عام 1417 الموافق 2 يوليو سنة 1996.

اليمين زروال

تحدد شروط تطبيق هذه المادة وكيفية بنص تنظيمي.

المادة 9 : يلزم بالإيداع القانوني :

- الناشر والطابع والمنتج والمستورد وموزع الوثائق المطبوعة والصوتية والمرئية والسمعية البصرية أو التصويرية وبرامج الحاسوب بكل أنواعها، أو قواعد المعطيات،

- منتج أو موزع الأفلام السينماتوغرافية،

- المؤلف الناشر لحسابه،

- مستورد المؤلفات أو النشريات الدورية.

تحدد أشكال تطبيق أحكام هذه المادة وكيفية بنص تنظيمي.

المادة 10 : تؤهل لاستلام الإيداع القانوني وتسييره لحساب الدولة، المؤسسات الآتية، كل حسب تخصصها :

- المكتبة الوطنية الجزائرية،

- المركز الجزائري للسينما.

تحدد شروط تطبيق هذه المادة وكيفية بنص تنظيمي.

المادة 11 : يمكن أن تسند مسؤولية الإيداع القانوني لحساب الدولة إلى مؤسسات في تخصصات أخرى وفقا للأهداف والشروط التي حددها هذا الأمر.

تحدد شروط تطبيق هذه المادة وكيفية بنص تنظيمي.

## مراسيم تنظيمية

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : ينشأ مرصد وطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، يوضع لدى رئيس الحكومة.

المادة 2 : يساهم المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها في إضفاء الشفافية على الحياة الاقتصادية والإجراءات العمومية، وكذلك الوقاية من الرشوة ومحاربتها.

ويكلف على الخصوص بما يأتي :

مرسوم رئاسي رقم 96 - 233 مؤرخ في 16 صفر عام 1417 الموافق 2 يوليو سنة 1996، يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لاسيما المادتان 74 - 6

116 ( الفقرة الأولى ) منه،

- ينظم جمع المعلومات اللازمة لكشف وقائع الرشوة واستغلال النفوذ والاختلاس والاستيلاء غير المشروع على المصالح والمساس بحرية المترشحين للصفقات العمومية وبمساواتهم، والوقاية من تلك الوقائع، ومركز جمعها ويستغلها،
- يبادر بأية أداة يقصد منها ضمان شفافية الأنشطة الاقتصادية والمالية أو تعزيزها ويقترح ذلك،
- يحث على إعداد قواعد أخلاق الحياة العمومية وعلى تنفيذها،
- يعطي رأيه للسلطات الإدارية بخصوص التدابير التي قد تتخذ للوقاية من الوقائع التي تساهم في الرشوة.
- المادة 3 :** يمكن المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، في إطار المهام المذكورة في المادة 2 السابقة، أن يقوم أو يكلف من يقوم بكل التحقيقات أو الدراسات لدى المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وكذا لدى هيئات القانون الخاص.
- لا يمكن أن يواجه المرصد الوطني برفض إطلاعه على المعلومات، كما يمكن التماس مساعدة السلطة القضائية في الحالة التي يتطلبها القانون.
- المادة 4 :** يرفع المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حصيلة سنوية لتقدير التدابير المطبقة والنقائص الملاحظة مشفوعة باقتراحاته وتعليقاته.
- المادة 5 :** يسيّر المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها رئيس تساعده لجنة دائمة للتنسيق.
- المادة 6 :** يعين رئيس المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها بمرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات. وتنتهى مهامه حسب الأشكال نفسها.
- المادة 7 :** تقتضي أعباء رئيس المرصد استعداده الدائم.
- يكلف رئيس المرصد بما يأتي :  
- يسيّر أشغال اللجنة الدائمة للتنسيق،
- يسهر على تطبيق برنامج العمل والنظام الداخلي،
- يمثل المرصد لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية،
- يأمر بصرف نفقات المرصد ويتولى كل عمل تسييري يرتبط بهدفه،
- يخطر النيابة بالمتابعات القضائية المحتملة،
- يقاضي أمام العدالة،
- يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين.
- المادة 8 :** تتكون اللجنة الدائمة للتنسيق، زيادة على رئيس المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، من :  
- قاضيين (2) سبق لهما أن مارسا بصفة قاضي التحقيق،  
- قاض يمارس لدى النيابة،  
- قاض من مجلس المحاسبة،  
- وكيل مفوض في بنك الجزائر،  
- ضابط سام في الدرك الوطني،  
- موظف في الامن الوطني برتبة مدير مركزي،  
- موظف في المفتشية العامة للمالية برتبة مفتش عام.
- المادة 9 :** يعين أعضاء اللجنة الدائمة للتنسيق بمرسوم رئاسي لمدة سنتين (2).
- المادة 10 :** لا يمثل أعضاء اللجنة الدائمة للتنسيق المؤسسات أو الهيئات التي ينتمون إليها في إطار قيامهم بأعمالهم في المرصد. ويتمتعون بالحماية من التهديدات أو الإهانات أو الشتم أو الاعتداءات مهما يكن نوعها والتي قد يتعرضون لها بمناسبة ممارستهم مهامهم. ويجب عليهم ما يأتي :  
- المحافظة على سرية المداومات والملفات التي يفحصونها،  
- مراعاة واجب التحفظ،  
- مراعاة أحكام النظام الداخلي.

- ينظم جمع المعلومات اللازمة لكشف وقائع الرشوة واستغلال النفوذ والاختلاس والاستيلاء غير المشروع على المصالح والمساس بحرية المترشحين للصفقات العمومية وبمساواتهم، والوقاية من تلك الوقائع، ومركز جمعها ويستغلها،
- يبادر بأية أداة يقصد منها ضمان شفافية الأنشطة الاقتصادية والمالية أو تعزيزها ويقترح ذلك،
- يحث على إعداد قواعد أخلاق الحياة العمومية وعلى تنفيذها،
- يعطي رأيه للسلطات الإدارية بخصوص التدابير التي قد تتخذ للوقاية من الوقائع التي تساهم في الرشوة.
- المادة 3 :** يمكن المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، في إطار المهام المذكورة في المادة 2 السابقة، أن يقوم أو يكلف من يقوم بكل التحقيقات أو الدراسات لدى المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وكذا لدى هيئات القانون الخاص.
- لا يمكن أن يواجه المرصد الوطني برفض إطلاعه على المعلومات، كما يمكن التماس مساعدة السلطة القضائية في الحالة التي يتطلبها القانون.
- المادة 4 :** يرفع المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حصيلة سنوية لتقدير التدابير المطبقة والنقائص الملاحظة مشفوعة باقتراحاته وتعليقاته.
- المادة 5 :** يسيّر المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها رئيس تساعده لجنة دائمة للتنسيق.
- المادة 6 :** يعين رئيس المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها بمرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات. وتنتهى مهامه حسب الأشكال نفسها.
- المادة 7 :** تقتضي أعباء رئيس المرصد استعداده الدائم.
- يكلف رئيس المرصد بما يأتي :  
- يسيّر أشغال اللجنة الدائمة للتنسيق،

**المادة 11 :** تكلف اللجنة الدائمة للتنسيق بما يأتي :

- تضبط شروط التطبيق المنسق لبرامج عمل المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، وكيفيات ذلك،

- تبين التدابير والأعمال التي يجب أن ينفذها كل قطاع نشاط ويطورها في إطار الوقاية من الرشوة ومحاربتها،

- تصادق على الحصيلة السنوية وآراء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها وتوصياته،

- تصادق على مشروع الميزانية،  
- تبدي رأيها في إخطار النيابة بالمتابعات القضائية المحتملة.

**المادة 12 :** يزود المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها بمجلس عام يكلف بإعداد السياسة الواجب اتباعها في جميع الميادين التي تدخل في اختصاص المرصد،

كما يبت في قرار اللجان الخاصة المكلفة بمتابعة ملفات معينة.

**المادة 13 :** يتكون المجلس العام من :

- مسؤول الشؤون الجزائرية في وزارة العدل،
- ممثل وزارة الشؤون الخارجية،
- ممثل الدرك الوطني،
- ممثل الأمن الوطني،
- ممثل الجمارك الوطنية،
- ممثل مصالح الرقابة الاقتصادية وقمع الغش،
- ممثل مصالح مراقبة الجودة،
- ممثل رئيس مجلس المحاسبة،
- رئيس اللجنة الوطنية للصفقات العمومية،
- رئيس الغرفة الوطنية للتجارة،
- رئيس الغرفة الوطنية للزراعة،
- رئيس الغرفة الوطنية للموثقين،
- المفتش العام للمالية،
- ممثل الخزينة العمومية،

- ممثل بنك الجزائر،

- ممثل الإدارة الجبائية،

- ممثل النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين.

يرأس هذا المجلس رئيس المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها ويمكنه أن يلتمس مشاركة ممثل أية مؤسسة أو إدارة يرى أن حضوره من شأنه أن يعزز عمل المرصد.

**المادة 14 :** تتخذ توصيات المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها عن طريق الإجماع.

ويصادق عليها في غياب الإجماع بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

**المادة 15 :** يشكل المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها لجانا دائمة يحدد عددها في النظام الداخلي، قصد تصور برنامج عمله وإنجازه.

**المادة 16 :** يمكن المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها أن يستعين بأي خبير أو مستشار من شأنه أن يساعده في أشغاله.

**المادة 17 :** يزود المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها بكتابة تقنية تكلف بالمسائل الإدارية وتسيير الوسائل.

يحدد تنظيم الكتابة التقنية بمرسوم تنفيذي.

**المادة 18 :** تخصص للمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها اعتمادات لازمة لسيره.

وتقيد هذه الاعتمادات في ميزانية الدولة.

رئيس المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها هو الأمر بصرف هذه الاعتمادات، ويمكنه أن يفوض إمضاءه إلى أي شخص مكلف بالتسيير والمحاسبة.

**المادة 19 :** يوضع أعضاء اللجنة الدائمة للتنسيق قانونا في وضعية انتداب مدة عضويتهم في المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها.

ويتقاضون المرتب والتعويضات التي يتقاضونها، بعنوان مؤسساتهم أو إدارتهم الأصلية، مع زيادة تعويض خاص يحدد مبلغه وكيفيات دفعه بمرسوم تنفيذي.

- وبمقتضى المرسوم التشريعي رقم 93 - 12 المؤرخ في 19 ربيع الثاني عام 1414 الموافق 5 أكتوبر سنة 1993 والمتعلق بترقية الاستثمار،

- وبمقتضى الأمر رقم 95 - 07 المؤرخ في 23 شعبان عام 1415 الموافق 25 يناير سنة 1995 والمتعلق بالتأمينات،

- وبمقتضى الأمر رقم 95 - 27 المؤرخ في 8 شعبان عام 1416 الموافق 30 ديسمبر سنة 1995 والمتضمن قانون المالية لسنة 1996،

- وبمقتضى الأمر رقم 96 - 01 المؤرخ في 19 شعبان عام 1416 الموافق 10 يناير سنة 1996 الذي يحدد القواعد التي تحكم الصناعة التقليدية والحرف،

- وبمقتضى الأمر رقم 96 - 14 المؤرخ في 8 صفر عام 1417 الموافق 24 يونيو سنة 1996 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1996،

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : يحدد هذا المرسوم الإطار العام لدعم تشغيل الشباب وأشكاله.

المادة 2 : يتمثل دعم تشغيل الشباب فيما يأتي :

- تشجيع إحداث أنشطة إنتاج السلع والخدمات من قبل الشباب ذوي المشاريع،

- تشجيع كل أشكال الأعمال والتدابير الرامية إلى ترقية تشغيل الشباب، لا سيما من خلال برامج التكوين والتشغيل والتوظيف.

المادة 3 : تستفيد الاستثمارات الخاصة بإحداث الأنشطة التي ينجزها الشباب ذوو المشاريع، في إطار هذا المرسوم، من الأحكام الواردة في المادة 6 أدناه.

المادة 4 : يجب أن يستوفي الشباب ذوو المشاريع المذكورون في المادة 3 السابقة، الشروط المرتبطة بالسّن والتأهيل ومستوى الجهود الشخصي على الخصوص.

المادة 5 : لا يمكن أن يتجاوز مبلغ الاستثمارات المنصوص عليه في هذا المرسوم الأربعة (4) ملايين دينار جزائري.

المادة 20 : يصادق المرصد الوطني لمراقبة الرقابة والوقاية منها على نظامه الداخلي، ويوافق عليه بمرسوم تنفيذي.

المادة 21 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 16 صفر عام 1417 الموافق 2 يوليو سنة 1996.

اليمين زروال

★

مرسوم رئاسي رقم 96 - 234 مؤرخ في 16 صفر عام 1417 الموافق 2 يوليو سنة 1996، يتعلق بدعم تشغيل الشباب.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على تقرير وزير العمل والحماية الاجتماعية والتكوين المهني،

- وبناء على الدستور، لا سيما المادتين 74 و 116 (الفقرة الأولى) منه،

- وبمقتضى الأمر رقم 75 - 59 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 79 - 07 المؤرخ في 26 شعبان عام 1399 الموافق 21 يوليو سنة 1979 والمتضمن قانون الجمارك، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 90 - 11 المؤرخ في 26 رمضان عام 1410 الموافق 21 أبريل سنة 1990 والمتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 90 - 30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية،

- وبمقتضى القانون رقم 90 - 36 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 31 ديسمبر سنة 1990 والمتضمن قانون المالية لسنة 1991، لا سيما المادتين 38 و 65 منه،



## ملحق رقم 06

ولهذا الغرض، يخطر أية إدارة أو مؤسسة يمكنها أن تقدم له مساعدة مفيدة.

كما يمكنه أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهم صلة بالأعمال السابقة الذكر.

وتستبعد من مجال تطبيق أحكام هذه المادة الميادين التي ترتبط بأمن الدولة، والدفاع الوطني والسياسة الخارجية.

**المادة 6:** يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، التدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية و/موظفيها المقصرين.

**المادة 7:** يزود وسيط الجمهورية، لممارسة صلاحياته وإنجاز مهامه، بالوسائل البشرية والمادية في إطار يحدده بنص لاحق.

**المادة 8:** يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله، ويرفع تقريرها بشأنها إلى رئيس الجمهورية.

ويرفق التقرير بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحا وتوصياته لتحسين سيرها.

**المادة 9:** يرسل وسيط الجمهورية، زيادة عما التقرير السنوي، إلى الإدارة المعنية بالصعوبات التي يخطر بها، أي توصية أو اقتراح كفيل بتحسين سير المرفق المعني أو تنظيمه.

**المادة 10:** يتعين على المرفق العمومي الذي يخرجه وسيط الجمهورية أن يقدم في الأجل المعقد كل الأجوبة عن المسائل المطروحة.

مرسوم رئاسي رقم 96 - 113 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لا سيما المواد 67 و74 و116 منه،

يرسم ما يأتي:

**المادة الأولى:** يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية.

**المادة 2:** وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية.

**المادة 3:** يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين.

وفي هذا الإطار، يمكن أي شخص طبيعي، استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يخطر وسيط الجمهورية.

**المادة 4:** لا يفصل وسيط الجمهورية في الطعون بين المرافق العمومية وأعوانها.

كما لا يمكنه أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي.

**المادة 5:** يخول وسيط الجمهورية صلاحيات التّحريات التي تسمح له، بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية، أن يقوم بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامه.

مرسوم رئاسي رقم 96 - 115 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، يتضمن تقليد أعضاء المجلس الوطني الانتقالي في مهامهم.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لاسيما المادة 74 - 6 منه،

- وبناء على الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، لاسيما المادة 13 (6، 7، 27، 28 و29) منها،

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : يقفد في مهام أعضاء المجلس الوطني الانتقالي، الأشخاص الآتية أسماؤهم :

- محمد كشود،

- عبد الحميد سلام،

- أحمد سعدي،

- خالد ديش،

- حساين وزاني.

المادة 2 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996.

اليمن زروال



مرسوم رئاسي رقم 96 - 116 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، يحدد القانون الأساسي الخاص بأعضاء المجلس الأعلى للشباب والنظام التعويضي المنطبق عليهم.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على تقرير رئيس المجلس الأعلى للشباب،

المادة 11 : يمكن وسيط الجمهورية أن يخطر رئيس الجمهورية، إذا لم يتلق جوابا مرضيا عن طلباته.

المادة 12 : يعين وسيط الجمهورية بمرسوم رئاسي.

وتنهي مهامه حسب الأشكال نفسها.

المادة 13 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996.

اليمن زروال



مرسوم رئاسي رقم 96 - 114 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996، يتضمن تعيين وسيط الجمهورية.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لاسيما المادة 74 منه،

- وبناء على المرسوم الرئاسي رقم 96 - 113 المؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996 والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية،

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : يعين السيد عبد السلام حباشي، بصفته وسيطا للجمهورية.

المادة 2 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996.

اليمن زروال



تعليمة رقم: 09

لقد كيفت الشعب الجزائري، بتاريخ 28 نوفمبر الفارط، قانونه الأساسي مع إرادته الحازمة على ترقية الديمقراطية التعددية وادبها القانونون.

والواقع، أن الدستور المبراجع، يوفر من الآن، إرساء أقوى، للحريات الفردية والجماعية، وللتعددية السياسية والديمقراطية، ضمن التمسك بقيمنا الوطنية.

وفي ذات الوقت، فإن المراجعة الدستورية لـ 28 نوفمبر 1996 قد دعمت، سواء من حيث تعزيز الهرم المؤسساتي أم من حيث التأكيد المتجدد على المبادئ والأحكام الأساسية وتوضيحها، أسس دولة القانون التي يتعين مستقبلا تجسيدها كاملة في الساحة الوطنية.

ولقد كان افتتاح السنة القضائية مناسبة رسمية، أكدت خلالها، بوضوح، على أنه يتعين من الآن، على كل واحد وعسى الجميع، مؤسسات وأحزاب سياسية، الإمتثال لقرار الأمة، وتلكم هي دولة القانون. دولة القانون التي تحمي فعلا، كل واحد ويحترم فيها القانونون كلية من طرف الجميع.

وقد سمحت لي مداولات مجلس الوزراء، بتاريخ 15 من الشهر، بالتطرق ثانية إلى هذه المسألة بنفس العزيمة وبنفس من التسويحات.



وإن هذه التعديلات، الموجهة إلى كل مؤسسات الجمهور تستوقفنا للسهر على تجسيد الأهداف الميمنة.

وعلى الأحزاب السياسية، التي تتوفر اليوم، على معدة دستورية واضحة، تحدد حقوقها، والتزاماتها، بدون غموض أن تدرج أعمالها ضمن هذه الروح، وهذه الممارسة وسيحدد القانون العضوي القادم المتعلق بالأحزاب السياسية، بعد المصادقة عليه وإصداره، هذه الحقوق وهذه الإلتزامات بمزيد من التوضيح.

ولهذا الغرض، ينبغي كذلك، على المصالح المختصة للداخلية والجماعات المحلية، السهر على أمثال الأحزاب السياسية للأحكام الجديدة في الأجال المطلوبة. ولا يمكن في هذا المنحى قبول أي شكل من أشكال التهاون، لأن الأمر يتعلق ببدء القانون، مثلما يتعلق بسلطة مؤسساتنا وبعصاقيتها.

كما أرح على أن تتحمل المؤسسة القضائية مسؤوليتها في تطبيق القانون، ومعاينة أي خرق للأحكام الجديدة.

ومن جهتها، ينبغي على وزارة الشؤون الدينية، أن تسهر على أن تظل أماكن العبادة معصية فعلا، من أي نشاط حزبي أو سياسي. وكذلك الأمر بالنسبة للسلطات المكلفة بالمؤسسات المدرسية والجامعية التي يتعين عليها أن تسهر على استعانة الحصانة لهذه الفضاءات التكوينية الواجب وضعها في مأمن من كل نشاط خارج اختصاصها.



وبالموازاة مع ذلك، يجب على دبلوماسيتنا السهر على أن  
تعكس الوجه الحقيقي للجزائر في محفل الأمم، وأن تواجه بيقظة  
متزايدة أية مناورة وأي عمل قد يضر بمصالح بلادنا.

أما أجهزة الإعلام الوطنية، التي أجدد هنا ضمان حقها في  
ترقية حرية التعبير، والإعلام، فهي مدعوة كذلك، للسهر على  
ممارسة حريتها في الإطار المحدد في الدستور وقوانين الجمهورية.

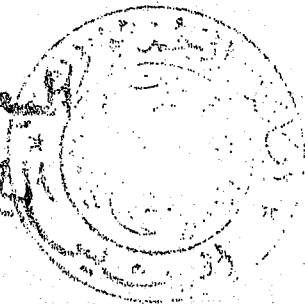
وإنه لبتظافر جهود الجميع ستأخذ دولة القانون كل دلائلها  
دولة قانون قوية، ومستقرة، تكرس الديمقراطية، والتعددية  
السياسية التي يطمح إليهما شعبنا، والتي ما فتئ يقدم من  
أجلهما توضيحات جسام.

وإن المسعى الحازم الذي سنتتجه من الآن فصاعدا، والصرامة  
التي سنسهر من خلالها على تطبيق القانون، سيظلان أفضل  
الضمانات لنجاحاتنا المستقبلية التي تترقبها الأمة الجزائرية.

وعليه، يجب على كل مؤسسة أو جهاز معني، السهر على  
تطبيق هذه التعليمات تطبيقا صارما. وانتظر من الحكومة أن تولي  
عناية قصوى.

اليوم زروال

اليوم زروال



## تظلمة رقم: 10

لقد أبرز التقرير التمهيدي الذي أعده وسيط الجمهورية، أن بعض المؤسسات والإدارات العمومية، التي هي أصلا في خدمة المواطن وحده، تعاني اختلالات هيكلية في التكفل بالشؤون العمومية وتسييرها، وفي الإستجابة للحاجيات الحقيقية للمواطن.

وقد كانت الظواهر البارزة المنبثقة عن هذه المصاينة، تتمثل على الخصوص، في غياب استقبال المواطنين، والصمت المخيم على تظلماتهم، ونقص الإعلام فيما يتعلق بحقوق المواطنين وواجباتهم والصيغة التقديرية التي يكتسيها العديد من القرارات التي تخصهم، وحتى القرارات المتناقضة، للأسف، التي تتخذها ذات المؤسسة أحيانا، لتعيد النظر بذلك، في حقوق سبق الإعراف لهم بها رسميا.

وإن واقع هذه الوضعية تعززه طبيعة وعدد التظلمات المقدمة من قبل المواطنين، خلال سنة 1996، إلى جهاز وساطة الجمهورية.

هذه الوضعية أدت كذلك، إلى تآكل ثقة المواطنين في إدارتهم، وإلى تدهور مصداقية فضاءات كاملة لهمة الخدمة العمومية المسندة للإدارة، بيد أنها أدت بالمواطنين إلى سلوك ارتياحي تحت مؤسسات الجمهورية.

إن حمل السلطات العمومية، الرأسي إلى التركيز تماما وفعاليتها،  
عنى هذه القضايا المهمة عمدا أو بتهاون، يجب أن يحظى  
بالاستجابة المطلقة، نظرا للأضرار والعواقب الوخيمة التي قد تنجم  
بالتأكيد عن السلوكيات التقديرية لبعض المصالح العمومية  
والسلطات الإدارية إزاء المواطنين.

وبهذا الصدد، فإنه من الضروري العمل فورا، على إعطاء  
التعليمات للمؤسسات والإدارات العمومية لكي تعالج التهم  
والتقاضي المذكورة، مع السهر على إدراج هذا السعي في إطار  
عمل مستمر ودائم.

وفي هذا المنظور، فإنني أولى اهتماما خاصا للتجديدات  
التالية، التي يتعين على الإدارات العمومية السهر على إنجازها:

- وضع حد لاساليب اتخاذ القرارات التقديرية، والعمل، تحت  
سلطة المسؤولين السلميين، وبكل شفافية، على استعادة الإجراءات  
القانونية والتنظيمية السارية المفعول.

- تكريس مبدأ استئصال المواطنين كإلزام لكل المصالح الإدارية  
التي تتصل مهامها بعامة الناس. كما يجب على المؤسسات  
والإدارات أن تتزود بهياكل مساعدة المواطنين وإعلامهم.

- السهر بدقة على الرد، بسرعة وموضوعية، على العرائش  
الواردة من المواطنين.

- وأخيرا، الإبتعاد نهائيا عن الممارسات اللاشريعة السودانية  
إلى إعادة النظر في حقوق المواطنين الممنوحة قانونا من الإشارة.

زيادة على ذلك، وحتى يتسنى لوسيط الجمهورية والهيئات  
المحلية، الإضطلاع بالمهام المنوطة بهم كاملة، تلزم جميع  
المؤسسات والإدارات المركزية والمحلية، بالرد السريع والدة  
على جميع الإخطارات الواردة لهم من هذه الهيئة.

وعلى ضوء التجارب الماضية، والعواقب المنجزة عنها، فإنه من  
الحتمي اليوم، السهر بصرامة على تقليص اللامساواة في الوصول  
إلى المزاياء، والعمل على ترقية سياسة وطنية للخدمة العمومية.

وانطلاقاً من روح هذا المسمى، ويفرض ترقية هذه السياسة،  
فقد أضحي من اللازم إنشاء فضاء للتفكير، والتصور، والتقييم  
والمراقبة، كما يتصل بالعلاقات فيما بين الإدارة والمواطن.

هذا الفضاء، الذي سيأخذ شكل مجلس وزاري مشترك،  
سيكلف على وجه الخصوص، بتحديد دفتر الشروط الذي يتعين أن  
تلتزم به الإدارة في علاقاتها مع المواطنين.

وفي الأخير، فإن مساهمة المواطن الإيجابية ومشاركته الفعلية  
في تسيير الشؤون العمومية لن تأخذ مضارها ولن يكون  
الإدارة ذي نجاعة كاملة إلا انطلاقاً من ثقة متبادلة ومستعانة  
بالمواطن والإدارة.

وعلى الحكومة أن تسهر على تنفيذ ومتابعة ما ورد في  
هذه التعليمات.

اليعين تدرال



# الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف  
بالاصلاح الاداري و الوظيف العمومي

الجزائر في 06 FEV. 1997

رقم: 266 / الديوان / أ.خ. و. / 97

## إلى السادة الولاة

الموضوع: إنشاء لجنة محلية لتطبيق التعليمات الرئاسية رقم: 10

في إطار تطبيق التعليمات الرئاسية رقم 10 ، أنشأت لجنة وزارية مشتركة للتنسيق  
بمقرر رئيس الحكومة رقم 01 المؤرخ في 06 جانفي 1997 ، التي نصبت يوم الثلاثاء 14 جانفي 1997.

هذه اللجنة الدائمة التي يمتد إختصاصها إلى كل مصالح الدولة هي " فضاء للتفكير،  
و التصور ، و التقييم و المراقبة ، لما يتصل بالعلاقات فيما بين الإدارة و المواطن "

قررت اللجنة الوزارية المشتركة أثناء جلستها الأولى أن تطلب من كل دائرة وزارية :

- تحديد برنامج قابل للتحقيق لسنة 1997، تتجلى من خلاله الأهداف المسطرة،  
والوسائل الضرورية لإنجازه وكذا الأجال المقررة.

- تعيين إطار له رتبة مدير مركزي (أو مكلف بالدراسات والتلخيص) يتكلف  
بمتابعة هذه العملية بالتنسيق الوثيق مع هيكلكم الغير المركزية.

... / ...

ملحق رقم 08

كما قررت اللجنة أيضا و كإمتداد للجنة الوزارية المشتركة إنشاء لجنة ولائية  
موضوعة تحت سلطة الوالي ، وهي مكلفة بالمتابعة و المراقبة الصارمة لتطبيق برامج العمل المعدة  
من طرف مختلف الدوائر الوزارية و المصادقة عليها من طرف اللجنة الوزارية المشتركة.

يجب على اللجنة أن تعد جدول عمل يعتمد على اللقاءات المباشرة و الدورية مع  
المسؤولين الرئيسيين المحليين الذين هم على صلة دائمة بالمواطنين ( البلدية ، الدائرة ، المستشفيات  
، صناديق الضمان الإجتماعي ، الضرائب سونلغاز ...) بهدف تحسيسهم و حثهم على التفكير  
في الطرق و الوسائل الواجب تنفيذها في مجال التكلف بالشكاوى.

و يمكنها أيضا برجة زيارات فجائية في الميدان ، أو تسجيل التقصيرات و النقائص  
التي تمت معابنتها ، و تدوينها في محضر إجتماع. و يجب على الإدارة المعنية الأخذ بعين الإعتبار  
لتلك الإختلالات و أن تتخذ الإجراءات الضرورية بغية تحسين شروط الإستقبال و توجيه  
الجمهور .

و أخيرا ، تلزم اللجنة بأن تحيط علما للجنة الوزارية المشتركة شهريا بكل  
الإقتراحات من شأنها تحسين نجاعة الإدارة . هذه الإقتراحات حالما تصبح جاهزة ، يجب أن  
ترسل إلى اللجنة الوزارية المشتركة للدراسة و كذا الموافقة ، مرفوقة بعرض الأسباب .

أطلب منكم التفضل بتنصيب هذه اللجنة في أقرب الآجال و أن تبلغوني  
بالصعوبات ( التي قد تعترض سير هذه العملية ) التي قد تستجد في هذا الشأن .



الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة  
المكلف بالإصلاح الإداري  
والموظفين العموميين

ع. حركات

٨٢

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTERE DE L'INTERIEUR  
DES COLLECTIVITES LOCALES  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DE  
LA REFORME ADMINISTRATIVE

وزارة الداخلية والجماعات المحلية  
والبيئة والإصلاح الإداري

273 / 2, 94

25 AVR. 1984

SECRET  
CONFIDENTIEL

25 AVR. 1984

LUTTE CONTRE LA BUREAUCRATIE

RECEPTION DU PUBLIC

AUDIENCES PARTICULIERES

ACCORDEES AUX CITOYENS

ملحق رقم 09

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTERE DE L'INTERIEUR  
DES COLLECTIVITES LOCALES  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DE  
LA REFORME ADMINISTRATIVE  
Le Ministre

وزارة الداخلية والجماعات المحلية  
والبيئة والاتصال الإداري  
الوزير

273 / 2 . 94

n

MESSEURS LES WALIS

25 AVR 1994

**Objet :** - Accueil et orientation du public des Collectivités Locales.

- Audiences spéciales accordées aux citoyens par les autorités-locales.

**P. Jointes :** 06 formulaires avec prière les reproduire pour chaque niveau d'autorité (wilaya, daïra, commune, direction de wilaya, autres structures...).

Le nombre important de citoyens qui s'adressent quotidiennement aux différents services publics pour l'obtention des diverses prestations administratives m'a amené à examiner la situation qui prévaut actuellement en matière d'accueil des citoyens par les services administratifs et envisager les moyens les plus adéquats pour aboutir à une humanisation plus poussée dans les rapports entre l'administration et les administrés.

L'amélioration de ces rapports aura un impact certain sur la vie du citoyen et contribuera à lutter de façon concrète contre le phénomène bureaucratique dont les manifestations dans le secteur administratif sont les plus diverses.

### I- ACCUEIL ET ORIENTATION DU PUBLIC

A cet égard, l'organisation des services chargés de l'accueil et de l'orientation des citoyens au niveau des collectivités locales s'avère nécessaire.

Si l'organisation actuelle du public au sein des institutions administratives présente certaines insuffisances, liées notamment à des problèmes d'ordre structurel, humain et matériel; il n'en demeure pas moins que des solutions efficaces peuvent être apportées très rapidement.

Compte tenu de ces impératifs, il m'a paru utile de définir la mission du service accueil et orientation du public, de préciser son organisation, son encadrement humain et les moyens matériels à mettre à sa disposition. Ces mesures directement liées au programme du Gouvernement constituent un plan d'action ponctuel dont les résultats certainement positifs pourront être appréciés à courte échéance.

## 1-Définition de la mission du service accueil et orientation du public

L'accueil et l'orientation du public constituent un volet important dans les relations entre l'administration et les administrés. La qualité de ces relations dépend en grande partie de la prédisposition des services publics administratifs à considérer que leur mission est matérielle : délivrance de pièces et documents administratifs, mais aussi non matérielle : fourniture de renseignements d'ordre administratif, conseil, assistance et orientation de public vers les services publics compétents...

En effet, la mission de service public doit être appréhendée dans son sens le plus large : à savoir demande de renseignements de la part des citoyens sur les formalités constitutives des dossiers administratifs, obtention des formulaires administratifs connaissance du service compétent pour traiter le cas d'espèce et localisation de ce service.

C'est pourquoi il y a lieu de considérer que la délivrance des documents administratifs sollicités par les citoyens est la phase finale d'un processus dont l'accueil du public et son orientation vers les services compétents constituent la phase préliminaire.

## 2-Organisation et fonctionnement du service accueil et orientation du public

Le service chargé de l'accueil et l'orientation du public devra être situé dans le hall d'entrée du bâtiment administratif. Ce choix n'est pas arbitraire, il répond au souci évident d'assurer une distribution des administrés entre les différents services prestataires, suivant les prestations demandées. Cela évite par conséquent l'égarement du public et la perturbation des employés-fonctionnaires par des démarches intempestives de la part des administrés.

A cet effet, le service en question devra disposer d'un certain nombre d'éléments lui permettant de mener à bien sa mission. Il s'agit en l'occurrence :

- Un répertoire dans lequel sont notés les noms de tous les fonctionnaires de l'organisme administratif considéré, leur qualité, ainsi que les attributions des services, leurs numéros de téléphone et leur localisation par la voie numérique.
- Un guide de l'administré mis à la disposition du public.
- Un annuaire téléphonique.
- Un téléphone permettant le contact immédiat entre les préposés à l'accueil et l'orientation du public avec les autres services, pour toute demande de renseignements complémentaires.
- Un box à casier dans lequel sont disposés tous les imprimés administratifs que les citoyens peuvent solliciter pour la constitution d'un dossier administratif ou l'obtention d'une prestation administrative.

-Un registre des demandes d'audiences, effectuées par les citoyens qui n'ont pu régler leur problèmes au niveau des services compétents et qui sollicitent l'intervention de l'autorité ou de tutelle. Ce registre devra être paraphé mensuellement par le Wali, par le chef de daïra, le Président d'APC ou le directeur selon le cas.

-Un registre de doléances dont les pages sont numérotées sera mis à la disposition des citoyens de façon visible, afin de leur permettre de noter toute observation liée à la qualité des prestations effectuées. Ce registre de doléances devra également être paraphé mensuellement par le Wali, le chef de daïra, le Président d'APC ou le directeur...

-Tout support matériel, documentaire ou autre dispositif jugé opportun...

### **3-Encadrement humain du service accueil et orientation du public**

La fonction de médiation a déjà été mise en oeuvre en Janvier 1986 par la création au niveau local d'un médiateur administratif. Il y a lieu de renforcer cette fonction et de rehausser sa distinction en la confiant aux cadres les plus aptes à assumer le rôle de porte-parole de l'Etat et du citoyen. Il est recommandé de la confier aux fonctionnaires ayant au moins rang d'attaché de cabinet de wilaya à titre conservatoire en attendant la formation du statut de ce nouveau délégué de l'Etat. Le médiateur ainsi désigné aura en charge disciplinaire et de service l'organisation humaine du service accueil et orientation du public.

L'encadrement humain du service accueil et orientation du public devra répondre à un souci majeur : éviter au citoyen d'effectuer toute démarche inutile faute de renseignements précis de la part des fonctionnaires en place.

A ce propos, les préposés à ce service devront être choisis parmi les personnes ayant une ancienneté dans l'organisation considérée et ayant une connaissance parfaite des rouages administratifs.

Les effectifs varieront en fonction du volume des visites effectuées par les administrés.

En tout état de cause, les employés affectés à cette tâche devront avoir un sens prononcé des relations humaines.

### **4-Aménagement des lieux abritant le service orientation et accueil du public**

Un ensemble de moyens matériels prioritairement mis à la disposition du service accueil et orientation du public, ainsi qu'un aménagement conséquent des lieux conditionnent le bon fonctionnement de cette structure.

A cet égard, le service en question devra disposer des commodités suivantes :

-Des plaques visibles portant les inscriptions idoines : "services de M. le Médiateur" "réception renseignements"...

- Un comptoir faisant office de bureau de réception du public.
- Un tableau d'affichage pour l'information du public.
- Une plaque à l'entrée du bâtiment administratif indiquant les horaires de travail et les jours et heures de réception.
- Un panneau disposé en hauteur où sont inscrits les numéros des bureaux ou guichets prestataires de service, ainsi que de manière très lapidaire leurs attributions.
- Une salle d'attente avec sièges, normes esthétiques, sanitaires et de confort autant que possible attenante au service accueil et orientation du public.

Naturellement toutes ces indications vous sont prescrites à titre d'orientation. Il vous appartient d'initier et de promouvoir toutes mesures supplémentaires que vous jugerez utiles à l'amélioration des relations entre les administrés et les services publics dans vos collectivités respectives...

## II-AUDIENCES SPECIALES ACCORDEES AUX CITOYENS PAR LES AUTORITES LOCALES

Dans le prolongement du service accueil et orientation matérialisée par l'institution de la médiation et le renforcement du service accueil et orientation du public, il vous est vivement recommandé d'organiser et de faire organiser des audiences directes et personnelles avec les citoyens qui en expriment le besoin au titre légal du "recours hiérarchique".

Ces audiences hebdomadaires (une journée ou une demie-journée par semaine) seront organisées à tous les niveaux hiérarchiques de la wilaya : Wali, secrétariat général, cabinet, directions de wilaya, chef de daïra, Président d'APC, autres structures...

Elles contribueront, j'en suis persuadé, à restaurer voire renforcer, l'esprit de dialogue et de confiance entre l'administration locale et les citoyens.

Elles contribueront par leur caractère hiérarchique à introduire la diligence et la célérité dans le règlement des problèmes des citoyens.

En effet, chacun prendra ses responsabilités, sachant que le citoyen a la possibilité de s'adresser directement au Wali, au chef de daïra, au Président d'APC ou au directeur compétent...; en cas de défaillance des rouages inférieurs.

### 1-Organisation des audiences :

Pour leur bon déroulement les audiences sont organisées humainement, procéduralement et documentairement. La liste des citoyens à recevoir ainsi que l'objet de leurs requêtes sont connus à l'avance grâce à la tenue d'un registre d'audiences (par le médiateur, le chargé des relations extérieures ou tout autre fonctionnaires dûment désignés par le Wali pour la wilaya, par le secrétaire général de la daïra pour la daïra et par le secrétaire général de commune pour les audiences du Président d'APC ou de ses assistants...). L'autorité recevant le citoyen est

assistée (selon les cas d'instance ou d'importance) par un ou deux collaborateurs chargés notamment de délivrer des injonctions de services, tout autre acte ou formulaire nécessaires par l'affaire exposée..., signés et remis sur le champ au citoyen. Cette division procédurale du travail facilitera le passage des citoyens et aidera à, en recevoir un nombre plus élevé...

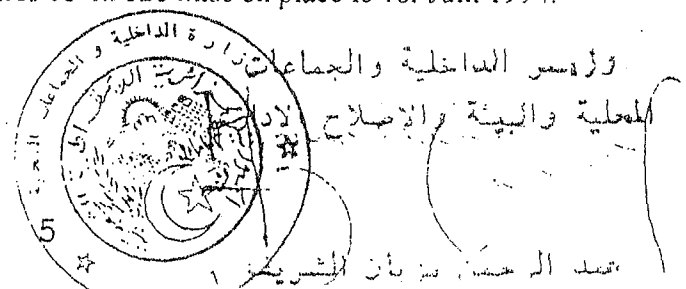
## 2-Exploitation et effectivité des audiences

Les audiences accordées aux citoyens peuvent donner lieu à une série de décisions.

En effet selon les cas et après audition directe et personnelle du requérant qui expose sa requête il peut être décidé :

- L'enregistrement de son affaire sur feuille de bureau en attendant de lui fournir, une réponse sur rendez vous (le rendez-vous lui est notifié sur le champ).
- L'orientation du citoyen sur le fonctionnaire compétent en lui remettant un bulletin en ce sens. Ce bulletin renferme un dispositif de contrôle exécutoire (voir modèle joint).
- L'envoi du citoyen devant le fonctionnaire ou de service compétents, munis d'un bulletin contenant des instructions précises et recelant également un dispositif de contrôle exécutoire en forme de souche (voir modèle joint).
- La remise au citoyen d'une lettre de présentation qui lui permettra d'être reçu et entendu par les institutions auxiliaires spécialisées ou toute autre autorité au cas où son affaire le requiert (services de sécurité, services auxiliaires judiciaires, entreprise, offices, etc...). Cette lettre de présentation peut également être délivrée par une structure subordonnée pour permettre au citoyen d'être reçu par l'autorité immédiatement supérieure dans le cas où le dossier en cause justifie une telle audience. Dans tous les cas la lettre de présentation revêt la même forme (voir modèle joint).
- L'intervention téléphonique immédiate dans le cas d'urgence.
- La saisine par fiche de directives internes du service concerné, avec un bulletin de contrôle et nouveau rendez-vous.
- L'explication pédagogique et précise d'une fin de non recevoir avec toutes ses justifications pour éviter au citoyen concerné d'autres démarches inutiles... si sa demande se trouve sans fondement et impossible à satisfaire.

Je vous précise que cette opération d'une humanisation plus poussée dans les rapports entre l'administration et les administrés devra être mise en place le 1er Juin 1994.





الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE : .....  
CABINET

ولاية : .....  
الدبران

بطاقة استقبال

FICHE D'AUDIENCE

(REMISE AU CITOYEN À L'ISSUE DE L'AUDIENCE)

NOM ET PRENOMS: ..... : الإسم و اللقب

SERVICE INSTRUIT: ..... : المصلحة المعنية

INSTRUCTIONS : ..... : التعليمات

LE WALI

الوالي

VOLET EXECUTOIRE :

الباب التنفيذي

.....  
.....  
.....  
.....

(A RENVOYER À LA WILAYA-CABINET)

(VOLET GARDÉ AU CABINET)

للمتابعة

VOLET SUIVI:

.....  
.....  
.....  
.....

(SUIVI EFFECTUE PAR LE MÉDIATEUR)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE :

CABINET

**FEUILLE DE TELEPHONE**

(REMISE AU SECRETARIAT APRES AUDIENCE  
POUR INTERVENTION IMMEDIATE)

Passer communication téléphonique :

.....  
.....  
.....  
.....

OBJET :

.....  
.....  
.....  
.....

Volet notification résultats au requérant (souche) :

.....  
.....  
.....  
.....

Volet notification résultats au requérant :

Se présentera le : ..... devant : .....(responsable en service).

(Volet remis au citoyen à l'issue de l'audience)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE : .....  
CABINET

ولاية : .....  
الديوان

**FEUILLE DE BUREAU**  
(AFFAIRE ENREGISTRÉE APRÈS AUDIENCE)

**OBJET :**

.....  
.....  
.....  
.....

**ORIGINE :** (Identité du requérant).

.....  
.....  
.....  
.....

Feuille de rendez-vous pour notification résultats

Requête : .....  
.....  
.....  
.....

---

Volet feuille rendez-vous remis au requérant ..... (se présentera  
le..... devant tel  
responsable).....  
.....  
.....  
.....

(Volet remis à l'issue de l'audience)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE : .....  
CABINET

ولاية : .....  
الديوان

بمطابقة استقبال

FEICHE D'AUDIENCE

(REMISE AU CITOYEN À L'ISSUE DE L'AUDIENCE)

Nom et prénoms du requérant : .....  
Service compétent : .....  
.....  
.....

LE WALI

---

Volet exécutoire : (renvoyé par la structure instruite qui informe le Wali des mesures prises).

.....  
.....  
.....  
.....

---

Volet suivi : .....  
.....  
.....  
.....

(Suivi effectué par le médiateur)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE : .....

CABINET

ولاية : .....

الديوان

LETTRE DE PRESENTATION DE CITOYEN (NE)

(APRES AUDIENCE)

A, Monsieur.....

.....

.....

Suite à l'audience accordée à M.....  
il s'avère que son cas relève de la compétence attributive de vos services.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous présenter l'intéressé (e) aux  
fins que vous jugerez utiles.

Veillez, agréer M..... mes sentiments de haute  
considération.

LE WALI

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE : .....

ولاية : .....

CABINET

الديوان

بطاقة تعليمية

FEICHE D'AUDIENCE

(APRES AUDIENCE)

Objet..... الموضوع

Directives:..... التعليمات

Service concerné : ..... المصلحة المعنية

Volet nouveau rendez-vous du requérant avec le Wali

Le .....; à ..... heure (s)

Volet remise au requérants

Le ..... à ..... heure (s)

17 JUL. 1996

تعليمية رقم 043

السادة وزراء :

- الداخلية والجماعات المحلية والبيئة
- العدل
- المالية
- الصحة والسكان
- البريد والمواصلات

السيد الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة، المكلف  
بالاصلاح الإداري والوظيفة العمومية.

الموضوع: الكيفيات التنفيذية لمتابعة عملية « تحسين المرافق العمومية »

في إطار تنفيذ عمل الاصلاح الإداري المتعلق بتحسين المرافق العمومية ،  
والمعتمد في برنامج الحكومة ، والرامي إلى ترقية استقبال الجمهور وتوجيهه ،  
والذي يعني في مرحلة أولى المرافق العمومية التابعة لكل من قطاعاتكم ،  
يشرفني أن أنهي إليكم التدابير المسطرة لتجسيد هذا العمل ومتابعته .

أولا - تنشأ لجنة وزارية مشتركة للتنسيق ، وتوضع لدى الوزير المنتدب لدى  
رئيس الحكومة ، المكلف بالاصلاح الاداري والوظيفة العمومية، وتضم ممثلي  
دوائركم الوزارية .

وتكلف هذه اللجنة بمتابعة مدى تنفيذ برنامج العمل الذي تعدّه كل دائرة وزارية معنية .

ولهذا الغرض، يجب على مصالحكم أن تقدّم مخططات عمل، وأن تلتزم بتطبيقها بكيفية تدريجية ودؤوية.

ثانيا - على مستوى الولاية، تتولّى مفتشيات الوظيفة العمومية، بالاتصال الوثيق مع الهياكل غير المركزية المعنية بهذه العملية، متابعة تنفيذ هذا البرنامج.

وفي هذا الصّدّد، يقتضي عمل ترقية المرافق العمومية وتحسينها اتخاذ التدابير التالية خصوصا :

- 1 - تنظيم استقبال المواطنين في كنف الاحترام واللياقة ،
- 2 - توجيه مستعملي المرفق العمومي بوضع هياكل خاصة ، ومستخدمين مؤهلين، وبما يكفل استقبال أكبر عدد من المواطنين، في أقصر الآجال وأحسن الظروف .
- 3 - تعديل مواقيت عمل المرافق العمومية بما يمكن المستعملين من الحصول على الخدمات المطلوبة من هذه المرافق بكيفية ميسورة .
- 4 - اعلام الجمهور بالخدمات المقدمة وبالاجراءات التنظيمية الخاضعة لها .
- 5 - اقامة تشاور مع جمعيات المستعملين .
- 6 - التكفل بتظلمات المواطنين ودراستها في ظل الاحترام الصارم للحقوق والالتزامات ، وفي أقصر الآجال .

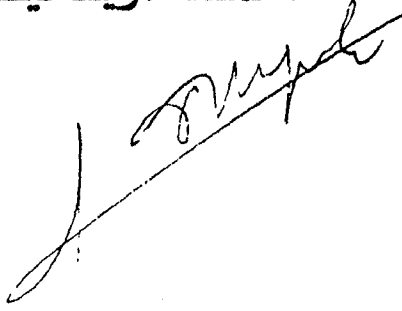


7 - اقامة آليات ووسائل كفيلة بدراسة حاجات المستعملين ، والوقوف على توجهات الرأي العام واتجاهاته ، وتعزيز القرارات المتخذة على هذا الأساس .

ويتمّ تقويم العملية النموذجية في نهاية السنة وتجسيدها باعداد حصيلة شاملة على أساس مخططات عمل قطاعية يتحتم وضعها في أجل أقصاه 30 جوان 1996 .

أطلب منكم أن تسهروا على تنفيذ هذه التعليمات واتخاذ التدابير المفيدة لتجسيد هذا العمل الهام الذي أوليه كل العناية والاهتمام .

أحمد أويحيى



# الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة،  
المكلف بالاصلاح الإداري  
والتوظيف العمومي

وزارة الداخلية والجماعات  
المحلية والبيئة

رتنم: 97/01

17 SEP. 1997

تعليمية وزارية مشتركة

إلى

السادة الولاة

الموضوع : سير اللجان الولائية للتشاور و المتابعة.  
المرجع : - المقرر رقم 06 المؤرخ في 1997/02/6  
والمتمضمن إنشاء اللجنة الولائية للتشاور و المتابعة.  
- المنشور رقم 206 المؤرخ في 1997/02/6 ،  
و المتعلق بتنفيذ التعليمية الرئاسية رقم 10.

في إطار تنفيذ التعليمية الرئاسية رقم 10 المؤرخة في 23  
ديسمبر 1996 ، تم تكليف لجنة ولائية للتشاور و المتابعة بالسهر على  
تطبيق برامج العمل الوزارية لتحسين علاقات الإدارة بالمواطن التي  
صادقت عليها اللجنة الوزارية المشتركة المنشأة بموجب المقرر رقم 10 الذي  
أصدره السيد رئيس الحكومة بتاريخ 06 جانفي 1997.

لقد حدّد المقرر رقم 06 المؤرخ في 06 فيفري 1997 تكوين  
و مهام و سير اللجنة الولائية المذكورة، و أوضحها المنشور رقم 206  
الصادر بنفس التاريخ.

إن هذه التعليمات تهدف الى استكمال الأحكام المشار إليها أعلاه  
قصد تعزيز تنظيم و سير اللجان الولائية، و من ثمة توفير الشروط  
الضرورية التي تكفل لها تحقيق أكبر فعالية في أداء مهامها.

و يجدر التذكير بأن إنشاء لجنة ولائية للتشاور و المتابعة يركز  
على الحاجة في إيجاد هيئة على المستوى المحلي، تنبثق عن اللجنة الوزارية  
المشتركة الموجودة على المستوى المركزي، وتتولّى متابعة و مراقبة تنفيذ  
برامج العمل القطاعية.

غير أن دراسة التقارير التي أرسلتها مختلف اللجان الولائية  
الى اللجنة الوزارية المشتركة تظهر بأن أعمال المتابعة و المراقبة لا تخضع  
دوما للهدف المنوط بها على هذا النحو.

وبالفعل، فإن التقارير المذكورة لا تندرج غالبا في إطار البرامج  
القطاعية التي صادقت عليها اللجنة الوزارية المشتركة، و التي تمّ تبليغها  
إلى اللجان الولائية.

و علاوة على ذلك، فإن المعلومات التي تمّ إرسالها مازالت  
ناقصة و غير واضحة حول مدى التقدم في الأعمال المبرمجة.

و يجب التذكير بأن اللجنة الوزارية المشتركة كانت قد وجهت  
الى اللجان الولائية ستة (06) برامج عمل بادرت بها الادارات المركزية  
التالية:

-وزارة العدل،

- وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و البيئية،

- وزارة الصحة و السكان،

- وزارة البريد و المواصلات،

- المديرية العامة للضرائب،

- المديرية العامة للأموال الوطنية.

هذا، و سترسل إلى اللجان الولائية برامج عمل أخرى بمجرد مصادقة اللجنة الوزارية المشتركة عليها.

و عليه، و لضمان فعالية أكبر لتنفيذ برامج العمل القطاعية هذه، و الوقوف على درجة التكفل بتجسيدها، فإن اللجان الولائية مكلفة بأن تتابع بصرامة و انتظام سير كل عملية مسجلة بعنوان أي برنامج عمل كان.

و على اللجان الولائية أن تطوّر في هذا الاتجاه عملية توعية المصالح المعنية بأهمية هذه الأعمال التي تساهم في تحسين أداء المرفق العام، و التي تعتبر دفتر شروط يجب أن تفي به الإدارة في علاقاتها مع المواطن.

و لهذا الغرض، فإن اللجان الولائية مكلفة بالحرص على تبليغ مسؤول الإدارة المحلية المعني ببرامج العمل و بكافة التدابير التي هو مكلف بها. و تجدر الإشارة إلى أن الأعمال التي يناط تنفيذها بالإدارة المحلية المعنية، مثلما هي مبينة في الجداول المدرجة في برامج العمل، هي وحدها التي يكلف بها ذلك المسؤول.

و مع ذلك، فإن الأعمال التي تتولى تجسيدها الإدارات المركزية يمكن أن تنبثق عنها تدابير يتم تطبيقها على المستوى المحلي و في هذه الحالة، فإن الإدارات المحلية تتلقى من السلطة الوصية عليها تعليمات حول الاجراءات الواجب اتخاذها بهذا الشأن.

و يجب على مسؤول القطاع المعني أن ينفذ كافة الأعمال المدرجة في البرنامج، و أن يبلغ، علاوة على ذلك، اللجنة الولائية بمدى تنفيذ العمليات و بالصعوبات التي تعترضه.

و في هذا الإطار، عليه أن يعلم اللجنة الولائية و يوافيها بالوضعية المتعلقة بمتابعة تنفيذ برنامج العمل، المرفق في الملحق، مع مراعاة التوضيحات التالية :

\* التكفل بجميع العمليات المدرجة في برنامج العمل وفق ترتيبها (العمود رقم 1، تسمية العملية).

\* ابراز مدى التقدم في مختلف العمليات ( العمود رقم 2 ، مدى التنفيذ).

\* احصاء الصعوبات التي تعترض تنفيذ كل عملية مع تحديد الأسباب (مادية، مالية، تنظيمية، موارد بشرية) ( العمود رقم 3 الصعوبات المطروحة).

\* اقتراح كل التدابير التي من شأنها تسوية المشاكل التي تم احصاؤها (العمود رقم 4 اقتراحات الحلول).

و بعد ارساله، يخصص العمود رقم 5 من الجدول السالف الذكر للجنة  
الولائية قصد تمكينها من ابداء تقييمها حول النتيجة المحصل عليها من كل عملية، وذلك  
خلال مهمتها في مجال متابعة و مراقبة تنفيذ برنامج العمل المعني.

و على اللجنة الولائية باعتبارها هيئة مكلفة بمتابعة و مراقبة تنفيذ برامج  
العمل القطاعية أن تحرص على جمع كل العناصر التي تسمح لها باجراء تقييم موضوعي  
لتنفيذ هذا البرنامج.

و في هذا الصدد، فإن استغلال هذه الجداول لا يشكل سوى مرحلة من  
نشاطات اللجان الولائية التي يجب عليها أن تدرج مهامها في إطار مسعى شامل  
يتمحور في المقام الأول حول اجراء تشخيص للقطاع المعني في برنامج العمل بغية تمكينه  
من الوقوف على التقدم المنجز في تنفيذ هذا البرنامج واحصاء الصعوبات المطروحة  
وتحليلها.

ولهذا الغرض، يجب على اللجان الولائية أن تضع برنامج زيارات تفتيشية  
للميدان قصد ضمان تقييم أفضل بالدرجة الأولى، لواقع المصالح المعنية، ثم للتحسينات  
الناجمة عن تنفيذ برامج العمل.

ويجب على اللجان الولائية في الأخير أن ترسل إلى اللجنة الوزارية  
المشتركة تقريرا دوريا حول الوضعية المتعلقة بمتابعة تنفيذ كل برنامج عمل قطاعي،  
مرفوقا بالتقويم وبكافة عناصر المعلومات المرتبطة به.

وترسل نسخة من التقرير المذكور إلى الوزارة الوصية على القطاع المعني،  
التي بادرت ببرنامج العمل القطاعي.

تلکم هي التوضیحات المکملة التي يتعين تقديمها لضمان تکفل أفضل بالتعليمات الرئاسية التي يجب عدم التغافل عن طابعها الدائم، والتي تکتسي أهمية حاسمة للنهوض بالسمعة الحسنة للدولة.

لذا، يرجى منکم أن تسهروا على ضمان تطبيق أحكام هذه التعليمات بمنتهى الدقة والصرامة.

وزير الداخلية والجماعات  
المحلية والبيئنة

الأمين العام

محمد شندیل



الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة  
المكلف بالاصلاح الاداري

والوظيف العمومي

أحمد نوي



حالة تنفيذ برنامج العمل.....

ملاحظات اللجنة الرقابية	إقتراحات الملزل	الصعوبات المطروحة	مدى التنفيذ	تسمية العملية



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية تلمسان

تلمسان في: 17 أوت 1998

- الديوان -

رقم / 27 / 05 / 99/1

والي ولاية تلمسان

إلى

السادة مديري المجلس الولائي

رؤساء الدوائر

رؤساء المجالس الشعبية البلدية

تحت إشراف السادة رؤساء الدوائر

Direction  
Fond  
Inpe  
3046  
1998

الموضوع: إستقبال المواطنين

يشرفني أن أذكركم بمحتوى تعليمتنا رقم 485/1 و 98/05/1 المؤرخة في 1998/03/02 و التي من خلالها طلبنا منكم إتخاذ الإجراءات التالية فور إستلامكم التعليمات السالفة الذكر.

(1) تخصيص يوم الإثنين للإستقبالات، و عدم برمجة أي إجتماع أو جولة ميدانية في هذا اليوم.

(2) يتم هذا الإستقبال شخصيا و دون وساطة، من طرف:

- السيد رئيس الدائرة على مستوى الدائرة

- السادة مديري المجلس الولائي

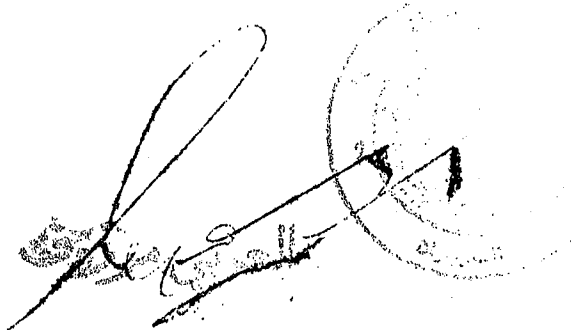
- السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى البلديات

كما نطلب منكم الإلتزام بمكاتبتكم حتى في حالة عدم وجود مواطنين يطلبون الإستقبال و السهر على إرسال التقارير الأسبوعية في وقتها المحدد.

و لا يسعني في الأخير إلا أن أؤكد لكم مرة أخرى ضرورة الإلتزام الفعلي

بالتعليمات السالفة الذكر و التقيد بمحتوياتها.

الوالي،



# الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

مصالح الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة

المكلف بالأصلاح الإداري

والوظائف العمومي

الديرة العامة للوظائف العمومي

99

2004

17-11-1999

الجزائري

Direction Générale de  
Fonction Publique  
Alger, le 17/11/1999

1058

إلى السيدة و السادة

رؤساء مفتشيات الوظائف العمومي

الموضوع : الإجابة على العرائض

المرجع : المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 06 أفريل 1998

المتعلق بمفتشيات الوظائف العمومي

طبقا للمهام المنوطة بمفتشيات الوظائف العمومي و التي أسندت إليها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 06 أفريل 1998 المذكور أعلاه ، فإن هذه الاخيرة لا تؤدي مهام السلطة العمومية من خلال رقابة مطابقة القرارات التنظيمية المتعلقة بالوضعية الإدارية للموظفين فحسب بل وتختلف تضمن خدمة عمومية لصالح الموظفين و المترشحين للإلتحاق بالمناصب العمومية.

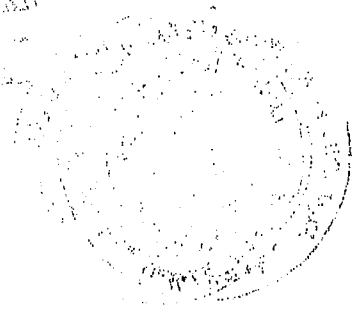
أما فيما يخص الشق الثاني من المهام المسندة إليها ، فإن مفتشيات الوظائف العمومي تتلقى باستمرار إستفسارات من قبل الموظفين سواء على سبيل الطعن أو للإعلام حول الحقوق التي يمكن الحصول عليها في إطار استفسارهم المهني من جهة ، وإستفسارات من قبل المترشحين الذين يشاركون في المسابقات و الإمتحانات و الإختبارات المهنية التي تنظمها المؤسسات و الإدارات العمومية بإعتبار أن مصالح الوظائف العمومي هي التي تتضمن رقابة مشروعية و شفافية إجراء هذه العمليات من جهة اخرى.

في نفس السياق و بغية ضمان ممارسة مفتشيات التوظيف العمومي لمهامها بفعالية و في أحسن الظروف الممكنة ، أطلب منكم الرد تلقائياً و كتابياً على جميع العرائض المرسلة إليكم مع السهر على ان تكون الإجابات دقيقة و مطابقة للأحكام القانونية المطبقة .

كذلك و بناء على ما سبق ، أطلب منكم ضمان التطبيق الصارم للمقتضيات التي يتضمنها هذا المنشور .

مدير التوظيف  
العمومي

العمومي  
العمومي



برنامج عمل وزارة العدل في مجال  
الخدمات المقدمة للمواطن لسنة 1997

تلخص محاور التعليمات الرئاسية رقم 10 المؤرخة في 23 ديسمبر 1996

الصادرة عن السيد رئيس الجمهورية في أربع نقاط هي :

- وضع حد لاساليب اتخاذ القرارات التقديرية والعمل تحت سلطة

المسؤولين السلميين ، وبكل شفافية على استعادة الاجراءات القانونية والتنظيمية السارية  
المفعول .

- تكريس مبدأ استقبال المواطنين كالزام لكل المصالح الادارية المتصلة

مهامها بعامة الناس ، وضرورة تزود المصالح والمؤسسات والادارات بهياكل لساعدة  
المواطنين واعلامهم .

برنامج وزارة العدل في مجال تحسين تقديم الخدمات

للمواطن تطبيقا للتعليمية الرئاسية رقم 10

الملاحظات	المبداك المعنية	الاجال	الاجراءات المتخذة	المسند	العمليات المسجلة
تحرير مذكرات حول مشاكل المواطنين وتحويلها الى السيد الوزير ومتابعة تنفيذ تعليماته.		عملية دائمة ومستمرة		التكفل بالشعالاتم وتسوية مشاكلهم وتوجيههم	أولاً: استقبال المواطنين أ - مذكرات : 1-1 - استقبالات السيد الوزير
يوم واحد في الاسبوع وفي باقي ايام الاسبوع كلما سمحت له الظروف.	ديوان السيد الوزير		تعليمات وزارية		2-1 - عملية الاستقبال بالديوان السيد الوزير 3-1 - عملية المراسلة مع وساطة الجمهورية 4-1 - عملية ناطة على القضاء 5-1 - عملية استقبال الموظفين
يتم الرد خلال أجل أقصاه شهر					
يتم الاستقبال بنساء على استعداد بوجه للمواطن في إطار اخصه					
يوم الخميس من كل اسبوع					
يومي الاحد والاربعاء من كل اسبوع.	المتنحية العامة كل المديرات			التكفل بالشعالاتم وتسوية مشاكلهم وتوجيههم	6-1 - المتنحية العامة والمديرات
يومي في كل اسبوع	رؤساء المحاكم والمحاكم ورؤساء كتاب الضبط	عملية دائمة	تعليمات وزارية		ثانياً : عمليات : - استقبالات الجهات القضائية
تسليم الوثائق ( صحفنة السوابق القضائية - شهادات الاعتقال أثناء ثورة التحرير .	كل المديرات والمحاكم	عملية مستمرة	تعليمات وزارية	تمكين المواطن من الحصول على الوثائق المطلوبة في يومها	ثانياً : تسليم الوثائق 1-2 - مذكرات :
التصديق على الوثائق المستحصلة خارج الوطن في	م . م . م	عملية دائمة			

مستمرة	تعليمات وزارة	إعماله على مصالح المواطنين وهذا في النهاية من خلال ضمنان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية	مستمر : تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية
دراسة المشاكل التي تصخر التفويض واقتراح الحلول القانونية للإشكالات وإصدار مذكرات المتعلقة بالتنفيذ والشكالات وتنظيم لقاءات محلية حول التنفيذ.	م . ش . م		6-1-1-مركب خطة التنفيذ على مستوى الوزارة - تم اقتراح مساندة في الاجراءات المدنية في سبب القضاء الإداري بقرض عرامة تنفيذية على الإدارة لاجبارها على التنفيذ - برحمة وزارتي الداخلية والمالية تنفيذ الأحكام القضائية فيما يخصهما
التهيئة المستمرة والتدخل بالوسائل القانونية.	مستمرة	ضمنان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية	6-2-مخاض : خلال التنفيذ على مستوى الجالس القضائية
التكوين الأساسي للقضاة والموظفين بالمعهد الوطني لل قضاء والمدرسة الوطنية لامتياز الضبط - التكوين المستمر - التكوين المتخصص - ايام دراسية بمقرات الجالس القضائية.	م . م . ت	تسليط برنامج الاجال محددة في البرنامج	تسليط لوجستية الخدمات وتخصص القضاة والموظفين واطلاعهم على المستجدات سابقا : التكوين
	م . ش . ج	تسليط برنامج	7-3- في المادة الجزائية - القضاء والجمارك - الجرائم الاقتصادية - النيابة والشحيق
بالاشتراك مع وزارة الداخلية والجمعيات المحلية	م . ش . م	تسليط برنامج شهر جانفي شهر مارس 1997	7-2- في المادة المدنية - الحالة المدنية - الانتخابات
	م . ش . م	شهر أبريل 97 السناسي الثاني	- القضاء الإداري - القضاء الاجتماعي - القضاء العقاري - القضاء التجاري (الشركات التجارية .

<p>مجسده - الاحكام والقرارات صحيفة السوابق القضائية وجميع الوثائق القضائية.</p>	<p>ديوان السيد الوزير المفتشية العامة كل المديرات رؤساء المجالس والحاكمين</p>	<p>عملية مستمرة</p>	<p>تعليمية وزارية</p>	<p>خلال ارجل اقصاء شهر</p>	<p>ثالثا : التكفل بهر الفنى المواطنين ومما لديها</p>
<p>اجابة المواطنين مساندة الى عنايتهم الشخصية وجوبا .</p>				<p>التخفيف من اعباء المواطنين وتكافئه</p>	<p>ب- ايضا : تقرير سبب العدالة مسين المواطن وعملان نوعيه احسن للمتقاضات</p>
<p>انشاء 17 مجلسا قضائيا و 44 محكمة واستلام منها 08 مجالس جديدة .</p>	<p>م . ب م . ش . م م . م . م</p>	<p>السداسي الثاني</p>	<p>لصوم قانونية وتنظيمية</p>	<p>تقريب العدالة من المواطنين مما فيها</p>	<p>1-3 - التنظيم القضائي</p>
<p>احداث محاكم متخصصة في الاداري، التجاري، الاجتماعي والعقاري .</p>	<p>م . ب</p>	<p>السداسي الثاني</p>	<p>لصوم قانونية وتنظيمية</p>	<p>تخصيص نوعيه الخدمات المقدمة له</p>	<p>2-4 - التنظيم القضائي</p>
<p>قرارات وزارية لتسيح مساهقات</p>	<p>م . ش . م</p>	<p>جوان 1997 جوان 1997 جويلية 1997 جويلية 1997</p>	<p>تم احصاء هذه كمسوة وزعمت على الجهات الادارية</p>	<p>تغطية وتحسين نوعيه الخدمات المقدمة للمواطن</p>	<p>3-4 - تدعيم المسيرين الاعمران القضائين . - المترجمون والترجمة - المحضرون - المحامي السبع بالمراد العملي - الموثوقون</p>
<p>القطاعات القضائية والادارية والعقارية</p>	<p>المفتشية العامة ديوان السيد الوزير كل المديرات</p>	<p>السداسي الاول مستمرة مستمرة مستمرة</p>		<p>نشر ثقافة قانونية وقضائية</p>	<p>4-4 - تعريف المواطنين والادارة بالقضاء وتسيح قنوات الالتجاء اليها بما : - اجراءات التقاضي - دليل المتعامل مع القضاء - نافذة على القضاء - الورقات الاعلامية - احصاء بيانات</p>
<p>القضايا المدنية، التجارية الادارية، العمالية الاحوال الشخصية، المجتمع، المعاملات والجنائيات</p>	<p>م . ش . م م . ش . م</p>		<p>رقم وثيرة الفصل في القضايا المالية والجزائية وتقليص اجاله تقاديا لمرقلة مصالح المواطنين والاسراع في تصفية القضايا المعالقة خلال سنة كالتصلي اجل .</p>		<p>تخصصيا : الفصل على تقليص اجال الفصل في القضايا</p>

رقم	م . و	الاساسي الاول	برامج الوطنية للمواطنين	مستويات	مستويات - التسجيل - الضريبة
تزويد المحاكم القضائية بـ 110 جهاز للاعلام الآلي - الحيز التطبيقات	م . و	الاساسي الاول	تحسين ظروف العمل قصد تحسين نوعية الخدمات	تحسين نوعية الخدمات السرعة في الاجاز ( تطبيقه في الاعلام الآلي ) تحسين نوعية الاحكام تسيط اجراءات التقاضي	تأهنا : عصرة التسير  - صحيفة السوابق القضائية - الاتصيات (توزيع المقاعد ) - الاجتهاد القضائي ( الياسسة كمجلس مؤدعي )  تأسعها : المنظومة القانونية
	م . ب	الاساسي الاول	نصوص تشريعية وتنظيمية	التكفل الافضل بدعسوى وبكازي المواطنين الملمسة أمام الجهات القضائية	1-9-1- مراجعة القسانون المسلون وقانون العقوبات
	م . ب	الاساسي الاول		تسيط اجراءات التقاضي	2-9-2- مراجعة قانون الاجراءات المادية والاجراءات الجزائية
	م . ب	الاساسي الثاني		تحسين الخدمات التي يقدمها أعوان القضاء للمواطن	3-9-3- مراجعة النصوص المتعلقة بأعوان القضاء ( المحامون ، المؤقن المختصرون ) واحداث مهنة وكلاء الدعوى والمستشار القانوني
	م . ب	الاساسي الثاني		التكفل الافضل بالمساعدة القضائية للمواطنين	4-9-4- مراجعة الامسر المتعلق بالمساعدة القضائية



**PROGRAMME D'ACTION (1997) DU  
MINISTRE DE LA SANTE ET DE LA POPULATION  
AMÉLIORATION DU SERVICE PUBLIC**

TITRE DE L'OPERATION	OBJECTIFS RECHERCHES	MESURES A PRENDRE	STRUCTURE CHARGEE DE SON APPLICATION	EHEANCIER	OBSERVATIONS
<p><b>ACCUEIL DES CITOYENS</b></p> <p><b>CONDITIONS DE SEJOUR DANS LES ETABLISSEMENTS HOSPITALIERS</b></p>	<p>Amélioration de la qualité des relations administratives et de l'accueil des citoyens</p>	<p>Réhabilitation des bureaux d'accueil par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- meilleure signalisation</li> <li>- renforcement par les personnels qualifiés, après formation et sensibilisation</li> <li>- Aménagement et adaptation des horaires</li> <li>- Généralisation de la mise en place du registre de doléances et son exploitation</li> <li>- Mise en place de cabines téléphoniques et de kiosques multiservices</li> </ul> <p>Amélioration de confort hôtelier (climatisation, chauffage literie) - Contrôle de la qualité des repas servis aux malades</p>	<p>Directeurs des Etablissements de Santé sous le contrôle des DSPS</p> <p>Directeurs des Etablissements en relation avec les services des PTT</p> <p>Direction des Etablissements</p>	<p>MARS 1997</p> <p>Action à caractère permanent à engager immédiatement</p>	

REHABILITATION DES STRUCTURES DE SOINS DE BASE	Amélioration de l'accès aux soins et des conditions de prise en charge des citoyens	- Décentralisation des consultations spécialisées des hôpitaux vers les structures de soins périphériques (polycliniques, centres de santé) - Aménagement et respect des dispositifs horaires en fonction des spécificités locales - Humanisation des infrastructures	- Gestionnaires des secteurs sanitaires avec la contribution des wilayas et des communes concernées	1er Trimestre 1997	La participation des APC à l'entretien de structures de santé base doit être effectif
<u>INFORMATION ET COMMUNICATION</u>	Information et sensibilisation des citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Généralisation de la réalisation et de l'utilisation du guide du malade et des familles dans les hôpitaux</li> <li>- Mise en place de cellules de communication aux niveaux local, régional et central</li> <li>- Information des citoyens des possibilités offerte par N° vert « 115 » par l'utilisation des médias.</li> <li>- Installation de journées hebdomadaires réservées à la réception du public, des représentants de mouvement associatif et des syndicaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administration Centrale, DGSPS et Directeurs des Etablissements</li> </ul>	2e Trimestre 1997	
<u>DIVERSIFICATION DE LA FORMATION PARAMEDICALE</u>	Amélioration de la protection de la mère et de l'enfant Surveillance et amélioration de l'hygiène dans les hôpitaux Elargissement des possibilités de formation des jeunes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réintroduction des filières de formation des sages femmes et des puéricultrices</li> <li>- Introduction de nouvelles filières :</li> <li>- Hygiène hospitalière</li> <li>- Audi-prothèse</li> <li>- Audio prothèse</li> <li>- Optique lunetterie</li> </ul>	Administration Centrale du MSP	Actions entamées dès l'année scolaire 1996/1997	

**REDYNAMISATION DES  
SERVICES DES  
URGENCES MEDICO-  
CHIRURGICALES**

<p>Amélioration de la qualité des prestations</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recherche de possibilités de sous traitement de la fonction restauration</li> <li>- Réhabilitation de l'environnement hospitalier par :             <ul style="list-style-type: none"> <li>* la réactivation des comités d'hygiène</li> <li>* la systématisation des opérations de désinfection et de désinccisation</li> </ul> </li> <li>- Renforcement des dispositifs en place</li> <li>- Identification des structures concernées et information du public</li> <li>- Achèvement des services en cours de réalisation ou d'aménagement</li> <li>- Mise en service des nouvelles structures de santé en cours de réalisation et dont la reception est attendue en 1997</li> <li>- Multiplication des inspections des services assurant la prise en charge des urgences médico-chirurgicales</li> <li>- Réinstauration du service civil pour les praticiens du corps médical</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administration Centrale</li> <li>- DSPS</li> <li>- M.S.P.</li> <li>- Amendement de la Loi 85-05</li> </ul>	<p>Mars 1997</p> <p>Suivi permanent</p> <p>Dès l'adoption de cette mesure</p>	<p>Les actions de so traiance en vue c l'amélioration de la restauration de malades, nécessi un appui financie vue de leur concrétisation</p> <p>Nécessité de dév les enveloppes financières pour Etablissements concernés</p> <p>Cette action vise l'amélioration de couverture médi des zones désertées et enclavées</p>
---	--	---	---	--

## ملحق رقم 16

المادة 3 : يترتب على إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية إعداد جرد كمي وكيفي وتقديره تعده وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، لجنة تنشأ لهذا الغرض يشترك في تعيين أعضائها الأمين العام لرئاسة الجمهورية والوزير المكلف بالمالية.

ويوافق على الجرد بموجب قرار مشترك بين الأمين العام لرئاسة الجمهورية والوزير المكلف بالمالية.

يتكفل وزير المالية بالحقوق والالتزامات، لاسيما الالتزامات التي تعاقد عليها وسيط الجمهورية.

المادة 4 : يكلف وزير المالية بإجراء تحويل أو استرداد الأملاك العقارية أو المنقولة المكتسبة أو الموضوعة تحت تصرف وسيط الجمهورية.

المادة 5 : تحول الوثائق والأرشيف المركزي التابع لوسيط الجمهورية إلى مصالح رئاسة الجمهورية وتحول وثائق وأرشيف المندوبين المحليين إلى الولايات.

المادة 6 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 20 ربيع الثاني عام 1420 الموافق 2 غشت سنة 1999.

عبد العزيز بوتفليقة

★

مرسوم رئاسي رقم 99 - 171 مؤرخ في 20 ربيع الثاني عام 1420 الموافق 2 غشت سنة 1999، يتضمن حل الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لاسيما المادتان 77 (3 و 6) و 125 (الفقرة الأولى) منه،

مرسوم رئاسي رقم 99 - 170 مؤرخ في 20 ربيع الثاني عام 1420 الموافق 2 غشت سنة 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لاسيما المادتان 77 - 6 و 125 (الفقرة الأولى) منه،

- وبمقتضى القانون رقم 90 - 30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، ومجموع النصوص اللاحقة به،

- وبمقتضى المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق 23 مارس سنة 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ومجموع النصوص اللاحقة به،

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 96 - 113 المؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996 والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية،

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : تلغى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 96 - 113 المؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق 23 مارس سنة 1996 والمتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ومجموع النصوص اللاحقة به.

المادة 2 : يسوي الوزير المكلف بالوظيف العمومي والوزير المكلف بالميزانية وضعية المستخدمين بالنسبة لمستخدمي المقر، ويسوي الولاية وضعية المستخدمين الممارسين على مستوى الولاية، في إطار القوانين الأساسية أو التعاقدية التي تحكم كل صنف.

# بيلوغرافيا البحث

## بيولوجيا البحث

### المصادر:

- دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 - 1989 و 1996 .
- القانون 62 - 157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن مواصلة العمل إلى غاية أمر جديد بالتشريع الساري العمل 1962/12/31 .
- المرسوم الرئاسي 96 - 113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية .
- المرسوم الرئاسي 99 - 170 المؤرخ في 02 أوت 1999 المتضمن إلغاء مؤسسات وسيط الجمهورية .
- القانون 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.
- المرسوم 85 - 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .
- المرسوم 82 - 302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتمن العلاقات الفردية للعمل .

### المرجع:

- د. خميس السيد إسماعيل : التنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية ودراسة نظرية وتطبيقية ، ديوان المطبوعات الجامعية 1987 .
- د. عمار عوابدي : الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن الأعمال موظفيها ديوان المطبوعات الجامعية 1988 .
- د. عمار عوابدي : عمليّة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية 1994 .
- د. سليمان طماوي : نظرية التعسف في استعمال السلطة ، دراسة مقارنة القاهرة 1966 .

- د. أحمد محبو : المؤسسات الإدارية الجزائرية ، ديوان المطبوعات الجامعية . 1978 .
  - د. أحمد محبو : دراسات القانون العام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية . 1974 .
  - د. فيصل فخري : البيروقراطية بين الإستمرارية و الزوال القاهرة 1978 .
  - د. عبد القادر الشبخلي : أخلاقيات الوظيفة العامة دار محبلاوى عمان 1999
  - د. شعبان بن أقزوح : عدم التركيز في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية . 1984 .
  - د. سعيد بوالشعير : النظام التأديبي للموظف العمومي ، ديوان المطبوعات الجامعية 1991 .
  - د. نواف كنعان : القيادات الإدارية دار الثقافة للنشر الأردن 1999 .
  - د. كلود كالمو : المؤسسات الجزائرية خلال الفترة الإستعمارية 1930 - 1962 ، ديوان المطبوعات الجامعية 1987 .
  - د. مسعود منتري : تساؤل حول الإدارة ، ديوان المطبوعات الجامعية 1988 .
  - أ. ميسوم سبيح : الإدارة الجزائرية العمومية باريس 1973 .
  - د. موفق حديد محمد : الإدارة العامة طبعة الشروق الأردن 2000 .
- الدوريات و النشريات :
- مجلة الشرطة عدد 38 سنة 1988 .
  - إندماج عدد 30 سنة 1984 .
  - الإنحراف بالوظيفة العامة لأسباب و المعالجة د. زكي راتب غوشة .
  - دراسة في السلوك الإداري د. بشير الخضرا الأردن .
  - الإدارة بالأهداف د. عبد البارى درة .

أ	مقدمة .....
	الفصل الأول
20	أهمية الإدارة العاملون في مجالاتها .....
20	المبحث الأول : مفهوم الإدارة العامة و تعاريفها .....
20	- السمعنى اللغوي .....
20	- تعريف الكتاب المنهجيين .....
22	- تعريف الكتاب السلوكيين .....
30	- المبحث الثاني: التمييز بين الإدارة العامة و إدارة الأعمال .....
31	- الإحتكار .....
31	- روح الخدمة العمومية .....
32	- العمل بالصفة الرسمية .....
32	- طابع التنظيم الكبير .....
33	- المبحث الثالث : أسس و دعائم الإدارة العامة .....
33	- الدعامة التنظيمية .....
35	- الدعامة البشرية .....
36	- الدعامة المالية .....
	المبحث الرابع العناصر و المبادئ العامة التي تحكم الخدمة
37	العمومية .....



- 40 - المبادئ العامة التي تحكم تسيير المرافق العمومية.....
- 41 - مبدأ مساواة الجميع إزاء المرفق العمومي .....
- 45 - مبدأ إستمرارية أداء الخدمة العمومية أو سير المرفق العمومي .....
- 51 - مبدأ القابلية للتطور و مسايرة تغيير الحاجات و الظروف .....

## الفصل الثاني

- 56 - المشاكل و المعوقات التي تعترض الإدارة و تعيقها عن القيام بمهامها
- 56 المبحث الأول : المشاكل و الصعوبات ذات الطابع الإداري.....
- 56 - المركزية الشديدة و عدم التفويض .....
- 59 - التخطيط غير السليم .....
- 61 - عدم وفرة المعلومات اللازمة لإتخاذ القرارات .....
- 62 - الوضع التنظيمي للأجهزة الإدارية .....
- 63 المبحث الثاني : ظاهرة البيروقراطية و تباين و تعقد الإجراءات .....
- 63 - تحليل الظاهرة البيروقراطية و مداخل دراستها .....
- 66 - المدخل الإنساني .....
- 67 - المدخل السياسي .....
- 68 - المدخل الإجتماعي .....
- 70 - النظريات البيروقراطية و نماذجها .....
- 70 - نموذج ميرتون .....
- 71 - نموذج سيلزنيك .....
- 72 - نموذج غولدنير .....

في  
المرجع  
الكتاب

72	..... نموذج كيركهارت
74	..... مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية
74	..... منظور البيروقراطية من خلال النصوص الأساسية للبلاد
76	..... أسباب البيروقراطية
76	..... أسباب التاريخية
78	..... أسباب الاقتصادية
79	..... أسباب سياسية
80	..... المبحث الثالث : ظاهرتا الانحراف بالسلطة و الفساد الإداري
80	..... أ- الانحراف بالسلطة
80	..... - مفهوم الانحراف بالسلطة
82	..... - أسباب الانحراف بالسلطة
90	..... ب- ظاهرة الفساد الإداري
91	..... - مفهوم الفساد الإداري
94	..... - مظاهره و نتائجه و آثاره
99	..... المبحث الرابع : المشاكل البيئية أو مؤثرات المحيط
99	..... - أهمية البيئة و أنواعها
103	..... - البيئة و العوامل المؤثرة فيها
108	..... - علاقة السياسة بالإدارة و آثارها
111	..... - أبعاد الارتباط بين السياسة و الإدارة
116	..... - تلازم السياسة و الإدارة و نتائج الانفصال بينهما

## الفصل الثالث

- 119 الإدارة الجزائرية و محاولات الإصلاح لتحسين الخدمة العمومية  
المبحث الأول : الرقابة الإدارية و مؤشرات الحاجة إليها لمعالجة
- 119 ..... مشاكل الإدارة
- 119 ..... - مفهوم الرقابة
- 120 ..... - أهداف الرقابة
- 123 ..... - أنواع الرقابة
- 125 المبحث الثاني : وسائل محاربة البيروقراطية و عناصر الإصلاح
- 128 ..... - الإصلاح في ظل منظور دولة الحزب
- 139 ..... - الإصلاح في ظل المنظور الجديد للدولة
- 146 ..... - خاتمة إستنتاجات
- 148 ..... - ملاحق
- 150 ..... - بيبلوغرافيا البحث
- 156 ..... - فهرس الموضوعات