



جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة بعنوان :

هيئة وسيط الجمهورية في الجزائر
طبقا للمرسوم الرئاسي 20/45

مذكرة ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:

د/ ثامري عمر

إعداد الطالب:

- بسعود دحمان
- لعويصات محمد

لجنة المناقشة :

- أ/ الأستاذ الدكتور قيزي لخضر - رئيسا -
ب/ الأستاذ الدكتور ثامري عمر - مشرفا -
ج/ الأستاذ الدكتور بن زريق محمد - ممتحنا -

الموسم الجامعي : 2021-2022م

الإهداء:

قال تعالى "قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ"

سورة البقرة الآية 32

أهدي هذا العمل المنجز إلى أعز الناس على قلبي، والدي الكريمين

وخاصة أبي الذي لا أنسى نصيحته وصورته رحمه الله وأسكنه فسيح جناته.

كذلك أهدي عملي هذا إلى إخواني وكل أقاربي ، وإلى كل أحبائي وأصدقائي وزملائي في

الدراسة، وأتمنى لهم النجاح في حياتهم .

وإلى أساتذتي الكرام من الطور الابتدائي إلى الجامعي خاصة الأستاذ المشرف

الدكتور ثامر عمر الذي ساهم في توجيهي ، وأتمنى لهم حياة مديدة وعمر طويل

وشكراً

بسعود دحمان

الإهداء:

الحمد لله والصلاة والسلام على الحبيب المصطفى وأهله ومن وفى، أما بعد:

إلى كل من علمني حرفا في هذه الدنيا وإلى والدي الكريمين .

إلى جميع أفراد أسرة التعليم العالي وخاصة الأستاذ المشرف : الدكتور ثامر عمر

إلى كل هؤلاء وهؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع

نسأل الله أن يجعله نبراسا لكل طالب علم

لعويسات محمد

مقدمة

تمهيد:

منذ ظهور الدولة بمفهومها الحديث، ظهرت النزاعات بين الحاكم والمحكومين في صور عديدة لعل أبرزها ما ينشأ في إطار العلاقة بين الإدارة والأفراد، والتي تزيد حدتها في الدولة كلما ضعف تطبيق مبادئ الديمقراطية والعدالة ودولة القانون، وكلما تراجع حقوق الإنسان فيها، وهو ما عاشته الجزائر أواخر الثمانينات وبداية التسعينات، مما دفع بالسلطة للتفكير في إصلاحات تتماشى والظروف وتطلعات الجزائريين، انطلاقاً من غصلاح الإدارة المركزية وتحويل دورها ومهامها وأهدافها، لتتمتع بسلطة التصور والتقييم والمراقبة، بالإضافة إلى اختصاصاتها التنفيذية التقليدية، وهو ما لن يتأتى إلا باهتمام السلطة السياسية بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، وذلك عن طريق خلق وسائل حكومية تكلف برقابة سوء التسيير الإدارة والدفاع عن حقوق وحريات المواطن.

ومن هنا كانت أول تجربة خاضتها الجزائر بإنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية لسنة 1996 وهي المؤسسة موضوع الدراسة، وقد تذبذب وجودها في الجزائر بين مرحلة وأخرى فموضوع بحثنا والذي يحمل عنوان "....." من المواضيع المهمة على الصعيدين القانوني والسياسي باعتبارها مؤسسة تهدف إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، تلك العلاقة التي يعد استقرارها من أهم ركائز استقرار نظام اية دولة، خصوصاً الجزائر التي يثور فيها الجدل حول أسباب إلغاء مثل هذه المؤسسة، ومن جهة أخرى فهي تبرز أهمية الموضوع فهي الاهتمام الدستوري الحالي بالعلاقة بين الإدارة والمواطن، والتأكيد على مهام المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وإعادة بعث مؤسسة وسيط الجمهورية سنة 2020 في قالب جديد.

دواعي اختيار الموضوع

إن التعرض لإنجاز أي بحث أكاديمي له أسبابه الذاتية والموضوعية وهي كالتالي:

دوافع ذاتية: تتمثل في الميل للبحث في كل ما يخدم استقرار بلادنا وترقيتها وتحسين أوضاع الأفراد فيها.

دوافع موضوعية: تكمن في أهميته وحدائته.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة إلى توضيح النظام القانوني لمؤسسة وسيط الجمهورية، والدور الذي تلعبه في تحسين علاقة المواطن بالإدارة انطلاقاً من الوسائل والسلطات الممنوحة في الجزائر.

الدراسات السابقة:

للدراستات السابقة أهمية بالغة في تحديد مسار الموضوع المراد دراسته، ومن أهم الدراسات السابقة في موضوع البحث نجد: دراسة الطالبة شرفي صافية تحت عنوان تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج الفرنسي والسويدي رسالة ماجستير، ومقال مشترك بين الباحثين عبد العالي حاحة وأحمد بن زيان بعنوان المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، وهو مقال منشور في المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد، العدد 27، 2020، بالإضافة إلى بعض الدراسات التي تناولت موضوع بحثنا من جوانب أخرى.

صعوبات الدراسة:

وكأي بحث في الحقل التاريخي واجهنا عدة صعوبات وعراقيل في إعداد هذا المشروع نذكر منها: نقص المراجع، إضافة لصعوبة إتاحة التنقل لجمع المادة العلمية، أو لتوسيع نطاق الاطلاع الميداني على مستوى المقر المركزي للمؤسسة ومندوبها المحلي .

الإشكالية:

لإعطاء صورة متكاملة عن كل جوانب الموضوع كان علينا طرح الإشكالية التالية:

ما هي المحددات المفاهيمية لهيئة وسيط الجمهورية في القانون الجزائري والمقارن؟ وما هو دور ومهام وسيط الجمهورية والنتائج المترتبة عنه؟

نعبر عنها بمجموعة من التساؤلات الفرعية أهمها:

- كيف نشأت وتأسست هيئة وسيط الجمهورية؟

- كيف نظم المشرع الجزائري هيئة وسيط الجمهورية؟

- ما هو دور الهيئة ومهام وسيط الجمهورية؟

منهج الدراسة:

نظرا لطبيعة الموضوع وفي إطار تحقيق الأهداف المرجوة من الدراسة وللإحاطة بمؤسسة وسيط الجمهورية اعتمدنا المنهج الوصفي بما تحتويه من أدوات التحليل والمقارنة والبحث التاريخي، لما تقتضيه طبيعة البحث في الخلفية التاريخية لمؤسسة وسيط الجمهورية وتحليل نظامه القانوني بالمقارنة مع بعض الأنظمة الأخرى ومن أجل تحقيق أهداف البحث.

الخطة المعتمدة في الدراسة:

تتكون هذه الدراسة من مقدمة وفصلين وخاتمة تتصل بالموضوع ، يتضمن الفصل الأول المحددات المفاهيمية لهيئة وسيط الجمهورية في القانون الجزائري والمقارن، درسنا من خلاله ثلاثة مباحث تناولنا في الأول نشأة وتأسيس هيئة وسيط الجمهورية وفي المبحث الثاني وسيط الجمهورية في القانون المقارن أما المبحث الثالث تطرقنا فيه إلى الهيكل التنظيمي لوسيط الجمهورية في الجزائر .

أما الفصل الثاني والمعنون بدور ومهام وسيط الجمهورية والنتائج المترتبة عنه فقد تكلمنا في المبحث الأول عن دور ومهام وسيط الجمهورية وعرجنا في المبحث الثاني إلى العراقيل والمشكلات التي يواجهها وسيط الجمهورية ثم في المبحث الثالث تطرقنا إلى أهم النتائج المترتبة من دور وسيط الجمهورية .

الفصل الأول:

المحددات المفاهيمية لهيئة وسيط الجمهورية

في القانون الجزائري والمقارن

تمهيد

تعتبر هيئة وسيط الجمهورية في الجزائر هيئة قديمة متجددة بحيث تأسست سنة 1996، وتم إلغاؤها سنة 1999 فهي هيئة موضوعة لدى رئيس الجمهورية وتستمد سلطتها منه، الغرض منها المساهمة في حماية حقوق المواطن وحررياتهم، والنظر في قانونية سير المرافق العمومية، في إطار الأحكام الجيدة والشفافية للقضاء، وقد تعزز النظام المؤسساتي الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020، فتم تزويد الوسيط بالوسائل البشرية والمادية لمزاولة صلاحياته ومهامه.

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أدخل نظاما رقابيا جديدا يساير الأنظمة الرقابية العالمية استلهمها من النموذج الفرنسي المتأثر بالنموذج السويدي، هذا النظام استعمله النظام الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، ليتم إلغاؤه بعد مرور ثلاث سنوات ليتبناه مرة أخرى في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20/45 لسنة 2020.

المبحث الأول : نشأة وتأسيس هيئة وسيط الجمهورية

إن نشأة أي هيئة في أي مكان وزمان لا بد أن تكون لها ظروف ودوافع مختلفة لنشأتها قد تكون قانونية أو سياسية وحتى اقتصادية تساهم في بلورتها وفي إعطائها الإطار المناسب لها أما أن المؤسسات القانونية تتأثر بظروف نشأتها، فمفهوم هيئة وسيط الجمهورية يقتضي منا البحث عن نشأة هذه الهيئة في البلدان الثلاث السويد، فرنسا والجزائر.

المطلب الأول : تعريف وسيط الجمهورية

اختلفت تسمية نظام وساطة الجمهورية من بلد لبلد، فمنهم من أطلق عليها أسم "الأمبودسمان" مثل السويد، والتي تعتبر مصدر هذا النظام في العامل، ومنهم من أسماه بالمفوض البرلماني كما هو الحال بإنجلترا، وإن كان الأصل في السويد¹ فإنه انتشر في المدن الإسكندنافية بسرعة، ثم فنلندا ثم النرويج ونيوزلندا والدنمارك².

نظام وساطة الجمهورية الذي هو أساس بحثنا اختلفت تسميته من بلد إلى بلد فمنهم من يطلق عليه اسم الأمبودسمان Ombudsman السويد التي تعتبر أم هذا النظام في العالم ومنهم من يسميه بالمفوض البرلماني إنجلترا،

يعرف بأنه جهاز أو الجبهة التي أوكلت لها مهمة الرقابة على أعمال الإدارة أي التأكد من حيث تطبيق القانون وعدم استغلال السلطة، فإذن هي رقابة من نوع خاص، وهناك من يعرف نظام الأمبودسمان، بأنه طريقة مستخدمة من طرف الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية والأجهزة الإدارية.

في حين يذهب الأستاذ عبد المجيد الرفاعي في مؤلفه المرسوم ب القضاء الإداري بين الشريعة والقانون إلى اقتراح اسم اصطلاحي وهو ممثل الرقابة البرلمانية، وهذه التسمية في

¹ - بالنسبة للسويد له نظام سياسي ملكي وآخر دستوري برلماني الذي يقوم على أساس الفصل المرن والتعاون المتبادل بين السلطات، أما تتسم بقلة سكانها مما يضمن لها الاستقرار السياسي.

² - عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية لوسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة بالمدرسة الوطنية للإدارة"، مج: 49، ع: 42، ص 41.

رأي المؤلف مستنبطة من طبيعة هذا النظام، وبهذا فهو من جهة برلمانية إذا لا يقتصر على التعريف يكون محدودا بحدود وجوده بالسويد¹.

أولا : التعريف الاصطلاحي

هو نظام رقابي ارجي يمارس على الإدارة في سبيل حماية المواطنين، ويوكل السلطة التنفيذية كما هو الحال في الجزائر، ويسمى الشخص الذي يقوم بمهمة الأمبودسمان والتي هي لغة: كلمة سويدية الأصل تتألف من مصطلحين: Ambothe- Mather والتي يقصد بهم الرجل أو الشخص بصفة عامة باللغة العربية، أما Ombothe يقصد بها اللجنة أو الهيئة، ومن فإنه يقصد بها الرجل أو الموظف البرلماني، أي الشخص الذي يقوم بتمثيل الآخرين كالمحامي مثلا، ودخل هذا المصطلح إلى اللغة الفرنسية سنة 1960².

ويرى الأستاذ عبد المجيد الرفاعي إلى اقتراح اسم اصطلاحي وهو ممثل الرقابة البرلمانية، وهذه التسمية في رأي الكاتب مستنبطة من طبيعة هذا النظام، وبهذا فهو من جهة برلمانية، إذ الاقتصار على هذا التعريف يكون محدودا بوجوده بالسويد، فمع انتشار هذا النظام في العالم اختلفت الجهة التي أوكلت لها مهمة تعيين هذا الشخص أو الهيئة، فخرج من نطاق السلطة التشريعية إلى نطاق السلطة التنفيذية، فالتعريف الاصطلاحي غير كاف لتحديد معالم هذا النظام³.

ثانيا : التعريف القانوني

لإعطاء تعريف أوضح لوسيط الجمهورية، نعتمد على النصوص القانونية في تحديد هذا التعريف.

¹ شرفي صافية، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، دت، ص 14.

² - حمدي عبد المنعم، نظام الأمبودسمان أو المفوض البرلمان، "مجلة العدالة عن وزارة العدل"، ع:23، الإمارات العربية المتحدة، أبريل 1980، ص 122.

³ - عبد المجيد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دراسة مقارنة في قضاء المظالم الإسلامي مع أنظمة القضاء الغربي ونظام الأمبودسمان السويدي، ط1، دار الفكر، 1998، ص 93.

بالرجوع إلى أحكام دستور السويد 1809 يمكننا أن نعرف الألبوسمان بأنه "الجهة التي تنوب عن السلطة التشريعية في مراقبة تصرفات الإدارة والجهات القضائية، ويعمل على تسوية المخالفات المرتكبة من قبلها، بعد أن يكون حقق فيها، وفي حالة عدم امتثالها يمكن معاقبتها قضائياً، ثم يطلع البرلمان"

في المادة الأولى من مرسوم 73-06 المؤرخ في 03 جانفي 1973 المعدل والمتمم بالمرسوم 76-124 المؤرخ في 24-12-1976م، ومرسوم 89-18 المؤرخ في 13 جانفي 1989 والمعدل بقانون 92-125 الصادر بتاريخ 06 فيفري 1992 تنص على ما يلي "وسيط الجمهورية هيئة مستقلة تتلقى في حدود القانون شكاوى المواطنين المتعلقة بعلاقتهم مع الإدارات وموظفين الدولة والمجموعات المحلية والمؤسسات العمومية وكل مرفق يؤدي خدمة عمومية"¹

فوسيط الجمهورية هيئة مستقلة مهمتها تلقي الشكاوي المرفوعة لها من قبل المواطنين حتى الإدارة العامة، فالوسيط الفرنسي يعين بموجب مرسوم حكومي لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد، مما يضمن له نوعاً من الاستقلالية تجاه الهيئة المعينة لها².

ونصت المادة الثانية من مرسوم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 والتي تعرف الوسيط كما يلي "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، وفي قانونية تسيير المؤسسات والإدارات العمومية" فحسب هذه المادة فهو يعتبر هيئة طعن غير قضائية، أي استبعاد صفة المحكمة منها هدفها المساهمة في حماية حقوق المواطنين، وكذا حسن سير المرافق العمومية، بالمفهوم الواسع أي تلك التابعة للهيئات المركزية واللامركزية.

والاختلاف بين البلدان الثلاث يرجع إلى طريقة الإنشاء وهدفها وأسبابها، فالسويد أعطت قيمة لهذه المؤسسة على مستوى الدستور، بمعنى الإطار الدستوري الذي يكفل لها

¹ - المرسوم 73-06 المؤرخ في 03 جانفي 1973، الجريدة الرسمية رقم: 01 من التقنين الإداري الفرنسي Dalloz administratif 1976

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دط، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1983.

النمو باعتبار أعلى وثيقة قانونية يمارس من خلالها الشعب سيادته، وهذا يضمن لها الاستمرارية، ويحميها من أي تلاعب سياسي، وهي هيئة مستخلصة من البرلمان الذي يستمد شرعيته من الشعب مباشرة.

وبالنسبة للجزائر وفرنسا فهما يشتركان في كون هذه الهيئة تابعة للسلطة التنفيذية، سواء كانت للجهاز الحكومي أو الرئاسي، فإذا كان المشرع الفرنسي اعتبارها هيئة مستقلة، وذلك بعد عشر سنوات من نشأتها، بموجب القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي سنة 1981، وافر له بذلك بصفة استقلالية، وأصبح هيئة إدارية مستقلة لها ذمة مالية مقيدة في ذمة ميزانية الوزير الأول، وتخضع لرقابة مجلس المحاسبة، ولم ترق لمستوى الدستوري. وفي فرنسا حسب المادة الثانية من مرسوم جانفي 1973 المنظم لوسيط الجمهورية، قبل المصادقة على المرسوم الذي تضمن إنشاءه¹.

المطلب الثاني : الإطار التاريخي لظهور وساطة الجمهورية

كانت السويد هي أصل نشأته فإنه انتشر في الدول الاسكندنافية بسرعة، حيث اقتبسته فنلندا عام 1919، والنرويج 1962 ونيوزلندا في نفس السنة ثم الدانمرك، ثم انتشر في دول أخرى ألمانيا الفيدرالية وبريطانيا بموجب قانون 1967/3/22، وإسبانيا الذي يسمى بمندوب الشعب، وفي الأراضي المنخفضة وفي فرنسا بموجب قانون 03 جانفي 1973، ثم انتشر في دول إفريقيا في مدينة آتنزانيا سنة 1965م، ثم السنغال وغانا و جزر مورس، ومؤخرا في جنوب إفريقيا عام 1997².

وبالنسبة للدول العربية الواقعة في القارة السمراء نجد ظهورها في السودان عام 1918م، وأخذت به الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 الصادر بتاريخ 23 مارس 1996م والمنشور في الجريدة الرسمية العدد 1، الذي يحدد صلاحيات وسيط الجمهورية، والمرسوم الثاني رقم 96-197 الصادر بتاريخ 1996/05/26 الذي يحدد الوسائل الممنوحة

¹ - سعاد الغاوتي، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، دت، ص، ص 171، 172

² - Paul liward, le médiateur et le guge administratif, collection deléperée, 1995, P 148.

له وفي أوروبا باعتباره منتشرًا في جل القارة تم إنشاء الوسيط الأوروبي بتاريخ 3-07 فيفري 1992 والوسطاء الفيدراليين بتاريخ 22 مارس 1995 .

إن ظروف الإنشاء تختلف من بلد إلى آخر باختلاف البنية السياسية والقانونية والاقتصادية، وعليه سنحاول البحث عن تلك الظروف في البلدان الثلاثة:
بالنسبة للسويد: لها نظام سياسي ملكي و نظام دستوري برلماني الذي قوم على أساس الفصل المرن والتعاون المتبادل بين السلطات، أما تتسم بقلة سكانها مما يضمن لها الإستقرار السياسي¹.

فالأمبودسمان السويدي قبل أن يتخذ نظامه في دستور 1809 فإنه عبارة عن مراسل (وآيل) Mandataire تابع للبرلمان يراقب مدى تطبيق القوانين من قبل المحاكم والإدارة لأن دورات البرلمان تتم في مدة أربعة سنوات أي رباعية ثم أصبحت ثلاثية ثم سنوية في 1866 فكان هذا النظام يتسم بهيمنة البرلمان أكثر من هيمنة الملك²، فكان عبارة عن ممثل العدالة justice de Hancelier ومع تأسسه في 1713 هيئة تمارس رقابة عامة على القوانين والتنظيمات، ولكن سرعان ما استحوذ عليه البرلمان (الهيئة التشريعية) وفي أواخر القرن، استعاد قوته من قبل السلطة المالكية وتم تحدد صلاحيات البرلمان بموجب الدستور 1809 فإن هذا المدافع وجد hancelier إلى جانب هيئة مفوض العدالة Justieobedsma حيث آلت لكلاهما صلاحيات مختلفة.

فالأول يعين من قبل الملك يمثل الدولة في المنازعات المدنية أمام المحامي والمنظمات الإدارية ويعمل على ضرورة احترام القوانين من قبل القضاة والموظفين الإداريين. وبصدور دستور 1809 تحول النظام السياسي من النظام الملكي المطلق إلى نظام ملكي مقيد، فإن هذه المؤسسة عرفت تطورات على مستوى وظيفتها، وحتى تشكيلتها ونظامها القانوني، فلم تصبح تلك الهيئة التي تحدث التوازن الدستوري بين السلطات التي يفرضها النظام البرلماني، بل أصبحت هيئة رقابية همها الوحيد حماية المواطن من الإدارة،

1 - ناصر لباد، القانون الإداري، ط6، دت، ص09.

2 - عمر فلاق، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، جامعة الجزائر، دم، دت، ص05.

على عكس ما كانت عليه من الناحية السياسية أذنا للبرلمان وأصبحت بالمفهوم الواسع مدافعا للشرعية¹.

إن هذا التحول في المهمة يرجع إلى أن مثل هذه الرقابة ممنوحة للسلطات المحلية باعتبارها قريبة من المواطن لكن هذه السلطات هي في الأصل تابعة لممثلي البرلمان فلا يمكن إن تمارس رقابة فعالة على ذاتها فكان لابد من إيجاد هيئة معينة من قبل الملك لتمارس هذه الرقابة لصالح المواطنين فقط و حمايتهم من تعسف الإدارة.

ومنه فإن سنة 1809 تعتبر شبه تحول نحو الديمقراطية في السويد و لكن هذه الثورة مرت ببطئ، على غرار الثورة الفرنسية التي تهدف إلى الإصلاح الاجتماعي حيث تسود الطبقة البرجوازية التي تتبنى سياسة تعتمد على قوتها الاقتصادية وأن أساس بناء السلطة آنذاك هو معيار الفصل بين السلطات في فرنسا.

أما في السويد فإن شارل الثاني عشر تبنى بناء الدولة والحكومة على أساس نظام برلماني، وثورة 1809 راحت تبحث في إيجاد نقاط التوازن بين السلطات، وهذه الفكرة من الناحية التاريخية في السويد ليست جديدة، ففي 1634 فإن الملك على حاجته على ضرورة تدوين ممارسة سلطاته ونص مشروع دستور 1809 بوضوح على كيفية تنظيم السلطات العمومية، الذي ان نتيجة الإطاحة بالنظام في 18 مارس 1809 بقيادة الجنرال Arlerentz ضد الملك Adolphe Granstave حيث أدى الملك بالسويد إلى التهلكة بسبب سياسته.

إن مؤسس دستور 1781 أخذوا بمعالم الدستور السويدي، وفي ظله أصبح الأمبودسمان يتمتع بصلاحيات مستقلة، فلم يعد تلك المؤسسة التي تخلق التوازن بين السلطات في ظل النظام البرلماني، بل أصبح بالمفهوم العام المراقب لمشروعية أعمال الإدارة ويلعب دور الضامن لحقوق الأفراد اتجاه تعسف هذه الأخيرة².

¹ - ليلي تكلي، الأنبودستان دراسة تحليلية لنظام المفوض البرلماني، د ط، منشورات المكتبة الأنجلو مصرية، 1992، ص62.

² - مسعود مننري، علاقة الإدارة بالمواطن، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 122.

هذه المؤسسة عرفت إصلاحاً هيكلياً في 1919 حيث تم إنشاء أمبودسمان عسكري يسهر على رقابة الجانب العسكري والجانب التأديبي للعسكريين، و له نفس الإمكانيات التي يتمتع بها الأمبودسمان المدني ولكن هذا الأخير، بعد إنهاء الحرب العالمية الثانية تقلص دوره بالنسبة لزميله المدني وهذا بحكم المهمة المخولة له¹.

وفي 1968 تم توحيد المؤسسة في هيكل واحد، وزعت الصلاحيات على ثلاثة أنواع من الأمبودسمانات وذلك حسب المهمة الموكلة له تحت اسم "Obndsman Riasdgens" واحد يراقب مجال الإعاقة الاجتماعية والبناء (التعمير) والمجالات الرسمية و الثاني خاص بالعدالة والقوات العسكرية والثالث خاص بالإدارة المدنية الخارج عن اختصاص الأول².

المطلب الثالث : ظروف نشأة الهيئة في فرنسا

أما عن ظروف نشأة هذه الهيئة في فرنسا مختلف ومرجعية ذلك هي البنية الإدارية والنظام القضائي والقانوني لهذه الدولة.

إن وجود هذه الهيئة في فرنسا آثار عدة إشكالات، ورفض من قبل رجال القانون وخاصة المتخصصين منهم في مجال الإداري والمنازعات الإدارية ونفس الشعور أن لدى آبار وأعلى درجات في هرم الإدارة وذلك لعدة أسباب أهمها:

- وجود وسائل الرقابة التقليدية من رقابة إدارية خارجية (الرقابة الوصائية) ورقابة إدارية داخلية (الرقابة الرئاسية) وكذا الرقابة البرلمانية³.

- وجود الرقابة القضائية الممارسة من 32 محكمة إدارية ومجلس الدولة، وهو النظام الذي تنفرد به فرنسا في رقابة مشروعية أعمال الإدارة بواسطة دعوى تجاوز السلطة.

هذا النوع من الرقابة الممارسة من قبل مجلس الدولة، هو بطبيعة الحال نوع من الرقابة القضائية التي تستلزم إجراءات خاصة و معقدة، وأمام طول هذه الإجراءات القانونية

1 - لمين بوسماحة، المرفق العام في الجزائر، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 63.

2 - مسعود منتري، مرجع سابق، ص 110.

3 - مسعود منتري، مرجع سابق، ص 110.

القضائية من تحديد صارم للمدد القانونية وبحضور المحامي طبعاً مقابل أتعاب مالية، وأمام المماثلة في تنفيذ الأحكام القضائية.

وأمام هذا العجز الذي تعرفه المحاكم الإدارية فإن الحكومة أرادت التقليل من هذه الإجراءات وتقريب الإدارة من المواطن، فشرعت في إنشاء ما يسمى بالأمبودسمان وذلك من أجل تطوير الرقابة الإدارية ومعالجة ما يسمى بمرض الإدارة.

وتم إنشاء الوسيط بتاريخ 03 جانفي 1973، وهذا بموجب الإطار التنفيذي وليس التشريعي أو القضائي كما هو الحال بالنسبة لإنشاء لمجلس الدولة الذي وجد بموجب نزاع قضائي.

فانقسمت الآراء بين مؤيد و معارض، منهم من يقر بعدم جدوى هذه المؤسسة لوجود القاضي الإداري مثال ذلك الأستاذ "Dragot" ويقول: "أن أعظم وسيط هو مجلس الدولة". على العكس الأستاذ Robert Jacque الذي يعتبره التيار الذي يمر بين الإدارة والقضاء والمواطن و سبب تأخره يرجع إلى الوقت.

أما الأستاذ Zedessie وهو وسيط الذي مارس مهمة الوسيط في فرنسا وردا على سؤال طرح عليه عن سبب وجود هذه الهيئة فكانت الإجابة مايلي:

- لتسهيل عمل الإدارة من خلال الأخطار المباشرة لهذه الهيئة أي من أجل تسهيل المهمة على المواطن.

- ضرورة الإصلاح الإداري بسبب الكثافة السكانية المتزايدة التي تستلزم وجود وسيط لحل المشاكل بطريقة سريعة¹.

الشيء الملاحظ هو أن سنة 1973 تعتبر مرحلة تراجع البرلمانين من قبل ممثلين الأحزاب السياسية في البرلمان، و هذا من أجل إثراء مصالحهم الإدارية، فكان عليهم التوسيع من حق الإخطار الوسيط بالرغم من قرار إنشائه إن قرارا حكوميا.

¹ - جلطي منصور، النظام لقانوني لوسيط الجمهورية في التشريعي الجزائري والمقارن، "مجلة البحوث القانونية والسياسية"، مج: 02، ع: 14، 2020، ص ص 160، 161.

أما أن نطاق رقابة القاضي الإداري محددة و محصورة إما بإلغاء قرارات الإدارية بآثارها الفوري أو بتحديد التعويض، إذا كان هناك ضررا لحق بأشخاص على إثر أعمال إدارية، أي بمعنى تلك هي أهم الأسباب التي أوجدت عجز الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري هيئة وسيط الجمهورية في فرنسا، بحيث تعتبر كهيئة مكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة¹.

¹ - جلطي منصور، المرجع السابق، ص 165.

المبحث الثاني : وسيط الجمهورية في القانون المقارن

المطلب الأول : المعايير التي من خلالها يتم اختيار الوسيط

أما المعايير التي على أساسها يتم اختيار الأشخاص المناسبة لهذه الوظيفة، وعن كيفية إنهاء المهام، فإن الأمبودسمان السويدي يرى أن السلطة التشريعية وفقا لمعايير قانونية وشروط يجب أن تتوفر في الشخص الذي يتولى هذه الوظيفة، وأهم شرط بالدرجة الأولى هو أن يكون رجل قانون، وتتم بواسطة الانتخابات غير المباشرة من غرفتين البرلمان، وأهم الشروط لتولي هذه الوظيفة هي:

- التكوين القانوني يقصد به أن تكون لديه حجة في الاختصاص القانوني، وهو أهم شرط لتولي هذا المنصب، وهذا الشرط غير منصوص عليه في فرنسا ولا في الجزائر.

- شرط الأخلاق والنزاهة في العمل.

- شرط العدالة والحياد السياسي والاجتماعي.

- شرط الموضوعية أي أن يكون القائم على هذه المهمة موضوعيا في تحليله، دون الميل الشخصية والحسابات خاصة عبر التقارير السنوية وزيارته¹.

ولكن هذه المدة أي أربع سنوات قبل أن تستقر إلى هذا الوضع مرت بعدة تطورات، وهذا التطور راجع للتطورات التي عرفها البرلمان، لأن هذا الأخير مكلف بالدرجة الأولى بالنظام المالي، والأمبودسمان يدخل ضمن تركيبة البرلمان كهيئة عليا، والأمبودسمان يعد ضمن الهيئات العليا، فهو مكلف بتعيين مساعديه

المطلب الثاني : طريقة تعيين وسيط الجمهورية

وفي فرنسا حسب المادة الثانية من مرسوم جانفي 1973 المنظم لوسيط الجمهورية فقبل المصادقة على المرسوم الذي تضمن إنشاءه طرح إشكالا وجدلا على مستوى البرلمان حول مضمون هذا المرسوم، فحتى كلمة وسيط لم يستقر عليه الأمر، ففي البداية هناك من أثار تسمية حامى الشعب أو الممثل البرلماني للحريات، أو المراقب العام للدفاع عن حقوق

¹ - عمار عوايدي، الطبعة القانونية لوسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة"، ع:02، 1997، ص18.

الإنسان، وفي الأخير تم الاتفاق على اسم الوسيط الذي يتمشى وأهداف المؤسسة، وطرح أيضا إشكالا حول السلطة التي لها حق التعيين، فكانت هناك ثلاث اقتراحات لطريقة التعيين:

-الانتخابات من قبل التعيين.

- التعيين المباشر من قبل الحكومة أو باقتراح من قبل الشخصيات مرموقة.

- التعيين من طرف جهة محايدة ومستقلة عن السلطات السياسية¹.

فطريقة الانتخاب لها إيجابياتها، بحيث يضمن لها نوع من الحرية، مما يساعده في إيجاد رقابة فعالة على السلطة التنفيذية مما يعطي لها أهمية في نظر الشعب، وفي نفس الوقت لها سلبياتها، من بينها سيطرة الأحزاب الأغلبية على البرلمان، وتأخذ بذلك المنعرج السياسي، وهذا الاقتراح جاء به مجموعة من السياسيين فهم الأستاذ mehandunagoi بقوله "... حيث كان نص المادة المفوض البرلماني ينتخب لمدة 03 سنوات من قبل لجنة مختلطة التشكيلية مشكلة من ثلاث عضوا من الغرفتين"، أي يتبنى طريقة الانتخاب غير المباشر كما هو الحال في السويد².

أما الأستاذ Y Gerbet فيرى أن الاقتراح السليم ووحيد لأنه يسمح بمشاركة الهيئات السياسية عن طريق الانتخاب، أو أعلى الهيئات القضائية في الدولة، لكن الحكومة لم تأخذ بهذا الرأي، معللة رأيها باحتمال وجود تنازع بين الهيئات الثلاث، زيادة إلى كيفية اختيار الرجل المناسب لهذا المنصب، وهم كلهم يمثلون أعلى هيئات الدولة، وفي المقابل قدمت الحكومة اقتراحا بإمكانية تعيين الوسيط الذي رفض من قبل مجلس الشيوخ، كون هذا يعد نوعا من الرقابة الذاتية، فكيف لهيئة تنشئ لنفسها هيئة تراقبها، أضف إلى ذلك أن الحكومة تستعمل على تعيين رجل غير مزعج في هذا المنصب³، لكن الحكومة الفرنسية قدمت تبريرات لذلك مؤكدة على ما يلي:

¹ - حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، "المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد"، ع: 27، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2020، ص 132.

² - Patrice verrier, *Le médiateur français*, la revue du droit public, 1973, P 956.

³ - حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 957.

- أن الوسيط بمجرد تعيينه يصبح هيئة مكلفة برقابة الإدارة، وهي قائمة بذاتها تخرج عن كل وصاية.

- وزن هذه الهيئة هو الرأي العام.

وهنا تم الاتفاق على أن الحكومة هي التي تتولى تعيين الوسيط، وذلك حسب المادة الثانية من قانون 1973: "يعين وسيط الجمهورية لمدة ستة سنوات بموجب مرسوم يتخذ على مستوى مجلس الوزراء"

إذن الوسيط الفرنسي يعين من قبل السلطة التنفيذية، وتعرضت طريقة تعيين هذه إلى النقد خاصة من قبل الأستاذ drich ricarl وهو محلل دستوري، فطريقة التعيين هذه تمس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء به موتسكيو، واعتبره عائقاً في تطبيق هذا المبدأ الدستوري، الذي بنيت على أساسه المؤسسات الدستورية الفرنسية.

واقترح الأستاذ Verrier إمكانية مشاركة المجلس الدستوري في هذا اجراء لأنه هو السلطة الموكل لها حق إثبات العارض، وفقاً للمادة السابعة من الدستور الفرنسي لسنة 1958م، فكي لا تتحقق في عارض الوسيط بالرغم من أنها تتحقق في عوارض أعلى سلطة في البلاد وهو رئيس الجمهورية¹.

أما الوضع في الجزائر فإن السلطة المخول لها حق التعيين هو رئيس الجمهورية وحده، وفقاً للمادة الثانية عشر من المرسوم 1996/03/23 والذي أنشأ الهيئة "يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي وينهي مهامه نفس الشروط"، ويقوم الرئيس بتعيينه بناءً واستناداً للمواد 67-74-116 من دستور 1989، التي تخول له صلاحياته التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، وبهذا يعتبر وسيط الجمهورية في خانة الوظائف العليا أو السامية في السلم الوظيفي²، ويعتبر هيئة مركزية، وتستمد قوتها مباشرة من رئيس الجمهورية.

وهنا نتساءل: ما هي الشروط الواجب توفرها في اختيار الشخص لهذه الوظيفة؟

¹ - أمين بوسماحة، المرفق العام في الجزائر، تر: رحال عمر، رحال مولاي إدريس، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 192.

² - إرجع إلى: المرسوم المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والسياسية في البلاد لسنة 1993.

إن مرسوم التأسيس لم يضع معايير محكمة لممارسة مثل هذه المهمة، لكن التجربة الجزائرية القصيرة والتي دامت ثلاث سنوات، تم اختيار شخص واحد هو السيد حباشي لممارسة هذه الوظيفة التي كانت ذات منطلق سياسي وإيديولوجي، فالمعيار الوحيد الذي طبق في الجزائر هو المعيار السياسي والولاء وللثورة الجزائرية دون ذكر لشرط التكوين القانوني، مع افتراض شرط الموضوعية والحياد السياسي.

الملاحظ من الناحية العملية أن هيئة وسيط الجمهورية بعد ثلاث سنوات من إنشائها، تم حلها بموجب مرسوم رئاسي اتخذته هيئة أخرى مغايرة للتي أنشأته، لأن هذه الأخيرة لم تواصل عهدتها الانتخابية، بالرغم أن دستور 1996 المعدل والمتمم لدستور 1989 أعطى إمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة وفقا للمادة 74 منه والتي تنص على "يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة"

كما أن المرسوم الرئاسي الذي أوجد هذه الهيئة لم يحدد المعايير التي من خلالها يتم اختيار الشخص المناسب لهذا المنصب، فكان التعيين تقديري حسب رأي الأستاذ "رشيد خلوفي"¹، فالمعيار الذي تم على أساسه

المطلب الثالث : المدة القانونية للأبودسمان

وفي دستور 1815م ووفقا للمادة 96 فقد كانت مدة الأبودسمان خمس سنوات، ثم انخفضت إلى ثلاث سنوات في الفترة الممتدة بين 1844-1845، وبتعديل الدستور 1866م وتطبيقا للمبدأ السنوي للجلسات البرلمانية ودورات البرلمان، أصبح الأبودسمان ينتخب كل سنة، وطبقا لهذا يعرقل مهمته، لأن المدة ضيقة جدا لا تساعد في أداء مهمته كما ينبغي، ويبقى الحال كذلك إلى غاية 1868 حيث تقدم النواب باقتراح لتمديد مدته إلى ثلاث سنوات حيث أن هذه المدة تتماشى وانتخابات الغرفة الثانية للبرلمان، ولكن هذا الاقتراح لم يطبق، فبقي حبرا على ورق إلى غاية 1941²، حيث اقتنع البرلمان بضرورة

1 - أستاذ بمعهد العلوم القانونية والإدارة في الجامعة الجزائر وأول وسيط عين في الجزائر كان السيد عبد السلام حماني.

2 - عمار عوايدي ، المرجع السابق، ص 18.

تمديد المدة بعد تعديل الدستور، حيث أصبح أربع سنوات، والتي تتماشى ومدة الغرفة الثانية، وتنتهي مدة الأمبودسمان بانتهاء المدة المقررة له، وهي قابلة للتجديد ثلاث مرات، وهذا ما جرى عليه العرف، وهو الطريق العادي لنهاية وظيفته.

إلى جانب ذلك هناك طريق غير عادي كالاستقالة، وعادة ما يكون لأسباب الترقية أو عن طريق الإقالة في حالة الخروج عن موضوعية المهمة.

أما في فرنسا فالمادة الثانية تقر بأن مدة التعيين هي ست سنوات، لكن قبل أن يتقرر ذلك كان الاقتراح هو خمس سنوات، وهي مطالب المنتخبين وممثلي الشعب، والإشكال المطروح هنا: هل هناك إمكانية لتجديد المدة؟

لكن موقف الحكومة كان سلبيا، حيث رفض فكرة التجديد، وحتى فكرة العزل أثناء المدة القانونية، لأن هذه الفرضية تتعارض وفكرة ديمومة الوظائف، وهذا ما يدعم استقلالية هذه الهيئة¹.

وتنتهي مهمة الوسيط في فرنسا بالطريقة التلقائية وهي:

- انتهاء المدة القانونية المقررة.

- عن الطريق غير العادي كالاستقالة ووجود عارض أو مانع إذا ثبت.

فطريقة الاستقالة أو انتهاء المدة القانونية لا تطرح إشكالا، ففي الاستقالة لا بد أن تكون معللة فقط، لم تطبق في فرنسا منذ نشأة الهيئة²، وقد تناول الموضوع أيضا القانون الفرنسي 73- 253 الصادر بتاريخ 09 مارس 1973².

وبالنسبة لإنهاء مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر فهو وارد في المادة الثانية عشر من مرسوم التأسيس، وهي مخولة لرئيس الجمهورية وحده، بحيث ينهي مهامه بمرسوم رئاسي.

فالإنهاء يتم بطريقتين:

- بالطريق العادي: وهو إنهاء المدة المفترضة والمرتبطة بالمدة الرئاسية.

¹ - Marc vedussen, *médiateur parlementaire*, etude comparative, la revue francais du droit public, 1973, P 17.

² - الجريدة الرسمية الفرنسية الصادرة بتاريخ 10 مارس 1973، ص- ص 19- 26

- بالطريق غير العادي: وهو الإقالة من المنصب أو بواسطة الاستقالة المعللة وبشروط قانونية، ومن هذه الشروط على العموم حالة المرض الخطير، حالة العجز. وعن مسألة العارض أو المانع فإن المرسوم الرئاسي لم يتطرق إلى هذه المسألة وهي حالة شغور المنصب بسبب المانع، فما هي الهيئة التي تحدد هذه الحالة، ومن يتولى هذه المهمة كما وجدناها في فرنسا، ونحن نقوم بإعطاء فرضيتين لحل هذا المشكل القانوني. الأولى فرئيس الجمهورية له صلاحية حل هذا الإشكال القانوني باعتباره هو الذي يملك حق التعيين، ومن فإنه يستطيع اللجوء إلى هذا الحل بواسطة المجلس الدستوري الذي يقوم بإخطاره، وهذا الأخير يقوم بتحديد حالة الشغور أو إثبات العارض، لأنه هو المؤسسة التي تحقق في حالة الشغور منصب رئيس الجمهورية، والذي يعد أعلى سلطة في هرم الإدارة الجزائرية، فمن المنطق أن يسمح له بالتحقيق في هذه المسألة فرضاً. أما الفرضية الثانية فتتولى هذه المهمة لجنة مستقلة كما هو الحال في فرنسا ذات تشكيلة قضائية، وذلك لاستحداث هيئة مجلس دولة ومحكمة النقض، ومجلس المحاسبة ففسير حدو المشرع الفرنسي في التحقيق في حالة الشغور¹.

¹ - حمدي عبد المنعم، نظام الأمبورسمان أو المفوض البرلمان، "مجلة العدالة عن وزارة العدل"، ع:23، الإمارات العربية المتحدة، أبريل 1980، ص 122.

المبحث الثالث: الهيكل التنظيمي لوسيط الجمهورية في الجزائر

ان هذه الهيئة وجدت وتأسست بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 الصادر بتاريخ 23 مارس 1996 تعد فكرة إنشاء هذه الهيئة قديمة، فكانت تحصيل حاصل لعدة أفكار قانونية وسوسيلوجية لتنمخض بعد أكثر من عشرة سنوات، تولدت عن ظاهرة البيروقراطية التي تعاني منها معظم الدول .

و في هذا الصدد يقول الأستاذ بوسماحة في كتابه المرفق العام في الجزائر صفحة 38 و 45 منه" إن كانت بوادر البيروقراطية خفيفة في المجتمع منظم فهي تتكاثر عندما تعتبر الدولة أن الإدارة هي تغير الوحيد لسلطة الدولة ¹ ."

ونتيجة لذلك فإن تواجدها بكثرة يشل كل وسائل الربط، وبعبارة أخرى كل القنوات العادية للاتصال والحوار، هذا ما أدى بالإدارة أن تتحول من جهاز آمال القدرة إلى جهاز عديم القدرة، وتمكن مظاهر البيروقراطية التي تعاني منها الإدارة الجزائرية من كثرة الإجراءات وتعقيدها .

لتخلص من ظاهرة البيروقراطية ومحاربتها سعت الأجهزة العليا إلى تشخيصها والبحث عن الوسائل الضرورية لمعالجتها .

المطلب الأول: هيكل وسيط الجمهورية

بتاريخ 1986/01/22 صدر مرسوم ينص على ضرورة إنشاء وسيط محلي على مستوى تعليمية من وزارة الداخلية ² المديرية العامة لوزارة الداخلية، وجاء المرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18 فيفراير 1986 الذي يضبط الأجهزة العامة في الولاية و هياكلها، ويحدد مهامها فمن خلال تم تحديد مهمة هذا الوسيط، وطريقة إنشائه، بحيث هذا الوسيط المحلي يعين بقرار من الوالي من بين موظفي ديوانه، ملحق بالديوان المكلف بالدراسات .

1- لمين بوسماحة بعنوان "المرفق العام في الجزائر" ، ديوان المطبوعات الجامعية 1995 صفحة 63.

2- أنظر التعليمات الموجودة في الجريدة الرسمية رقم 273 العدد 01 صفحة 20.

و مهمته هو التكفل بانشغالات المواطنين الواقعية والمدافع عن حقوقهم ويحافظ عليها لتفادي آل ضياع للوقت، الذي قد يعرقل السير الحسن للاقتصاد الوطني واجتتاب الإجراءات الطويلة والمكلفة لدى الهيئات القضائية المختصة، ومنه اللجوء إلى هذا الوسيط ضرورياً، وعلى الوسيط أن يستقبل كل صباح المواطنين الذين يريدون عرض مشاكلهم والصعوبات التي يتعرضون لها على مستوى الولاية باستثناء تلك المتعلقة منها بالسكن فهو يقترح على الوالي كل ما من شأنه أن يحل المشاكل المطروحة عليه ويبلغ المواطن بالنتائج المحصل عليها¹.

وبفضل مساهمة وزارة الداخلية بحكم تجربتها وتقاليدھا العميقة في هذا الميدان الإصلاح الإداري، تمكنت من وضع ملف بعنوان "البيروقراطية مظاهر ورهانات" الذي قدم للحكومة للنظر فيه في اجتماع 25 نوفمبر 1987، الذي يعد مساهمة هامة للنقاش حيث اتضحت ضرورة التكفل بها، والنظر بشأن البيروقراطية فاقترحت على ضرورة تعيين وسيط وطني تابع لوزارة الداخلية مثل الوسيط المحلي المذكور أعلاه²، الذي أراد أن يشكل وسيط الجمهورية لولا العدول عنه إثر التعديلات التي طرأت على الحكومة بعد أول مراجعة لدستور بتاريخ 1988/11/03 فهي محاولة فاشلة لمثل هذا لإنشاء .

إلى جانب تسليط الضوء على ظاهرة البيروقراطية التي تعد مرضاً مزمناً لأية دولة مسيطرة على معظم القطاعات، هذا ما أدى إلى إيجاد حلول أخرى لتثبيت العلاقة بين الإدارة والمواطن وهذا ما نددت به كتابة الدولة للتوظيف العمومي و الإصلاح الإداري وفق للعملية المدروسة في 02 مارس 1983 والتي تضع تدابير بسيطة لضبط العلاقة بين الإدارة والمواطن، خاصة تلك الإدارات التي لها علاقة مباشرة مع المواطن (البلديات الوليات، المستشفيات، الدوائر، الضمان الاجتماعي... الخ).

1- أنظر: منشورات وزارة الداخلية: "البيروقراطية مظاهر ورهانات" العدد 01 ص 20.

2- مسعود منتري المرجع السابق، ص 110.

حيث تم معالجة حوالي 73 حالة من أجل تبسيط الإجراءات والوثائق، بهدف نزع الهوة بين الإدارة والمواطن وذلك بالإعلام والتعلّيم رقم 09 الصادرة في 01/10/1988 من وزارة الداخلية والمجموعات التوجيه المحلية¹.

وعلى إثره جاء مرسوم الصادر في 04 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم العلاقات (15) بين الإدارة والمواطن، حيث نص هذا المرسوم على التزامات الإدارة.

وأول التزام تلتزم به الإدارة هو إعلام المواطن المنصوص عليه في المادة الثامنة منه، وتوجيه ونشر التعليمات في المادة التاسع²، وحق إطلاع المواطن على الوثائق في المادة العاشرة الفقرة الأولى والثانية " كل طلب للإطلاع لقي بالرفض يجب أن يعلم به الطالب وأن يكون معللا " و تلتزم الإدارة أيضا بواجب استقبال المواطن³.

فالالتزام الذي فرضه هذا القانون على الأعوان العموميين مهما كانت رتبهم هو حماية الحريات وحقوق الأفراد المعترف بها للمواطن في الدستور

كما أن نفس المرسوم حدد واجبات المواطن اتجاه الإدارة، أهم واجب هو المساهمة في ترسيخ سلطة الدولة من خلال احترام المواطن للذي يمثل الإدارة ويجب عليها احترام سلطة الدولة، أي احترام القانون وتجسيد فكرة القانون وفق الجميع الذي يعتبر أهم مبدأ لبناء دولة القانون، لهذا نلاحظ إن إرادة المشرع صريحة نحوى هذا المسعى

كما يجب على المواطن التحلي بالانضباط والحس المدني والمادة أربعة وثلاثون منه أكدت على ضرورة الرد على تظلمات المواطن التي تعد ضمانا في يد المواطن اتجاه الإدارة، وهذا نص المادة: "يجب على الإدارة أن ترد على آل الطلبات أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها ."

1- أنظر المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 ،تنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية صفحة 1013).

2- لمبن بوسماحة ، المرجع السابق، 63.

3- بوسماحة ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية ، بعنوان المرفق العام في الجزائر، 1992 ع:03 ص 449

ولهذا الغرض، استحدثت هياكل على المستويين الوطني والمحلي تتكفل على الخصوص بالبحث في عرائض المواطن، أي الإشارة إلى ضرورة إنشاء هياكل لأجل تسوية مشاكل المواطنين بناء على تطلباتهم .

فكل المساعي والأفكار تمخضت لتخرج إلى الميدان بحكم الضرورة والحاجة إلى مكافحة البيروقراطية وحماية حقوق المواطنين والكشف على أعمال الإدارة لكي تعطى صبغة الشفافية وفق لتوجهات النظام السياسي الجديد.

وتجسيدا لفكرة دولة القانون ونزع غطاء الأحادية الحزبية من ميثاق 1986 لتخرج في شكل هيئة حاملها برنامج رئيس الجمهورية اليمين زروال تسمى بوسيط الجمهورية مكلف برقابة أعمال الإدارة و تقريبها من المواطن و حماية حقوقهم المهضومة، بواسطة المرسوم 96- 113 المؤرخ في 23 مارس 1996، ليكون بذلك أول تجربة على المستوى التنظيمي والفعلي وفقا للنصوص القانونية، وتعطى له الوسائل المادية والبشرية لمباشرة المهام المنوطة له، حسب الأفكار الجديدة التي ظهرت في المجتمع الجزائري ليكون أساسه المرسوم المذكور أعلاه، وقد أشار إليها برنامج المترشح اليمين زروال لانتخابات الرئاسية التي جرت في 16 نوفمبر 1995 ضمن مقتطفات هذا البرنامج التي تعتبر دعائم قيامه وهي أساس وجوده لتقوية فكرة دولة القانون

فنلاحظ في الفقرة 81 من هذا البرنامج الاهتمام بمرفق العدالة، خاصة ما يتعلق بحماية حقوق والحريات الفردية و كذا حقوق الإنسان آكل واعتبرها البرنامج أنها جوهر الديمقراطية، وهذا هو نص الفقرة: "يجب كذلك على العدالة الجزائرية أن تضطلع بجهودها في حماية الحريات الفردية، وحقوق الإنسان التي هي جوهر الديمقراطية، ومن هذا المنظور، فإن الجهاز القضائي متوقف بشكل خاص في هذه المرحلة المتميزة بمكافحة العنف والجريمة لكي تبقى هذه الكافة دوما في إطار القانون فقط¹.

1- مقتطفات من البرنامج السياسي للمترشح للانتخابات الرئاسية الرئيس اليمين زروال لسنة 1996. (2519)

إن هذه الفقرة تولي أهمية بالغة لمرفق العدالة الذي يعد أساس الدفاع على حقوق الإنسان وحماية الأفراد، ولكن في هذه المرحلة بالذات فإن هذا المرفق متوقفا على ضرورة مكافحة ظاهرة العنف التي عرفها المجتمع الجزائري في العشرية الأخيرة ونظرا لذلك تسنى لرئيس الجمهورية تدعيم مرفق العدالة بمرفق جديد.

المطلب الثاني: الوسائل الممنوحة لوسيط الجمهورية..

أشارت الفقرة ستة وثمانون من هذا البرنامج وذلك بهدف تدعيم جهاز الدولة وإضافة هيكل وسيط الجمهورية.

والفقرة تنص على مايلي: "وأخيرا سندعم دولتنا بهيكل الوساطة، يتولى الإصغاء للمواطنين، الذين يعتبرون أن حقوقهم مهضومة بإجحاف، ويستعجل بالنظر فيها واسترجاعها لأصحابها، وهذا الهيكل الجديد في ساحتنا الوطنية جزء من آليات التنظيم والانسجام في الأنظمة القائمة على أسس سليمة".

وباعتبار أن البرامج العامة لانتخابات لها الصبغة السياسية فإن هذا الهيكل منشأة بموجب مصدر سياسي وتم تجسيد هذا المسعى السياسي بعد اعتلاء رئيس الجمهورية كرسي الرئاسة وبالتالي إضفاء الصفة الشرعية على النظام الدستوري الجزائري، وذلك بموجب انتخابات 16 نوفمبر 1996¹.

ويتضح من قراءة هذه الفقرة أن سبب وجود هذه الهيئة هو تماطل الإجراءات القضائية وأن هذا الهيكل سيتكفل بمشاكل المواطنين بسرعة، وهو أيضا ضرورة لبناء الهياكل وآليات تنظيم الواردة في الأنظمة القائمة على أسس صحيحة.

كما إن رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 1995-1996 أدلى بخطاب للشعب وفيه تطرق إلى إحداث هيكل الوساطة، الذي يسعى إلى سماع المواطنين من خلال الشكاوى التي تقدم إليه.

¹ - حمدي عبد المنعم، المرجع السابق، ص 122.

وبالتالي حسب تصريح الرئيس يعتبر وسيلة للرقابة من خلاله يتمكن المواطن من استرجاع حقوقه .

وهذا هو نص الخطاب .. "ويتعلق الأمر في الأخير بهيكل الوساطة الذي يصغي لمطالب المواطنين الذين يعتبرون أنفسهم قد حرّموا من حقوقهم ظلما و بهذه المناسبة التي تجمعنا اليوم فإنني أدعو الهيئات المعنية في الدولة إلى الشروع في القيام بالأعمال اللازمة حتى يتم تجسيد كل هذه التدابير قبل السداسي الأول من سنة 1996 ..."

الشيء الملاحظ أن هناك نية صريحة ذات منطوق سياسي لإنشاء هيئة مكلفة بإصغاء إلى شكوى المواطنين المظلّمين من جراء التعسف الإداري، فبالفعل تم تجسيد هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي قبل إنهاء السداسي الأول من سنة 1996¹.

كما أكد رئيس الجمهورية على أهمية هذا الهيكل في البيان الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ 3 أبريل 1996 ففي أعقاب هذا الاجتماع قدم رئيس الجمهورية بعض التوجيهات للحكومة وتطرق إلى الآفاق السياسية المقبلة للبلاد، وقد أدلى رئيس الجمهورية بتصريح يشير و يؤكد على ضرورة هذه الهيئة.

وبالنسبة للوسائل المالية الممنوحة لوسيط الجمهورية، فإن المادة السابعة من المرسوم الرئاسي الصادر في 23 مارس 1996 لم ينص على الوسائل المالية واكتفى بالقول بأن تسجل الاعتماد في ميزانية الدولة، أي أنها تابعة للدولة ومنه تخضع لرقابة مجلس المحاسبة حسب المادة 10 من المرسوم المذكور أعلاه، والشخص المسؤول على صرف هذه الاعتمادات المالية هو وسيط الجمهورية شخصيا، مع إمكانية تفويض إمضاء هذه الصلاحية لمدير أمانة التقنية، ولرئيس المصلحة الإدارية تطبيقا للمادة العاشرة من المرسوم المذكور أعلاه².

1- أنظر "المجلة القضائية" لسنة 1996 العدد 2 ص 20 .)

2 - التقرير السنوي الأول لوساطة الجمهورية، مارس 96- 97 لرئاسة الجمهورية.

فميزانية وسيط الجمهورية ضعيفة إلى حد ما مقارنة مع ميزانية هيكل أخرى تابعة لرئاسة الجمهورية، وتخضع لرقابة مجلس المحاسبة، رغم أن المشرع الجزائري لم يتطرق لهذه المسألة¹.

أما في فرنسا فإن الموارد المالية هي تابعة لميزانية وزير الداخلية، وهذا حسب المادة الخامس عشر من قانون 1973 تنص على ما يلي "الاعتماد المالي الضروري لأداء مهمة وسيط الجمهورية الفرنسي مسجلة في منصب الوزير الأول، لا تطبق أحكام القانون المؤرخ في 10 أوت 1992 والمتعلق بالميزانية المالية عليه، يقدم وسيط الجمهورية الفرنسي حساباته للمراقبة من طرف مجلس الدولة المحاسبة"، فأخضع هذه المهمة لمجلس المحاسبة يضمن له الاستقلالية، ولا يخضع للرقابة الداخلية، ولكن الشيء الملاحظ على المشرع الفرنسي أنه احتفظ بتقييدها في ميزانية الوزير الأول².

المطلب الثالث : التكيف القانوني لوسيط الجمهورية

نلاحظ في مسألة التكيف القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر أنه استنسخ التجربة الفرنسية وعالجها بأسلوبه الخاص، ووفقا لخصوصيات الوضع في الجزائر، لذا وجب علينا التكلم عن التجربة الفرنسية.

فبالنسبة لفرنسا فالوسيط يتلقى الشكاوى من المواطنين في مواجهة اقدارة، فلم يستعمل كلمة هيئة أو سلطة حتى تعديل 12 / 12 / 1976 فإن المشرع الفرنسي لم يتطرق لهذه المسألة فكان على الفقه والقضاء المبادرة بالبحث في هذه القضية.

وقد طرح الفقيه Ves grandment تساؤل حول مسألة الاستقلالية بالنسبة لوسيط الجمهورية الفرنسي بمعنى هل هي هيئة مستقلة؟ فيما طرح J P Costa هل بإمكاننا تكوين هيئة أخرى غير إدارية؟

¹ - شرفي صافية، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، دت، ص 38.

² - مرجع نفسه.

حيث كانت الإجابة من قبل مجلس الدولة سنة 1981 في retail الفرنسي بموجب قرار أن هذه اللجنة أصدر قرارا بمنع السيد ولجنة حسابات البورصة آنذاك من مباشرة مهمة في مقاطعة باريس لكبر سنه، مما يجعله يقع في أخطاء الحسابات، هذا الأخير تقدم بشكوى إلى وسيط الجمهورية بعد قيامه بالإجراءات القضائية عبر القنوات الرسمية المخولة لذلك، وهي النواب أو البرلمانين الذين يحيلونها إلى الوسيط، وإجابة على شكواه قرر الوسيط بعد التدخل بفرض جزاء على هذه الهيئة، لأن هذا يعد خارجا عن اختصاصاته¹.

هذا دفع بالسيد Retail إلى الطعن في إجابة وسيط الجمهورية، لكن مجلس الدولة الفرنسي ردا على طلبه أقر بمبدأ وسيط الجمهورية لأنه يعتبر هيئة إدارية مستقلة، لكن قراراته لا تخضع للطعن القضائي، لأنها ليست قرارات إدارية.

هذا التكييف تعرض للنقد من طرف Paul Legatte قائلا "إن التكييف القانون لا يكفي، بل لا بد من توفير الوسائل الضرورية لضمان هذه الاستقلالية واعتبره قضاء معنويا" فلاحظ السيد أن الإقرار القضائي غير كاف لضمان الاستقلالية، وهذا مطلب لإعطائها ضمانات فعالة على مستوى التطبيق، فمجلس الدولة صنف السلطات الإدارية المستقلة بحسب طبيعتها فأورد أربعة أصناف من بينها وسيط الجمهورية التي تدخل الصنف الرابع².

بالنسبة للجزائر فإننا نتساءل هنا هل استفاد المشرع الجزائري من تكييف هذه الهيئة أم أنه صمت عنها كما فعل زميله الفرنسي قبل ذلك في ظل المرسوم رقم 197/96 السالف الذكر الملغى، أو في المرسوم الجديد رقم 20-45 مؤرخ في 2020/02/15³.

والمشرع الجزائري حذا حذو المشرع الفرنسي في 1973 ولم يصنفها ضمن أي تصنيف قانوني واكتفى بالذكر في المادة الثانية من مرسوم تأسيس السابق الذكر والملغى "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية".

¹ - Collection mery charnlow , mediateur, 1995, p144

² Mary José, les autorités administratives indépendant, 1991, édition dalloz, p12

³ - مرسوم رئاسي رقم 20-46 مؤرخ في 2020 /02 /15 يتضمن تعيين وسيط الجمهورية.

فالوسيط الجزائري لا يتخذ قرارات إلا التي تخص موظفيه، وإنما يقدم اقتراحات وتوصيات بموجب تقريره السنوي الذي يودع لدى رئيس الجمهورية، ولا يخضع لمبدأ النشر لإطلاع الرأي العام عليه، فوسيط الجمهورية هي مؤسسة تابعة للإدارة المركزية، وبالتالي نوافق رأي الأستاذ Chapus الذي ينطبق تكييفه ووضع هذه المؤسسة في خانة المركز بحكم موقعها، لكن السؤال المطروح لماذا المشرع الجزائري استبعد صفة الهيئة القضائية بالتأكيد على مستوى المرسوم على أنها هيئة طعن غير قضائية؟¹

إذا لجأنا إلى طريقة التعيين لاحظنا أن الوسيط الجزائري على الأقل في ظل المرسوم الملغى ليس له أي علاقة مع السلطة التشريعية سواء من حيث التعيين أو من حيث طريقة عمله، فهو ملحق مباشرة برئيس الجمهورية الذي يعد أعلى هيئة في السلطة التنفيذية على عكس فرنسا الذي له علاقة مع البرلمان من حيث طريقة العمل.

أما في الجزائر فهو تابع لرئيس الجمهورية ومرتبب ارتباطا عضويا ووظيفيا به، فهو تابع للسلطة التنفيذية من حيث الجانب التقني، فهل يسمح أن نكيفها على أنها هيئة إدارية؟ أي مؤسسة ذات طابع إداري.

عملا بمنهج القياس القانوني نلاحظ أن الوسيط لا يصدر قرارات وإنما توصيات واقتراحات وفقا للتقرير السنوي الذي يقدم لرئيس الجمهورية، وهذا الأخير ينظر في ذلك التقرير ولكن لا ينشر، إضافة إلى أن قراراته وأعماله لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنها لا ترقى إلى مستوى القرار أصلا، ليبقى الوسيط مجرد هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية الجزائري².

أما المرسوم الرئاسي الجديد رقم 20-45 مؤرخ في 15 / 02 / 2020 تضمن تأسيس وسيط الجمهورية الجديد، فقد كشفت رئاسة الجمهورية عن أهم المهام التي يتم توكيلها لوسيط الجمهورية ووظيفتها، موضحة أنه سيملك الحق للقيام بتحقيقات حول القضايا التي

1 - شرفي صافية، المرجع السابق، ص44

2 - فالمادة السابعة تنص على "يقترح وسيط الجمهورية القرارات والتدابير التي يتخذها ضد الإدارة العمومية" أما المادة الثامنة "يعد وسيط الجمهورية زيادة على التقرير السنوي المعنون بالسلطات التي تخطر أي توصية أو اقتراح كفيل لتسيير المرفق المعني أو تنظيمه"

تصل إليه مع حقه في الوصول إلى جميع الملفات المترتبة بها، فيما عدا ملفات قطاعي الدفاع والخارجية، كما يقدم توصيات للرئيس بخصوص تسيير المرافق التي تقدم بخصوصها الشكوى.

فوسيط الجمهورية هو هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، تخول له صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقة الإدارة بالمواطنين، وفي هذا الإطار يمكن لأي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي أن يخطر وسيط الجمهورية¹.

كما كشف المرسوم بأنه يخول لوسيط الجمهورية صلاحيات التحريات التي تسمح له بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية، أن يقوم بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامه، ولهذا الغرض يخطر أي إدارة أو مؤسسة يمكنها أن تقدم له مساعدة مفيدة، كما يمكنه أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهما صلة بالأعمال السابقة، كما يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها لرئيس الجمهورية التدابير والقرارات الواجب اتخاذها ضد الإدارات المعنية.

يعد وسط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله، ويرفع تقريرا إلى رئيس الجمهورية يقوم بإرفاقه بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وباقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها، كما يرسل إلى الإدارة المعنية الصعوبات التي يخطر بها أي توصية أو اقتراح كفيل بتحسين سير المرفق المعني أو تنظيمه، ويتعين على المرفق العمومية أو الإدارة التي يخطرها وسيط الجمهورية، أن تقدم في الآجال المعقولة كل الأجوبة عن المسائل المطروحة، ويمكن للوسيط أن يخطر رئيس الجمهورية إذا لم يتلقى جوابا مرضيا عن طلباته².

¹ حمدي عبد المنعم، نظام الأميرورسمان أو المفوض البرلمان، "مجلة العدالة عن وزارة العدل"، ع:23، الإمارات العربية المتحدة، أبريل 1980، ص 122.

² - أنظر المادة الأولى من مرسوم 20/45 لسنة 2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

خلاصة الفصل

تعزز النظام المؤسساتي الجزائري من خلال المرسوم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير في 15 فبراير 2020 بهيئة وسيط الجمهورية، والتي تعتبر هيئة قديمة ألغيت وأعيد بثها من جديد، بحيث تأسست سنة 1996 وتم إلغاؤها سنة 1999، فهي هيئة موضوعة لدى رئيس الجمهورية، وتستمد سلطتها منه، الغرض منها المساهمة في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، والنظر في قانونية سير المرافق العمومية في إطار الشفافية للقضاء على مظاهر البيروقراطية والفساد الإداري الذي ساد لفترة من الزمن.

حيث توصلنا إلى أن مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر هي هيئة حكومية وطنية ذات طبيعة استشارية، كما لمسنا غياب الشروط والضمانات الكفيلة بتحقيق الاستقلالية والحياد لممارسة هذا الخير لمهامه، كما هو معمول به في التشريعات المتوسطة التي تأخذ بنظام الأمبودسمان.

الفصل الثاني:

دور ومهام وسيط الجمهورية

والنتائج المترتبة عنه

تمهيد:

تسعى الحكومات في الدول النامية للحد من الفساد الإداري لتحقيق التنمية المستدامة ورفع وتحسين المستوى المعيشي والخدمات من طرف الإدارة، التي هي نواة السلطة التنفيذية إلا أن هذه البرامج تعترضها مشكلات الفساد بجميع مظاهره من رشوة واختلاس وتزوير واستغلال للسلطة والنفوذ، وما يحمله من تبعات على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

وفي الجزائر نخر الفساد الإداري الحكومات المتعاقبة فكان لزاما إيجاد تعديل دستوري وإنشاء وسيط الجمهورية، بحيث تساهم هذه الآلية للحد من الفساد واعتماد وسائل الرقابة التقليدية، كما تعد هذه الهيئة مقوما لعمل الإدارة وسد الفراغ في النقص في عمل الأجهزة الإدارية والقضائية، والدفاع عن حقوق وحرريات المواطن، وفي هذا الفصل سنتناول دور ومهام وسيط الجمهورية، والنتائج المترتبة عنه.

المبحث الأول : دور ومهام وسيط الجمهورية

المطلب الأول: الدور الرقابي

جاء في المرسوم الرئاسي المؤسس لوسيط الجمهورية المؤرخ في 23 / 03 / 1996 أن الأمبودسمان يقوم برقابة داخلية وخارجية على الإدارة، وتحتل حيزاً مهماً من مجاله، وذلك من خلال الوسائل الكلاسيكية لرقابته، وتتمثل هذه المبادئ في:

- رقابة مدى احترام مبدأ الاختصاص.

- رقابة مدى احترام مبدأ الشكلية.

- رقابة مدى احترام الإجراءات في الأعمال الإدارية¹.

ويتم تقديم الشكوى في حالة خرق هذه المبادئ من قبل الشخصي الطبيعي أو المعنوي وهو صارم جداً في هذا المجال، بحيث بلغ دور المحقق والمرشد، وبالنسبة للقانون السويدي فإننا نجد أنه يتشدد في مسألة الاختصاص ويعطي له تفسيراً واسعاً ليمنع كل تجاوز للسلطة، ولا يترك مجالاً للعبث باسم السلطة التقديرية، ولا تتوقف رقابته عند هذا الحد بل تتعدى إلى الرقابة الداخلية لأعمال الإدارة، لتصوب نحو رقابة الهدف والغاية، كما يتدخل ويفرض رقابته على القرارات الإدارية الداخلية.

فوسيط الجمهورية يعتبر رادعاً للإدارة موجهاً للهيئة التشريعية والتنفيذية، ويضع نهاية لكل عمل غير مشروع، وذلك بالتفسير الواسع للنصوص القانونية.

فالأمبودسمان السويدي يلعب دوراً رقابياً واسعاً جداً غير محدد، فهي رقابة منشئة وكاشفة، يدعم علاقة الإدارة بالمواطن، وتمحو كل التباس وغموض يسود هذه العلاقة ليكون رادعاً لها، ومقوماً لأعمالها الانفرادية والجماعية، ويحمي مبدأ سمو حق الفرد.

¹ - محمد ناصر بدوي، الأسلوب غير القضائي في حل المنازعات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة النهرين، العراق، 2013، ص 76.

أما في فرنسا، فنجد المبدأ العام لمجال ودور وسيط الجمهورية الفرنسي منصوص عليه في المادة الأولى من القانون 03 جانفي 1973 " وسيط الجمهورية الفرنسية سلطة مستقلة له أن يتلقى بموجب الشروط المذكورة أدناه الشكاوى المرتبطة بعلاقة الإدارة بالمواطنين في مجالهم الوظيفي الإدارات التابعة للدولة، المجموعات المحلية المؤسسات العامة، وكل هيئة تؤدي مهمة مرفق عام"¹.

إن هذه المادة تحدد المجال الرقابي بصفة واسعة، وقد أضيفت لهذه المادة مواد تكميلية وهي المواد 6-7-8-11 من نفس القانون، ويقول الأستاذ P vettier أن دوره يستخلص من اسمه، فهو يلعب دور المنسق بين الإدارة والمواطن، بناء على شكوى تقدم إليه من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي يرى أن المنظمات الإدارية المنصوص عليها في المادة أعلاه أخلت بواجبها أو تماطلت في أداء وظيفتها له حق التصيير في أداء واجبها، فهناك إشارة من المشرع الفرنسي لمكافحة البيروقراطية التي تنشأ من الإدارات المركزية واللامركزية أثناء أداء وظيفتها، هذه الشكاوى لا تقدم مباشرة وإنما عن طريق ممثلي المواطنين على مستوى الهيئة التشريعية، ولا يتحرك تلقائيا كما هو الحال في السويد، ويطلب من الإدارة تطبيق القانون، وفي بعض الحالات التشريع هو أيضا يلحق أضرارا بالغير عن سوء تطبيقه².

وتنص المادة التاسعة أن لوسيط الجمهورية الفرنسية من خلال الشكاوى المقدمة له أن تطبيق التشريع المتعلق بها قد ينجر عنه ظلم أو إجحاف فله حينئذ أن يوصي الجهاز الإداري أو المؤسسة المعنية، بحلول من نشأتها أن تؤدي إلى نتيجة عادلة ومنصفة لقضية المعني وللوسيط أن يقترح على السلطة المعنية من الإجراءات ما يراه مناسبا لتسوية تلك القضية، كما له أن يقترح تعديلا على التشريع أو الإجراءات المذكورة ما يراه أكثر ملاءمة"

¹ - أمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر البلاد، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011، ص 191.

² - عمر فلاق، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، دراسة قانونية للمرسوم 88 / 131 مكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية السبق ثم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق افنسان، مجلة الدراسات القانونية، ع:02، جامعة يحيى فاري، المدينة، 2015، ص160

فالوسيط يقوم برقابة ملائمة وعلى الإدارة أن ترد عليه خلال المدة التي يحددها هو، وفي حالة عدم تقديم إجابة مقنعة، له أن يكشف علنا توصياته، كما يمكن للهيئة المعنية أن تكشف هي بدورها عن جوابها، فهي في إطار رقابة أداء الوظيفة، إذا تبين خطأ لموظف، ولم تقم الهيئة باتخاذ المناسب فإنه يمكن لهذا الأخير أن يبادر هو نفسه باتخاذ الإجراءات الضرورية، وعند الضرورة يمكن له إحالة الأمر إلى المحكمة الجنائية، وهذا ما نصت عليه المادة العاشرة من القانون 1973.

وهذا ما يعطي له ضمانات أكبر لهيئة وسيط الفرنسية، ويؤكد من فعالية رقابته الخارجية على المؤسسات الإدارية واحترام مبدأ الشرعية والملائمة، كما له حق التدخل في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه، ويطلب منها الامتثال للحكم القضائي أو القرار خلال المدة التي يحددها هو بنفسه، وإذا لم تتمثل فإنه يقدم تقريرا خاصا بعدم التنفيذ، وينشر في الجريدة الرسمية ليكشف عن تماطلات الإدارة، وتعتتها في استعمال سلطاتها¹.
يتلقى وسيط الجمهورية الفرنسي عشرات المليارات من الشكاوى التي ترتكبها لإدارة في حق موظفيها بسبب تعسفها، ومعظم الشكاوى تنصب في المجال الاجتماعي، الحماية الاجتماعية، البطالة، العجز، حوادث العمل، والتي تمثل 30% حيث يقوم بترتيبها، وينظر في شرعية ليضع الحل المناسب، كما أنه يتدخل في الجانب الصحي، وما يلحق من أضرار بسببه، ولكن معظم الشكاوى تنصب حول المطالبة بتعويضات مالية عن الإضرار².

أما في الجزائر فإن المشرع الجزائري قد أقر بدور الرقابة على أعمال الإدارة، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من المرسوم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المؤسس لوسيط الجمهورية" يحول لوسيط الجمهورية صلاحية المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير علاقات الإدارة بالمواطن، وفي هذا الإطار يمكن لأي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي أن يخطر وسيط الجمهورية".

¹ - ضريفي نادية، حاج جاب الله امال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، "مجلة الاجتهاد القضائي"، ع: 09 جامعة محمد خيضر، بسكرة، 16 فبراير 2020، ص04.

² حسام محمد سامي جابر، طرق الطعن، د ط، دار الكتب القانونية، مصر، 2009، ص5.

وجاءت تكملة المادة الثانية والتي تحدد المجال العام لوظيفة وسيط الجمهورية التي تمنح له حق رقابة قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية والتي نصت على " وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية".

إن هذه المرجعية في الجزائر تساعد على محاربة ظاهرة البيروقراطية المتفشية في الإدارة الجزائرية بكل مظاهرها منذ الأزل البعيد، وهذا ما وضع الأساس السياسي لوجودها، ألا وهو برنامج الرئيس الجزائري الأسبق اليمين زروال، ويقول الأستاذ بوسميحة أن البيروقراطية تحول الإدارة من جهاز كامل القدرة إلى جهاز عديم القدرة¹.

لهذا وجب إيجاد وسائل رقابة رادعة من أجل إضفاء الشرعية على أعمالها، وبالتالي تقريب هذه الإدارة من المواطن، لأن هذا المرض يجعل من الإدارة محيطا للرشوة والاختلاسات والمساومة، وتعطي محيطا لا مشروع، وبعدها سياسيا لمشكل البيروقراطية، وقد يؤدي هذا لانحلال الدولة وإضعاف السلطة والمؤسسات.

وقد حاول المشرع الجزائري حماية المواطن بواسطة التشريع والتطبيق ميدانيا، بإنشاء هذه الهيئة، فنص المرسوم المنظم لعلاقات الإدارات بالمواطن في المواد الثانية والثالثة على هذا المبدأ، ونصت المادة الثانية على "يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعاونها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف بها الدستور والتشريع المعمول به"

أما المادة الثالثة فقد نصت على "يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان وتحفظ كرامته، ويجب أن تكون علاقتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف والكرامة".

وهنا لا بد من تعزيز وسائل الرقابة الداخلي، الرقابة القضائية والرقابة الإدارية الخارجية المتخصصة، والتي تعد رقابة وسيط الجمهورية أحد صورها، لكي تصبح الإدارة جهازا في خدمة

¹ الأستاذ بوسماحة، المرفق العام في الجزائر، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، 1996، ص 46

المواطن، وخوفا من الانزلاقات بدت الإرادة واضحة في تحسين الدور الحقيقي للإدارة بمفهوم المواد المذكورة أعلاه¹.

المطلب الثاني: دور سيط الجمهورية بين الإدارة والمواطن

إن رقابة وسيط الجمهورية تعد شاملة وواسعة من أجل تقدير حسن علاقة الإدارة بالمواطن، وهذا ما يسمح لنا أن نقول أن لديه السلطة التقديرية في مجال رقابة حسن سير المرافق العمومية، وفي قانونية أعمالها، ولكن السؤال المطروح هنا أين تكمن علاقة الإدارة بالمواطن؟ وماذا يقصد بصلاحية المتابعة؟

هل يعني متابعة الملفات المطروحة أمامه وذلك بفتح تحقيق حول القضية المطروحة ليصل إلى الحقيقة، فهو بذلك يقوم بدور المفتش، أو يراقب علاقة الإدارة بالمواطن في تنفيذ الإدارة للالتزامات وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وهذا ما أكدته المادة السادسة من المرسوم 88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن بالقول أنها "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت المواطن خدمة جيدة".

كما يمكن أن يطلع على أية وثيقة أو ملف له علاقة بالقضية المطروحة أمامه، باستثناء المجالات المقصاة من مجال تدخله، ولكن كما ذكرنا أن مجاله محدد بسوء وعدم قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، أي رقابة مدى احترام مبدأ شرعية أعمال الإدارة، ولكن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى فكرة المشروعية، ولكنه يستنتج من المفهوم العام لحسن سير المؤسسات العمومية، كما فعل نظيره الفرنسي، وطبعاً أخذ بالمعيار المادي لتحديد صلاحية المتابعة²، كما أن هذه الرقابة محدودة بحد الإخطار المباشر لهذه الهيئة، بحيث لا تستطيع أن تتحرك إلا بناء على إخطار أو شكوى يقدمها الشخص الطبيعي.

فالمشرع الجزائري باستعماله لمصطلح الشخص الطبيعي أقصى بذلك الأشخاص المعنوية من إمكانية الإخطار لهذا الجهاز الرقابي، ويفهم من كلمة الشخص الطبيعي المواطن والأجانب، لكن

¹ - عمار عرابدي، الطبعة القانونية لوسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة"، ع: 02، 1998، ص 12.

² - أنظر المادة الثانية من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

المشروع الفرنسي حل الإشكال بمنح إمكانية الإخطار للأشخاص المعنوية في تعديل 1992، بحيث أقر لها الحق بواسطة ممثليهم، واشترط هو الآخر اقتران هذا التدخل بشرط استنفاد كل طرق الطعن واضعا حدا ز...منيا للتدخل.

وهذا ما تجيب عنه المادة الرابعة من المرسوم 1996 بحيث أنه لا يتدخل في المنازعات المرفوعة أمام القضاء، وتلك التي لم يفصل فيها بعد، وهو يعد تقنيا، كما اشترط أن يكون الشاكي (الشخص الطبيعي) كان ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي¹. وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة الفقرة الثالثة منه، حيث استعمل المشروع الجزائري كلمة مرفقا، واشترط أن يكون الشخص الطبيعي ضحية سوء تسييره، وهذه الكلمة تضم المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الصناعية والتجارية.

وفي المادة الثانية استعمل عبارة الإدارة العمومية فهذا يعني الإدارات الخدمائية، وأقصى بذلك الأشخاص المعنوية من إمكانية هذا الإخطار، ويقصد بها تلك المنصوص عليها في المادة تسعة وأربعون من القانون المدني، والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

فالمشروع الجزائري قد أخط بين المفهومية مفهوم المرفق العام والمؤسسات الإدارية، ولكن الشرط يكون هما المتسببين في غبن المواطن، فالسبب هو غبن إذن وهو مصطلح مأخوذ من مفاهيم القانون الخاص، ونصت عليه المادة تسعون من القانون المدني، فكان على المشروع الجزائري أن يستعمل مصطلح سوء تسيير مرفق عام وليس الغبن، لأن هذا المفهوم يكون باجتماع إرادتين متساويتين وكلاهما يخضعان لأحكام الالتزام، ولا يمكن تصوره في علاقة الإدارة بالمواطن، لأنها علاقة لائحية تتمتع فيها الإدارة بامتيازات السلطة العامة، المرفق العام يصاب بسوء تسييره، سواء بعدم تأديته للخدمة المنوطة على الوجه المطلوب، أو عدم تأديتها في الآجال

¹- رشيد خليفي، وسيط الجمهورية الجزائرية، "مجلة الإدارة"، ع:02، 1997، ص17.

المحدد، حيث تقام المسؤولية هنا على أساس خطأ المرفق العام بسبب عدم احترام الشكليات القانونية، عدم تحقيق الاستمرارية والمصلحة العامة كما فعل المشرع الفرنسي¹. هذا ما يؤخذ على النص من الناحية الشكلية، ويعمل الوسيط بتلقي الشكاوى عن طريق المندوبون المحليون، والذي يبلغ عددهم 48 مندوباً، فوسيط الجمهورية يلعب دور المذكر والموجه والمنبه، وهذا يرجع إلى غياب معيار لتحديد المدة القانونية لإلزام الإدارة بالرد، مما يجعل الملفات رهن التماطل من قبل الإدارة.

المطلب الثالث: دور الهيئة كحامي لحرية المواطنين وحقوقهم

كف الأمبودسمان بمراقبة أخطاء الإدارة بصفة عامة، ليكون مجاله محدداً بمراقبة حقوق المواطنين، فإذا تقدم مواطن بشكوى فإن الأمبودسمان يقوم بتوجيه الإدارة في حالة عدم احترام القوانين، وتعدت على حقوق المواطن، فإنه ينظر في الشكوى ويقرر ذلك بالإيجاب أو القبول، ويكون رأيه ضماناً للمستقبل، وهو يشترط في ذلك شرطين:

- أن يكون للمواطن حق.

- أن خرق هذا الحق من قبل السلطات العمومية.

وقد نصت الفقرة الثالثة للنظام الداخلي للأمبودسمان السويدي لسنة 1810 "أن الأمبودسمان يتدخل في مجال الأخطاء التي تهدد الأمن العام للأفراد"².

وهو كل ما يتعلق بمعنوية المواطن كالثتم والقذف، فإذا هدد هذا الأمن يحق للأمبودسمان التدخل سواء عن طريق شكوى مقدمة من قبل المعني بالأمر، أو يتدخل تلقائياً ليشع حداً للإدارة بصفة عامة، وكذلك وسائل الإعلام بصفة عامة، فيتأكد من صحة ما نشر في الصحف ووسائل الإعلام، ويحقق في الأخطاء والمخالفات التي ارتكبتها جهات الإدارة، فإذا وجد ثمة انحرافاً أو

¹ - ليون دوجي، دراسة القانون الدستوري، ط3، 1928، ص301.

² - أنظر منشورات السفارات السويدية لسنة 1998 الخاصة بالنظام السويدي، سياسياً، رقابية غير منشورة، مأخوذة من السفارة السويدية.

إهمالا، ووضع يده على الموضوع تلقائيا دون إخطار أي تحريك تلقائي للأمبودسمان السويدي عن طريق التفتيش والتحقيق الذي يقوم به على المصالح الإدارية والقضائية والعسكرية¹. وفي إطار حماية حقوق الأفراد نضرب المثال التالي المأخوذ من التقرير السنوي للأمبودسمان، حيث أنه بموجب أمر 1934 المنظم لكيفية استرداد البيض من خارج السويد ومن ضمن شروط الإستيراد تمنح رخصة من قبل اللجنة الوطنية للفلاحة من قبل رئيسها وذلك من أجل وضع قواعد تتماشى واستقلالية السوق الداخلية والخارجية، لإيجاد نوع من التوازن بينهما، فإذا بضائع السوق الخارجية فاقت في خلال أسبوع الأسعار الداخلية، فإن مستوردي البيض مجبرون على دفع فرق السعرين، لإيجاد التوازن بين السوقين، ومنع سيطرة إحداهما على الآخر. فالشركة الأم أخطرت الأمبودسمان الذي خلص إلى ما يلي:

دفع رئيس اللجنة وأعضائها بعدم اتخاذ مثل هذه الشروط التي تخرج عن نطاق اختصاصها، وكان عليها القيام بالإجراءات القانونية، لأن هناك خرقا لمبدأ عدم المساواة، ومنه مبدأ الشرعية، وقد قام الأمبودسمان بإخطار المحاكم لفتح تحقيق في هذه النقطة، وإيجاد المعايير المناسبة له. أما المشرع الفرنسي فقد استعمل في المادة التاسعة من القانون المؤرخ في 24 ديسمبر 1976 حيث استعمل مصطلح العدالة والإنصاف، ولم يستعمل حقوق الأفراد، فهي مرآة تجسيد دولة القانون.

ويقول الأستاذ Paul Lecart أن الوسيط يساعد المواطن إذا كان ضحية لسوء التسيير من الإدارة ذات مهمة مرفق عام، من أجل أن تحترم القوانين والتنظيمات، وهو يتلقى سنويا 300000 شكوى في هذا المجال، ويكون تدخله عمليا، وهي تجربة أكثر من خمس وعشرين سنة، ويكون التدخل إما بالقانون أو التنظيم، أو عدم احترام المواعيد والإجراءات².

¹ - عبد المجيد الرفاعي، دراسة مقارنة بين الأنظمة الوقائية الإسلامية والأمبودسمان السويدي، ط1، مطبعة بيروت، بيروت، لبنان، 1995، ص 25.

² - جاك بليثري، المرجع السابق.

وقد توصل الوسيط الفرنسي في سنة 1991 إلى حل 500 ملف في ميدان العدالة والإنصاف، كما أنه تدخل في مجال الجباية لحماية الأفراد من جهة، وإحقاق التوازن المالي من جهة أخرى، فالوسيط يلعب دور الكاشف والحامي لمبدأ العدالة وموجها للجهاز القضائي.

إن الدور الثاني لوسيط الجمهورية لفرنسي هو حماية قواعد العدالة والإنصاف المكتملة في حقيقة الأمر لوظيفته الأصلية وهي رقابة حسن سير الإدارة العامة والمرافق العمومية، وهي عملية واسعة تسمح للوسيط بالتدخل وفقا لسلطته التقديرية ومكانته بين المؤسسات، وأكد أهمية هذه الهيئة السيد رئيس الجمهورية الفرنسي "جاك شيراك" قائلا "إن وجود هذه الهيئة أمرا حتميا وضروريا لإحداث التوازن في تاريخ مؤسستنا"

وهذا ما يؤكد مكانه ليكون مساهما في إبراز هذه المبادئ، ليصبح قائما على قواعد العدالة والإنصاف، وهي تحتل الصدارة من مجموع القضايا المطروحة.

أما المشرع الجزائري فلم يستعمل مصطلح قواعد الإنصاف بالعدالة، وإنما ذكر أنه يساهم في حماية حقوق وحرريات الأفراد، فكلمة يساهم تعني أنه ليس الهيئة الوحيدة التي لها هذا الدور، بل هناك هيئات أخرى تلعب هذا الدور، وبالفعل هناك المرصد الوطني لحقوق الإنسان الذي نشأ بموجب مرسوم 1992 والمنظمات ورابطات حقوق الإنسان غير الحكومية فكلمة حرريات عامة تعني هي تلك الحالة التي قوم فيها الشخص بكل ما يريد وليس ما يريده الآخرون¹.

¹ - أنظر: أجديات المصطلحات القانونية، ط12، مطبعة دالون، 1999.

المبحث الثاني : العراقيل والمشكلات التي يواجهها وسيط الجمهورية

المطلب الأول : تنازع الاختصاص

إن الحريات والحقوق محمية في الدستور الجزائري الصادر سنة 1989 المعدل والمتمم بدستور 28 نوفمبر 1996 بموجب المواد 29 إلى 59 منه¹، ويمكن الفصل بين الحقوق والواجبات في: الحريات: وهي حرية المعتقد والرأي، حرية الابتكار والتأليف، حرية التعبير، حرية التجارة والصناعة، أما الحقوق فهي: حق المساواة أمام القانون، حق التجنس بالجنسية الجزائرية، حق الدفاع، حق الحياة وسلامة الإنسان، حق الحفاظ على حرمة المسكن، حق إنشاء الجمعيات السياسية، حق إنشاء الأحزاب السياسية، حق المواطنة والشغل في التراب، حق الحفاظ على كرامة الإنسان، حق الانتخاب والترشح للانتخابات، حق تقلد الوظائف لكل مواطن، حق الملكية الخاصة، حق التعليم والتعلم، الحق في العمل، الحق النقابي والحق في الإضراب، حق الرقابة الشخصية، فخرق إحدى هذه الحقوق والحريات يعتبر مجالا لتدخل وسيط الجمهورية بمفهوم المادة الثانية من مرسوم التأسيس، لكي نعطي صورة واضحة لهذا المجال، لا بد من دراسة نقوم بها على مستوى التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية.

في المجال يزاحم مهمة المرصد الوطني لحقوق الإنسان الذي أنشأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92- 77 المؤرخ في 1992/02/22 الذي بدوره يقدم تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية وفقا للمادة السادسة منه، تعطى له صلاحيات أوسع في هذا الميدان، وعليه جاءت كلمة يساهم ليلعب وسيط الجمهورية دورا ثانويا في هذا المجال.

والسؤال المطروح هنا هو مشكل التنازع في الاختصاص الذي قد ينشأ بين هاتين الهيئتين، بحيث يمكن للمواطن أن يطرح قضيته على المرصد الوطني لحقوق الإنسان، وفي نفس الوقت يطرحها على وسيط الجمهورية، لتقدما حلولا مختلفة، بحيث أن هناك فراغ تشريعي في هذه النقطة، وبقيت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بأخذ الحل المناسب².

¹ - باتريس وشسمان، دروس الحريات العامة، ط3، مطبعة زلوز، 1988، ص02.

² - رشيد خلوفي، وسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة"، ع: 01، المدرسة الوطنية للإدارة، 1998، ص 18.

وفي حالة أن أصبحت القضايا معلقة ولم تكن هناك متابعة واضحة من قبل مؤسسات الدولة، فهل يتكفل بهذه القضايا المرصد الوطني لحقوق الإنسان، ولكن تصادمنا بحل هذه المؤسسة وإنشاء اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان، فهل تكفل هذه اللجنة بمصير هذه الملفات أم تبقى رهن الأرشيفات؟

رغم ذلك لم يتردد المواطن الجزائري من عرض قضاياها على وسيط الجمهورية، فنجد أن عدد العرائض الوارد على وسيط الجمهورية خلال السنوات الأولى بلغ 36637، فنجد 21120 عرضة تخص مشكل السكن، فالعدد الكبير لمجموع العرائض هو طلب السكن، ثم طلبات لتلبية التسوية لمواضيع معلقة كتلك الناجمة عن الكوارث الطبيعية، والسبب وراء هذه الطلبات عدم إلمام المواطن بالقوانين الخاصة بشروط الاستفاد من السكن، والوثائق المكونة له، وعدم استفاد طرق الطعن الإدارية هذا ما ولد استغلال جهل المواطنين من طرف بعض المسؤولين والهيئات المشرفة.

ولتوضيح ذلك نبرز المثال التالي، وهي شكوى تقدم بها المواطنين من خلال شكاوهم مثال: مجاهدون ومجاهدات وأرامل الشهداء القاطنين بولاية الطارف، الذين تقدموا بطلبات للسكن منذ 1976 لدى ديوان الترقية والتسيير العقاري، وجددوها في 1989م، ولكن لم يتلقوا أي رد نتيجة التماطل والبيروقراطية، مما أدى بهم على رفع شكاوهم إلى الهيئة للدفاع عن حقوقهم¹.

إن المشرع الجزائري لم يحدد مهلة قانونية لكي ترد الإدارة على الإخطار، ولا يملك أي وسيلة لإجبار الإدارة على الرد مما ينقص من فعاليته ودوره اتجاه الإدارة والمواطن. فالسؤال المطروح هنا هل تحدد المدة المناسبة لإجبار الإدارة على الرد كما هو الحال في فرنسا؟

¹ - التقرير السنوي الأول 1996-1997 لوسيط الجمهورية الجزائري، ص 27.

وعلى هذا الأساس اتخذت الحكومة إجراءات مناسبة وذلك على مستوى المرسوم 98- 42 الصادر بتاريخ 01 فيفري 1998 والذي جاء بإجراءات جديدة ليضع حدا لكل الممارسات البيروقراطية وإضفاء الشفافية والعدالة أكثر في توزيع السكنات¹.

إن هذه الهيئة تدخل في بعض القضايا التي تمس الحقوق والحريات وراء أنها خرقت من قبل السلطات العمومية، بالرغم من أنها محمية من قبل الدستور.

لكن رغم ذلك فإن المواطن الجزائري ما إن رأى أن هذه الهيئة إلا أن انكب عليها دون أي ثقافة قانونية، أو معلومات كافية فيما يخص صلاحيات هذه الهيئة معتقدا أنه المنقذ الرباني للمشاكل التي يتخبط فيها، وتعد المشاكل الاجتماعية أكثر المسائل طرحا، مما يعكس الوضع الاجتماعي بصفة عامة، وعدم قدرة مؤسسات الدولة على حل تلك المشاكل، بالرغم من أنها تجربة سنتين فقط، فقد حاول أن يكشف عن هذا الوضع بناء على العدد الهائل من الشكاوى المطروحة أمامه، سواء كانت في إطار اختصاصه أو خارج اختصاصه، ليقوم بدور السند المعنوي، والكاشف لحالات موجودة، ويوجه المواطن نحو القنوات المتخصصة، ويقوم بعملية إعلام وتنبيه للإدارة.

كما نلاحظ أنه من الناحية الشكلية أنه لم نلمس أي شكاوى تخص والوسائل الإعلامية السمعية أو البصرية أوى المقروءة، أو ما يسمى بخرق حرية التعبير والرأي، وحق التأليف سواء من قبل المواطن أو من قبل الإدارات بالرغم من وجود مشاكل في هذا القطاع.

فالأبودسمان السويدي جاء بصفة عامة لحماية المواطن ومراقبة مشروعية أعمال الإدارة، وحمايته من السلطة القضائية، وذلك إما بالتدخل التلقائي والمباشر ودون إخطار، أو بواسطة الإخطار من قبل المواطنين دون قيد زمني أو مادي أو شكلي، لأنه جاء بقاعدة هامة في نظامه الداخلي لسنة 1810م، وهو حمي أمن المواطن بالمفهوم الواسع، ولم يستعمل مصطلح حماية حقوق وحريات المواطنين، كما هو الحال في الجزائر، فمجاله أوسع لتكون له سلطات أوسع من أجل خلق التوازن بين الهيئات الثلاثة الموجودة في البلاد، وهو السبب الرئيسي والمباشر لنشأته، فعمل بذلك على تجسيد مبدأ حماية الحقوق والحريات.

¹ - التقرير السنوي الثاني وسيط الجمهورية 97- 98 ص 13.

وفي فرنسا جاء في بداية الأمر لرقابة مشروعية أعمال الإدارة، فكانت رقابة مشروعية وملائمة، وهو يتدخل عندما تعجز الإدارة عن السيطرة عن الوضع، ويكون بموجب الإخطار من قبل المواطنين عن طريق البرلمان، ولم يشر إلى فكرة حماية حقوق وحرريات المواطنين وانتظر ثلاث سنوات ليضيف صلاحيات الدفاع عن قواعد العدالة والإنصاف، وذلك حسب المادة التاسعة من قانون 12 ديسمبر 1976 المعدل والمتمم لقانون 3 جانفي 1973، ليكون رادعا لكن في الجزائر بالرغم من أنه تأثر بروح القانون الفرنسي إلا أنه في المادة الثانية من مرسوم إنشاء وسيط الجمهورية الجزائري، ذكر مصطلح يساهم في حماية حقوق وحرريات المواطنين، وفي رقابة عدم قانونية تسيير المؤسسات والإدارات العامة، فلم ينتظر المشرع الجزائري مدة طويلة لإبراز هذه النقطة، واختلف في ذلك عن التجربة السويدية التي استعملت مصطلح الأمن العام، والفرنسي الذي استعمل العدالة والإنصاف.

والشيء الملاحظ عن التجارب الثلاث في هذا الموضوع تختلف الواحدة عن الأخرى، فإن الأمبودسمان السويدي يملك كل الوسائل الضرورية لردع الإدارة واحترام القانون برقابة فعالة، تمتاز بالملائمة والشمولية، لكن الوسيط الفرنسي رقابته باسم العدالة والإنصاف، لجعلها أكثر عموما، فإنها محددة بإجراءات قانونية، وهي استنفاد طرق الطعن كلها ليدخل هو في الأخير، ككاشف لحالات وفي هذا المجال يتم بصلاحيات واسعة في التحري والتفتيش دون فتح تحقيق أمام الجهات الإدارية.

أما في الجزائر فلم يسمح بإقامة الشكوى للشخص المعنوي، واكتفى بالأشخاص الطبيعية ليكون ضحية الغبن لمرفق عام وسوء تسيير الإدارة، ولم يمكن المشرع الجزائري هذا الأخير من وسائل للردع والتقويم ليضغط على الإدارة والامتثال للقانون، وأصبح دوره كاشفا للحالات ومنبها للسلطة المعنية وموجها للمواطن¹.

¹ - كيري بريبو، الرقابة الإدارية وحماية المواطنين، دراسة مقارنة، د ط، طبعة وسطن سليت، 1976، ص 85.

المطلب الثاني: الحدود الشكلية لتدخل وسيط الجمهورية

لقد أورد المشرع الجزائري حدودا على مجال تدخل وسيط الجمهورية لمباشرة نشاطه، وهي حدود موضوعية وشكلية، وهذا ما يدرس من خلال جزئيتين: خاص بالحدود الشكلية، وخاص بالحدود الموضوعية.

والمتمثل في استنفاد كل طرق الطعن، وفي تحديد صفة الشاكي، فمجالات تدخل وسيط الجمهورية في البلدان الثلاث متسعة بين مجال متسع في السويد، بحيث له إمكانية التدخل التلقائي، وبين مجال ضيق، ولكن في البلاد الثلاث تنصب رقابته حول موضوع هام وهو رقابة أعمال الإدارة، والنظر في مدى خضوعها للقانون في إطار مبدأ عام، وهو تقريب هذه الإدارة من المواطن وتجسيد دولة القانون.

ويبقى السؤال مطروحا: هل كل الإدارات تخضع لهذه الرقابة أم أن هناك مجالات إدارية مستثناة منها؟

في النموذج السويدي فهو يمارس رقابة فعالة على الإدارة المدنية والعسكرية، دون تحديد شروط شكلية، لأنه يتحرك تلقائيا للقيام بزيارة ميدانية وتفقدات مفتوحة على عكس النموذجين الجزائري والفرنسي.

وبالنسبة للتجربة الفرنسية فنجد أن قانون 03 جانفي 1973¹ اشترط أن يكون تدخله بعد استنفاد طرق الطعن، وأن تتحد صفة الشاكي، وذلك قبل التطرق إلى موضوع الشكوى، بحيث نصت المادة الثامنة منه "لا ترفع إلى وسيط الجمهورية الفرنسية الشكاوى المتعلقة بالدعاوى المرفوعة أمام القضاء، وتلك التي تنشأ بين الحكومة أو بين الأجهزة المذكورة أعلاه والمذكورة في المادة الأولى وموظفيها.

ولا يعمل بهذا الاستثناء عندما يفقد هؤلاء الموظفون مناصبهم" أما المادة الأولى من نفس المرسوم تشير إلى أن "وسيط الجمهورية الفرنسية سلطة مستقلة له أن يتلقى بموجب الشروط

¹ - أنظر مرسوم 73-6 الصادر في 3 يناير 1973 الذي وُسس وسيط الجمهورية الفرنسي المتمم بقانون 76-1211 الصادر في 24 ديسمبر 1976.

المذكورة أدناه الشكاوى المرتبطة بعمل مناصب الحكومية، السلطات المحلية، المؤسسات العامة، وكذا أي شخص آخر تتاط به مهمة وظيفة أداء خدمة عامة عندما يتعلق الأمر بتعاملهم مع الجمهور، وفي إطار أداء مهمته لا يتلقى الوسيط أي أوامر من أي سلطة أخرى".

فالوسيط الفرنسي لا يتدخل ليمارس مجاله إلا بعد استنفاد طرق الطعن القضائية، أي خروج النزاع من يد القضاء، ويكون الحكم قد حرز على حجية الشيء المقضي فيه، وهذا ما أكدته المادة الحادية عشر من الفقرة الأولى من قانون 3 جانفي 1973 المؤسس لهذه الهيئة "لا يجوز لوسيط الجمهورية الفرنسية أن يتدخل في الدعاوى القضائية المرفوعة أمام المحكمة كما لا يجوز له أن يتشكك في مدى شرعية حكم أو قرار قضائي ما، غير أنه يمكنه أن يقدم توصيات للجهاز أو المؤسسة المعنية"، وأساس هذه الفكرة هو الفصل بين السلطات، والذي لا يسمح بتدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات السلطة القضائية، وعليه بنيت الأنظمة الدستورية المعاصرة¹.

إن السلطة القضائية منفصلة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وهذه الاستقلالية تنطبق على الوسيط بموجب قانون التأسيس فهي لا ترتبط بالسلطة التنفيذية ولا بالسلطة التشريعية، ولا بالسلطة القضائية، ولتطبيق هذه المبادئ فإن وسيط الجمهورية الفرنسي لا يستطيع أن يتدخل في المنازعات القانونية المطروحة أمام القضاء، كما ليس له الحق في مناقشة مدى شرعية الأحكام أو القرارات.

تلك هي الحدود التي أوردها المشرع الفرنسي على مجال تدخل هيئة الوسيط، فهل هي نفسها التي أوردها المشرع الجزائري أم تختلف عنها؟

إن المشرع الجزائري قد أورد حدودا شكلية على مجال تدخل وسيط الجمهورية وهما حدين الحد الأول يتمثل في وجوب استنفاد طرق الطعن، والحد الثاني يتمثل في صفة الشاكي.

أما الحد الأول فهو استنفاد كل طرق الطعن حيث تعتبر المنازعات سارية أمام القضاء مجالا مقصى من صلاحيات واختصاصات وسيط الجمهورية الجزائري، لأن مرفق القضاء هو المرفق المكلف بتطبيق القوانين في الجمهورية الجزائرية، ورقابة المشروعية بواسطة الدعاوى التي

¹ - Glame badert, Droit administratif ? edition dalloz. 1985, P 23.

يحركها الأفراد ضد الإدارات، فهي تعتبر السلطة الثالثة في النظام الدستوري الجزائري وتتمتع بالاستقلالية بنص الدستور، كما نصت عليه المادة 129 من دستور 1996 أن "السلطة القضائية مستقلة"، وهذا تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات¹.

فلا يمكن لوسيط الجمهورية أن يتدخل في النزاعات المطروحة أمام القضاء، ولم يبد رأيه فيها إلا بعد استنفاد كل طرق الطعن المخولة للمتقاضين حسب المادة الثالثة من مرسوم التأسيس والتي تنص على "يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطن، 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".

وبالرغم أن المشرع قد نص في الوثيقة الدستورية على إمكانية التعويض عن الأخطاء القضائية لكن على مستوى التشريع لا نجد قانوناً ينظم كيفية طريقة التعويض، مما يصعب على وسيط الجمهورية التدخل في حالة وجود شكوى تخص هذا المرفق لغياب النصوص القانونية التطبيقية. كما أن المشرع الجزائري ذكر شرطاً آخر يتمثل في صفة الشاكي، الذي يجب أن يكون شخصاً طبيعياً، وهذا ما أكدته المادة الثالثة من مرسوم التأسيس لهيئة وسيط الجمهورية الجزائري، دون أن تستعمل كلمة كل شخص حيث يعطى لها التفسير الواسع لهذه الكلمة ما يفهم الأشخاص الطبيعية والمعنوية معاً.

وما يؤخذ على المشرع الجزائري أنه ضيق من نطاق رقابة وسيط الجمهورية لمبدأ المشروعية، وهذا ما يترجم أن نطاق رقابة هذه المؤسسة تنصب على العمال القانونية والمادية الانفرادية، أي بمفهوم مخالفة تلك القرارات الإدارية الانفرادية فقط والتي تخضع لهذه الرقابة دون القرارات الإدارية التنظيمية، والأعمال الإدارية المادية الجماعية، والتي تحقق أضراراً بالمواطنين².

¹ - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول: نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، ص 2015.

² - الأستاذ فلوقي، وسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة الجزائرية"، مج: 08، ع: 1، 1998، ص 30.

المطلب الثالث : الحدود الموضوعية لاختصاص وسيط الجمهورية

إن المشرع الجزائري قد وضع حدودا موضوعية لمجال اختصاص وسيط الجمهورية تتمثل في منازعات الوظيف العمومي، ومنازعات المتعلقة بالإدارة وموظفيها، والمجال الاستراتيجي، فالمادة الثالثة من مرسوم 23 مارس 1996 الذي يؤسس هذه الهيئة، تحدد المجال العام لتدخله والتي تنص " يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقرير حسن علاقات الإدارة بالمواطن، 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". كما تنص المادة الرابعة من نفس المرسوم على عدم إمكانية تدخل الوسيط المنازعات الداخلية للإدارة كما يلي "لا يفصل وسط الجمهورية في الطعون بين المرافق العمومية وأعاونها، كما لا يمكنه أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو يعيد النظر أو يعيد النظر في أي مقرر قضائي"، وفي الإطار ومن أجل أداء مهمته خول له المشرع الجزائري إمكانية الاطلاع على أية وثيقة تتصل بالهيئة التي هي محل الرقابة.

إن وسيط الجمهورية الجزائري لا يتدخل في منازعات الوظيف العمومي، وهذا ما نستنتجه وهذا ما نستنتجه من المادة من المرسوم 23 مارس 1996 المؤسس لوسيط الجمهورية، وكذلك في الطعون التي تنشأ بين المرافق العمومية وأعاونها¹.

وحسب المادة الخامسة الفقرة الثانية والثالثة من مرسوم التأسيس التي تنص على ما يلي "كما يمكن ل أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهما الصلة بالمهام السابقة الذكر، ونستبعد من مجال تطبيق أحكام هذه المادة الميادين التي ترتبط بأمن الدولة: الدفاع الوطني، السياسة الخارجية" نستنتج هنا الشروط المفروضة على مجال التدخل فهذه الأخيرة فإن المرسوم أقصى المجال الاستراتيجي وهو سلك الدفاع والأمن الوطني والشؤون الخارجية².

¹ - عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985، ص05.

² - عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 6.

فالمشرع الجزائري أورد حدودا شكلية على نطاق تدخل وسيط الجمهورية وأخرى موضوعية، أما الحدود الشكلية فهي تلك الخاصة باستفادة كل طرق الطعن، وتحديد صفة الشاكي بمعنى الشكوى التي تقدم لهيئة وسيط الجمهورية، أما من الناحية الموضوعية فهي تلك التي يحددها بموضوع الشكوى، وهي ألا يكون موضوعها خاص بالإدارة وأعاونها، والا يكون موضوعها حول الدفاع الوطني أو السياسة الخارجية للدولة، وإلا تدخل في مجال خارج عن صلاحياته.

المبحث الثالث : مدى فعالية هيئة وسيط الجمهورية

خلافا للعديد من الدول التي تبنت نظام الوسيط كفرنسا وبريطانيا المرسوم الرئاسي رقم 45-20 الطابع المباشر للوساطة فيما بين الوسيط وذلك انطلاقا من أحكام المادة 2/3، لأجل ذلك لا يمكن للوسيط أن يباشر صلاحياته الرقابية على مستوى الإدارة العمومية بمعزل عن آلية الإخطار. إعتقاد آلية الإخطار على غرار بعض الأنظمة، يعود إلى رغبة المشرع في توخي تكريس مبدأ الحياد من قبل الوسيط وتفاذي كل تحيز اتجاه الإدارة، ومع ذلك فإن الممارسة التلقائية للصلاحيات من قبل الوسيط وهو ما لم تسمح به بعض الدول أيضا، من شأنه أن يكسب الهيئة فعالية ومصداقية أكبر سيما إذا ما راعت في ذلك قواعد الاختصاص، خصوصا وأن الإخطار من شأنه أن يعرقل المعالجة السريعة للملفات، ويفلت العديد من الملفات الأخرى من المراقبة نتيجة انتفاء وسيلة الإخطار بخصوصها، كالجهد مثلا بوجود مثل هذه الهيئة، أو غيرها من العوامل الأخرى.

تعد هيئة وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية مخصصة لمراقبة سوء تسيير المرافق العمومية، وحماية حقوق وحرريات المواطنين، وذات ذمة مالية مقيدة في ميزانية رئاسة الجمهورية، وفي إطار أداء مهمتها فهي تصطدم بأطراف أخرى تساعد في تأدية وظيفتها، كما تعد مجالا لصلاحياتها، تتحدد مكانتها في النظام المؤسساتي في الدولة من خلال علاقته بالسلطات العمومية من جهة ومن المواطن والإدارة من جهة أخرى.

المطلب الأول: النتائج المترتبة عن علاقة وسيط الجمهورية بالسلطات العمومية

السلطات العمومية هي تلك السلطات الثلاث المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية، السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية.

فبالنسبة للسلطة التشريعية فهي الهيئة المكلفة بتشريع القوانين، وتمثل الشعب بواسطة الانتخابات، وترقب أعمال الحكومة وتصادق على برامجها، وتمارس الرقابة السياسية، وهي تتشكل من غرفة واحد أو غرفتين¹.

وفي فرنسا الجمعية العامة ومجلس الشيوخ وهذا ما يولد البرلمان/ فما هي العلاقة لتي تربط وسيط الجمهورية بالسلطة التشريعية أو البرلمان؟ ففي السويد التي تتبع أسلوب ثنائية الغرفة في تشكيل البرلمان، وكما رأينا في الفصل الأول من هذا البحث أن طريقة تعيين الأمبودسمان هو الانتخابات غير المباشرة من قبل أربعين نائبا في البرلمان لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد. دون أن ننسى أن بداية نشأة الأمبودسمان يقوم على أساس الفصل المطلق بين السلطات، لهذا فالدستور السويدي لسنة 1809 أقر فكرة عدم تقديم أية أسئلة ذات طابع سياسي من قبل البرلمان للحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة 90 من الدستور السويدي "تمنع على البرلمان من تقديم أسئلة ذات طابع إداري على أعمال الحكومة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات" كما أن حق اقتراح القوانين من قبل السلطة التشريعية في المسائل التي تخص الإدارة أي السلطة التنفيذية، فهو محصور في دستور 1809 إلى غاية 1939، حيث أعطى إمكانية اقتراح إصلاح الإدارة بموجب المادة 1809 إلى غاية 1939 حيث أعطى إمكانية اقتراح الإدارة بموجب المادة 87 من دستور 1809 الذي عدل في هذه السنة، وأصبحت هذه الصلاحية مقسمة بينهما وبين الملك.

ومن هذا الباب فإن وسيلة البرلمان الاطلاع على وظائف الإدارة يبقى الأمبودسمان الذي له صلاحية رقابة أعمال الإدارة بصفة خاصة، ووظيفة السلطة التنفيذية بصفة عامة باعتبارها المسؤول الأول على الأعمال الإدارية للنشاط الحكومي باعتماد المعيار الوظيفي، إذن هي رقابة غير مباشرة وتبقى تقنية محضة².

¹ - ليلي شكلا، المبودسمان دراسة تحليلية لنظام المفوض البرلماني، د ط، منشورات المكتبة الأنجلو المصرية، 1971، ص 180
² - شلالى رضا، محاضرات في النظرية العامة للحق، مطبوعة موجهة لطلبة السنة أولى ليسانس حقوق ل. م د، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجلفة، 2020، ص 30.

إن ذا التدخل المباشر والتقني يسمح له بالتحقيق في المسائل التشريعية، ويساهم بذلك في الحياة البرلمانية يسهل عمل هذه الهيئة، ولكن بالرغم من هذا فإن المؤسس الدستوري لم يجدها كافية، فأوجب تقديم تقريراً سنوياً شاملاً ومفصلاً على أعمال الإدارة بكافة مستوياتها وأنواعها (عسكرية أو مدنية) فإنها نقطة الالتقاء الثانية من خلال التقرير السنوي.

إن هذه الهيئة مكلفة بتقديم تقرير سنوي، وهو عبارة عن حصيلة سنوية لأنشطته ويعطى صورة واضحة لتحركات، بحيث المسائل ذات الصالح العام تحتل الصدارة، موضحاً ذلك بالطريقة الإحصائية، ويخضع هذا التقرير للمناقشة من قبل البرلمان، وتقديم الأسئلة الضرورية مع تقديم الأجوبة على الأسئلة.

المطلب الثاني: وسيط الجمهورية وحماية الحريات

إن المنتبغ في مسألة حماية حقوق الإنسان والحريات العامة يجد أنها مسألة داخلية بالأساس إذ أنه مهما كانت الجهود الدولية ناجحة في توفير الحماية في توفير هذه الحماية إلا أن المسؤولية الأولى والخيرة تلقى على عاتق الدولة من أجل تطبيق النصوص الدولية والداخلية في مجال حماية الحريات.

فالجزائر تعمل على دعم حماية الحريات من خلال العديد من الإجراءات الداخلية والتي من بينها هيئة وسيط الجمهورية، الذي يسهر ويساهم في ضمان وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، التي هي الأخرى مكرسة دستورياً، بحيث نظمها وبين خطوطها العريضة المؤسس الدستوري من خلال الفصل الرابع بالحقوق والحريات في المادة¹، بدأ من المادة 32 وإلى غاية المادة 73 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم لا سيما بالقانون 19-2019².

بحيث تبين أو حدث مساس أو خرق حق من حقوق وحريات المواطن، تتدخل هيئة وسيط الجمهورية، وهو ما تنص عليه المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 على "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين

¹ بن سالم أحمد عبد لارحمان، حاشي محمد الأمين، المختصر المفيد في النظرية العامة للدساتير (على ضوء التعديل الدستوري الجديد مرفق بالدستور الجزائري)، ط1، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2018، ص 40.
² - دستور 28 فبراير 1996، ع: 76، في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-3 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية"، إضافة لما تقضي به المادة 03 من ذات المرسوم الرئاسي والذي ينص على " 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"

وقد استعمل المشرع الجزائري عبارة "حماية حقوق المواطنين وحررياتهم"، وهناك آلية أخرى تعمل على حماية وضمان حقوق وحرريات المواطنين، وهي المجلس الوطني لحقوق الإنسان يعتبر مؤسسة دستورية، وهو ما يعطيه مكانة أسمى من الهيئات التي سبقته، تطرق إليه المؤسس الدستوري بمناسبة المؤسسات الاستشارية من خلال المواد 198- 199 من الدستور، والتي تنص على "يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان يدعى في صلب النص المجلس ويوضع لدى رئيس الجمهورية، ضامن الدستور، يتمتع المجلس بالاستقلالية الإدارية والمالية"

أما المادة 199 فتتص على " يتولى المجلس مهمة المراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، يدرس المجلس دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبلغ إلى علمه..."

بحيث يتبين أن هناك تداخل وظيفي بين عمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان وهيئة وسيط الجمهورية الجزائرية، ولا سيما أن المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان تنص على "تكلف اللجنة الدائمة لا سيما بما يأتي:

1-دراسة واستلام ومتابعة كل الطلبات والشكاوى والتظلمات الواردة من كل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون في تصرف الإدارة تعسفا وتصيرا في حقوقهم وفقا لقواعد المرفق العام¹" ، ففي حالة ما إذا رفع أحد الأشخاص تظلم أو شكوى لوسيط الجمهورية وشكاوى أخرى أمام اللجنة الدائمة للوساطة بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان فنكون هنا أمام مشكلة تنازع الاختصاص.

¹ - المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع: 59، 2017، ص 28.

المطلب الثالث: تقييم مؤسسة وسيط الجمهورية

إن صلاحيات مؤسسة وسيط الجمهورية محددة بدقة في المرسوم الرئاسي رقم 20-45 منها ما يتعلق بالرقابة العامة، ومتابعة الأعمال الإدارية، ومدى تطبيقها للتشريع والأنظمة المعمول بها من جهة، ومن جهة أخرى مراقبة حسن سير المؤسسات والإدارة العمومية، ومنها ما يتعلق بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين، وهذه الصلاحيات ليست على إطلاقها، بل لها حدود قانونية، ومجال يسمح فيه بالتدخل، الأمر الذي لم يمنع التشريع الجزائري من وضع بعض الحدود التي لا يسمح بتعديها.

اشتراط التشريع الجزائري على الشخص الشاكي المتضرر من سوء تسيير مرفق عمومي أن يستنفذ جميع طرق الطعن المتاحة إليه، أي التظلمات الإدارية بجميع أصنافها الرئاسية والولائية أو أمام لجان خاصة، إضافة إلى الطعن لقضائي العادي وغير العادي.

وهو ما يعتبر حد يضيق من مجال صلاحيات هيئة وسيط الجمهورية، على اعتبار أن الإجراءات القضائية تنسم بطور الوقت ومكلفة خاصة لذوي الدخل المحدود على اعتبار أن أغلب المنازعات ستكون أمام القضاء الإداري الذي يستوجب محامي لقبول الدعوى سواء أمام المحكمة الإدارية، أو أمام مجلس الدولة.

وخاصة إذا علمنا أن المشرع الفرنسي يقتصر فقط على استنفاد المساعي الرامية لحل الخلاف مع الإدارة فقط، ولا يشترط استنفاد كل طرق الطعن القضائية، بمعنى الشخص المتضرر يمكنه أن يلجأ إلى المدافع عن الحقوق، كما يمكنه أن يلجأ للقضاء، على اعتبار أن إخطار المدافع عن الحقوق لا يوقف ولا يقطع آجال تسجيل الدعوى القضائية بجميع أشكالها¹.

¹ - نسيم سعودي، مركز حمي الحقوق في النظام القانوني الفرنسي، "مجلة العلوم القانونية والاجتماعية"، مج: 04، ع: 1، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، مارس 2019، ص 421

خلاصة الفصل

إن مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر هي مؤسسة ذات شخص وحيد، وليست ذات تمثيل تعددي، الأمر الذي استوجب الوسيط بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لمزاولة صلاحياته وإنجاز مهامه، والتي تعتبر ضيقة نظرا للحدود الشكلية والموضوعية التي قيدها بها المشرع الفرعي حيث أنه يقوم وسيط الجمهورية بحماية حقوق وحرريات المواطنين، ومراقبة قانونية وحسن المؤسسات والإدارات العمومية، لكن يتقيد الوسيط بإخطاره بعد استنفاد جميع طرق الطعن المتاحة، هذا من ناحية الشكل، أما موضوعيا فإنه يحضر على وسيط الجمهورية التعامل مع منازعات المرافق العمومية وأعوانها، والإجراءات والمقررات القضائية، وكذلك الميادين المرتبطة بالمجال الاستراتيجي للدولة.

الخاتمة

الخاتمة:

وفي الأخير نستطيع القول أنه لا يختلف اثنان على أن هذه الهيئة أو المؤسسة قد ثبتت نجاحا كبيرا في جميع الدول التي كرستها ضمن مؤسساتها، وإعادة الروح لهيئة وسيط الجمهورية يعد خطوة إيجابية نحو تعزيز الضمانات القانونية وآليات الرقابة وحماية وضمان حقوق المواطنين وحررياتهم، وما قد يطالها من انتهاكات في كل المجالات، وفي كل الأزمنة. بحيث تمثل اللبنة الأساسية لتكريس دولة الحق والقانون التي تجعل من المواطن أساسا، وتحافظ على حقوقه، وتسهر على حمايتها، وهو ما يبرر الجدية والنية الصادقة لدى صناع القرار.

وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى نتائج متمثلة في:

- 1- إن مؤسسة وسيط الجمهورية ليست بدعة من صنع المشرع الجزائري بل هي مؤسسة من المؤسسات الحكومية ذات الطابع التنفيذي، ترتبط الدولة في تنظيمها بمعايير دولية تحدد إطار عمل هذا النوع من المؤسسات في الدول التي اعتمدت عليه تتمثل في مبادئ باريس لمركز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.
- 2- إن المرجعية التاريخية تثبت أن الشريعة الإسلامية كانت السبابة في وضع أنظمة مشابهة تتولى تحسين العلاقة بين الحاكم والمحكوم.
- 3- إن مؤسسة وسيط الجمهورية في الجزائر أنشأت بموجب نص تنظيمي، الأمر الذي يجعلها عرضة للإلغاء على عكس مثيلاتها من مؤسسات الوساطة في الدول الأخرى والتي يشترط فيها الإنشاء بنص دستوري الأمر الذي يضمن لها الاستقلالية والثبات أكثر.
- 4- إن وسيط الجمهورية يعتبر هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، ويعين بمرسوم رئاسي في مرتبة تشريفية لوزير دولة، ويتدخل بتوافر جملة من الشروط، وهي أن يكون الشخص الشاكي شخص طبيعي، وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي ويكون استنفذ جميع طرق الطعن، وهذا في حدود، بحيث لا يمكن لوسيط الجمهورية الجزائرية الفصل في

الطعون بين المرافق العمومية وأعاونها، كما لا يمكنه التدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي.

5- إن وسيط الجمهورية في الجزائر أنشأت بموجب نص تنظيمي الأمر الذي يجعلها عرضة للإلغاء على عكس مثيلاتها من مؤسسات الوساطة في الدول الأخرى، والتي يشترط فيها الإنشاء بنص دستوري الأمر الذي يضمن لها الاستقلالية والثبات.

6- ويخول لوسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة والتحريات، وتستبعد هذه الصلاحيات في الميادين التي لها صلة بأمن الدولة، والدفاع الوطني والسياسية والخارجية كما أنه ملزم بإعداد تقارير ومراسلات يقترح فيها لرئيس الجمهورية وللإدارات المعنية تدابير وتوصيات لحسن سير المرافق العامة أو تنظيمها، كما أن المرافق العمومية ملزمة بالرد على المسائل المطروحة منه، وله أن يخطر رئيس الجمهورية بوسائل معادية وبشرية من أجل تحقيق الهدف المنشود

7- إن وسيط الجمهورية رغم منحه رغم منحه صلاحيات وسلطات واسعة، إلا أنه قيد في المقابل بالعديد من الحدود التي ستحول حتما دون تحقيق كل الأهداف التي أقرت من أجلها المؤسسة.

8- إن الطابع الاستشاري لمؤسسة وسيط الجمهورية في النهاية سيجعل منها مؤسسة مساعدة لا أكثر، تتوقف مساعيها في تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة على أخلاق هذه الأخيرة.

التوصيات:

وفي مقابل هذه النتائج وللارتقاء بمؤسسة وسيط الجمهورية للمستوى المطلوب والذي من شأنه التأثير على تصنيف دولة الجزائر نتقدم بجملة من المقترحات أهمها:

1- الارتقاء بمؤسسة وسيط الجمهورية للمستوى الدستوى، لضمان الاستقلالية والأمن القانوني.

2- منح استقلالية تنفيذية وقانونية لمؤسسة وسيط الجمهورية من خلال منحها صلاحيات إعداد نظامها الداخلي، ومنحها صلاحية إصدار القرار.

3- إن التمثيل التعددي لمؤسسة وسيط الجمهورية، والذي تشترطه مبادئ باريس لاعتبار مؤسسة ما مؤسسة حكومية بالمفهوم الدولي، من شأنه الارتقاء بها للمستوى الدولي.

4- رفع القيود على مؤسسة وسيط الجمهورية والتوسيع من صلاحياتها، إلى جانب منحها صلاحيات أخرى ذات صيغة تنفيذية.

وفي الأخير ننادي بوضع نظام فعال يضمن حسن المرافق العمومية، ويحمي حقوق المواطنين وحررياتهم وفقا للأنظمة الرقابية العالمية، يستمد سلطاته من الدستور، مباشرة متمتعاً بوسائل وضمانات لدرع الإدارة وإجبارها للامتثال للقانون، وأفضل نموذج لذلك هو وسيط الجمهورية لأن المواطن الجزائري بحاجة إلى رفع كل الحواجز التي تحول دونه، ودون إرادته، بدلا من إنشاء لجان مؤقتة من قبل السلطة التنفيذية تزول بزوال ممثليها.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

القوانين.

- 1- القانون رقم 06-73 المؤرخ في 03-01-1973 والتمتعق بتأسيس وسيط الجمهورية الفرنسي.
- 2- الأمر رقم 04-09 المؤرخ في 17 غشت 2009، المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لحماية وترقية حقوق الإنسان في الجزائر
- 3- القانون رقم 16-13 المؤرخ في 03 نوفمبر 2016 =، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع: 65 مؤرخة في 6 نوفمبر 2016

التقارير

- 1- التقرير السنوي الأول 1996-1997 لوسيط الجمهورية الجزائري، ص 27.
- 2- التقرير السنوي الثاني وسيط الجمهورية 97-98

المراسيم

- 1- المرسوم 73-06 المؤرخ في 03 جانفي 1973، الجريدة الرسمية رقم: 01 من التقنين الإداري الفرنسي 1976 Dalloz administratif
- 2- المرسوم المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والسياسية في البلاد لسنة 1993. التعليمات الموجودة في الجريدة الرسمية رقم 273 العدد 01 صفحة 20
- 3- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، تنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية
- 4- مرسوم رئاسي رقم 20-46 مؤرخ في 15 /02 /2020 يتضمن تعيين وسيط الجمهورية
- 6- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية
- 7- المرسوم 1973 المنظم والمنشأ لهيئة وسيط الجمهورية

8- م رسوم 73- 6 الصادر في 3 يناير 1973 الذي يؤسس وسيط الجمهورية الفرنسي المتمم بقانون 76- 1211 الصادر في 24 ديسمبر 1976.

القوانين الدولية:

1- الدستور الفرنسي لسنة 1985.

2- دستور الجزائر لسنة 2020.

قائمة المعاجم :

1- أبجديات المصطلحات القانونية، ط12، مطبعة دالون، 1999

2- أبو الحسين، المقاييس معجم مقياس اللغة، مادة وسط، تح وضبط: عبد السلام محمد هارون/ ج1، ط2، مطبعة الحلبي، القاهرة، 1977.

ثانيا : المراجع

1- أمين بوسماحة، المرفق العام في الجزائر، تر: رجال عمر، رجال مولاي إدريس، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.

2- باتريس وشسمان، دروس الحريات العامة، ط3، مطبعة زلوز، 1988.

3- بن سالم أحمد عبد لارحمان، حاشي محمد الأمين، المختصر المفيد في النظرية العامة للدساتير (على ضوء التعديل الدستوري الجديد مرفق بالدستور الجزائري)، ط1، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2018.

4- حسام محمد سامي جابر، طرق الطعن، د ط، دار الكتب القانونية، مصر، 2009.

5- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، د ط، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1983.

6- شلاي رضا، محاضرات في النظرية العامة للحق، مطبوعة موجهة لطلبة السنة أولى ليسانس حقوق ل. م د ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجلفة، 2020.

7- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول: نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015.

- 8- عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985.
- 9- عبد المجيد الرفاعي، القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دراسة مقارنة في قضاء المظالم الإسلامي مع أنظمة القضاء الغربي ونظام الأمبودسمان السويدي، ط1، دار الفكر، 1998.
- 10- عبد المجيد الرفاعي، دراسة مقارنة بين الأنظمة الوقائية الإسلامية والأمبودسمان السويدي، ط1، مطبعة بيروت، بيروت، لبنان، 1995.
- 11- عمر فلاق، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، جامعة الجزائر، دم، د ت.
- 12- كيري بريبو، الرقابة الإدارية وحماية المواطنين، دراسة مقارنة، د ط، طبعة وسطن سليت، 1976.
- 13- لمين بوسماحة، المرفق العام في الجزائر، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
- 14- ليلي تكلي، الأنبودستان دراسة تحليلية لنظام المفوض البرلماني، د ط، منشورات المكتبة الأنجلو مصرية، 1992..
- 15- ليون دوجي، دراسة القانون الدستوري، ط3، 1928.
- 16- مسعود منتري، علاقة الإدارة بالمواطن، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

ثالثا: المقالات والمجلات

- 1- الأستاذ فلوقي، وسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة الجزائرية"، مج:08، ع: 1، 1998
- 2- بوسماحة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية، بعنوان المرفق العام في الجزائر، 1992 ع:03
- 3- جلطي منصور، النظام لقانوني لوسيط الجمهورية في التشريعي الجزائري والمقارن، "مجلة البحوث القانونية والسياسية"، مج: 02، ع: 14، 2020.

- 4- حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، "المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد"، ع: 27، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2020
- 5- حمدي عبد المنعم، نظام الأمبورسمان أو المفوض البرلمان، "مجلة العدالة عن وزارة العدل"، ع: 23، الإمارات العربية المتحدة، أبريل 1980
- 6- رشيد خلوفي، وسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة"، ع: 01، المدرسة الوطنية للإدارة، 1998
- 7- ضريفي نادية، حاج جاب الله آمال، الآليات القانونية والمؤسسية لترقية العلاقة بين الإدارة والمواطن في الجزائر، "مجلة الاجتهاد القضائي"، ع: 09، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 16 فبراير 2020.
- 8- عمار عرابدي، الطبعة القانونية لوسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة"، ع: 02، 1998،
- 9- عمار عوابدي، قراءة علمية في الطبيعة القانونية لوسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة بالمدرسة الوطنية للإدارة"، مج: 49، ع: 42.
- 10- عمار عوابدي، الطبعة القانونية لوسيط الجمهورية، "مجلة الإدارة"، ع: 02، 1997.
- 11- عمر فلاق، علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، دراسة قانونية للمرسوم 88 - 131 مكانة المواطن في تجربة وسيط الجمهورية السابق ثم اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان، مجلة الدراسات القانونية، ع: 02، جامعة يحيى فاري، المدينة، 2015، ص 160
- 12- نسيم سعودي، مركز حامي الحقوق في النظام القانوني الفرنسي، "مجلة العلوم القانونية والاجتماعية"، مج: 04، ع: 1، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، مارس 2019
- 13- المجلة القضائية" لسنة 1996 العدد 2
- 14 - منشورات وزارة الداخلية: "البيروقراطية مظاهر و رهانات" العدد 01 ص 20.

رابعاً: الرسائل الجامعية

- 1- أمال يعيش تمام، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر البلاد، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011 .
 - 2- سعاد الغاوتي، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، دت .
 - 3- شرفي صافية، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، دت،
 - 4- شرفي صافية، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، دت.
 - 5- محمد ناصر بدوي، الأسلوب غير القضائي في حل المنازعات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بجامعة النهريين، العراق، 2013.
- التقرير السنوي الأول لوساطة الجمهورية، مارس 96 - 97 لرئاسة الجمهورية.

خامساً: المراجع بالفرنسية

- 1- Collection mery charnlow , **mediateur**, 1995.
- 2- Glame badert, Droit administratif ? edition dalloz. 1985
- 3- Mary José, **les autorités administratives indépendant**, 1991, edition dalloz
- 4- Paul liward, **le médiateur et le guge administratif**, collection deléperée, 1995
- 5- Marc vedussen, **médiateur parlementaire**, etude comparative, la revue francais du droit public, 1973
- 6- Patrice verrier, **Le médiateur francais**, la revue du droit public, 1973 -

الصفحة	العنوان
	شكر
أ - د	مقدمة
05-32	الفصل الأول: المحددات المفاهيمية لهيئة وسيط الجمهورية في القانون الجزائري والمقارن
07	المبحث الأول : نشأة وتأسيس هيئة وسيط الجمهورية
07	المطلب الأول : تعريف وسيط الجمهورية
10	المطلب الثاني : الإطار التاريخي لظهور وساطة الجمهورية
13	المطلب الثالث : ظروف نشأة الهيئة في فرنسا
16	المبحث الثاني : وسيط الجمهورية في القانون المقارن
16	المطلب الأول : المعايير التي من خلالها يتم اختيار الوسيط
16	المطلب الثاني : طريقة تعيين وسيط الجمهورية
19	المطلب الثالث : المدة القانونية للأمبودسمان
22	المبحث الثالث: الهيكل التنظيمي لوسيط الجمهورية في الجزائر
22	المطلب الأول: هيكل وسيط الجمهورية
26	المطلب الثاني: الوسائل الممنوحة لوسيط الجمهورية
28	المطلب الثالث : التكيف القانوني لوسيط الجمهورية
33-58	الفصل الثاني : دور ومهام وسيط الجمهورية والنتائج المترتبة عنه
35	المبحث الأول : دور ومهام وسيط الجمهورية
35	المطلب الأول: الدور الرقابي
39	المطلب الثاني: دور سيط الجمهورية بين الإدارة والمواطن
41	المطلب الثالث: دور الهيئة كحامي لحرية المواطنين وحقوقهم
44	المبحث الثاني : العراقيل والمشكلات التي يواجهها وسيط الجمهورية
44	المطلب الأول : تنازع الاختصاص
48	المطلب الثاني: الحدود الشكلية لتدخل وسيط الجمهورية
51	المطلب الثالث : الحدود الموضوعية لاختصاص وسيط الجمهورية
53	المبحث الثالث : النتائج المترتبة من وسيط الجمهورية
53	المطلب الأول: النتائج المترتبة عن علاقة وسيط الجمهورية بالسلطات العمومية
55	المطلب الثاني: وسيط الجمهورية وحماية الحريات
56	المطلب الثالث: تقييم مؤسسة وسيط الجمهورية
60	الخاتمة
64	قائمة المصادر والمراجع

